

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

JUDr. Alena Chaloupková

**Právní úprava ochrany přírody a krajiny
ve vztahu k umístování pozemních komunikací**

Disertační práce

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

Studijní program: Teoretické právní vědy – Právo životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 1. 8. 2021

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 1 385 420 znaků včetně mezer.

V Praze dne 13. 8. 2021

JUDr. Alena Chaloupková

Mnohokrát tímto děkuji doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za vedení této disertační práce, za všechny připomínky k jejímu textu a také za ochotnou podporu během celého mého magisterského i doktorského studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Za konzultace k dílčím otázkám týkajícím se předmětu této práce pak mockrát děkuji zejména Ing. Václavu Hlaváčovi, JUDr. Petře Humlíčkové, Ph.D., Mgr. Ondřeji Volfovi i všem ostatním, kteří ochotně odpověděli na moje e-mailové dotazy. Současně děkuji také prof. Owenovi McIntyrovovi za srdečné přijetí v době mého studijního pobytu na University College Cork v Irsku a za cenné rady k obecným otázkám týkajícím se této práce. Za poskytnutí podkladů k případovým studiím děkuji RNDr. Miroslavu Patrikovi a doc. RNDr. Petru Firbasovi, CSc. Velice děkuji také Grantové Agentuře Univerzity Karlovy za finanční podporu poskytnutou v rámci řešení projektu č. 540119 „Právní aspekty ochrany přírody a krajiny při umístování staveb pozemních komunikací“, která mi umožnila navštívit zahraniční knihovny a shromáždit podstatnou část odborné literatury a dalších pokladů nezbytných pro psaní této práce. V neposlední řadě pak můj velký dík patří také mé rodině a přátelům za jejich podporu a pomoc během celého mého studia.

„*Vinen je křeček.*“

(Český rozhlas Zlín, 25. únor 2019)¹

¹ Český rozhlas Zlín, *Vinen je křeček. Stavbu dálnice z Hulína do Fryštáku podle zprávy ministra Ťoka brzdí soudní spory* [online], 25. únor 2019, dostupné z: <https://zlin.rozhlas.cz/vinen-je-krecek-stavbu-dalnice-z-hulina-do-frystaku-podle-zpravy-ministra-toka-7769982> [cit. 24. 7. 2021].

Obsah

1. Úvod.....	1
1.1 Úvod práce	1
1.2 Pozemní komunikace a biodiverzita	14
2. Mezinárodní a unijní závazky České republiky	20
2.1 Mezinárodněprávní závazky v oblasti rozvoje silniční infrastruktury	21
2.1.1 Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem (AGR).....	21
2.1.2 Bilaterální smlouvy uzavřené ČR	23
2.2 Závazky v oblasti rozvoje silniční infrastruktury plynoucí z práva EU.....	24
2.2.1 Nařízení TEN-T – Transevropská dopravní síť	24
2.2.2 Silniční dopravní infrastruktura TEN-T v ČR.....	27
2.2.3 Ochrana přírody a krajiny v kontextu politiky TEN-T	28
2.3 Mezinárodněprávní závazky v oblasti ochrany přírody a krajiny	31
2.3.1 Úmluva o biologické rozmanitosti	31
2.3.2 Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť	35
2.3.3 Evropská úmluva o krajině.....	38
2.3.4 Celoevropská strategie biologické a krajinné rozmanitosti.....	40
2.4 Závazky v oblasti ochrany přírody a krajiny plynoucí z práva EU.....	42
2.4.1 Základní koncepční dokumenty a vývoj cílů EU	42
2.4.2 Směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích	47
2.4.2.1 Ochrana ptáků	48
2.4.2.2 Ochrana stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin	49
2.4.2.3 Vymezování lokalit soustavy Natura 2000	51
2.4.2.4 Plány a projekty s významným vlivem na lokality soustavy Natura 2000	53
2.4.2.5 Další vhodná opatření proti poškozování stanovišť a rušení druhů	57
2.4.2.6 Územní ochrana při povolování staveb pozemních komunikací	59
2.4.2.7 Druhová ochrana při povolování staveb pozemních komunikací	68

2.4.2.8 Ekologická soudržnost soustavy Natura 2000	72
2.4.2.9 Akční plán pro přírodu, lidi a hospodářství.....	75
2.4.3 Strategie EU pro zelenou infrastrukturu.....	76
2.5 Mezinárodněprávní závazky v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí	80
2.6 Závazky v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí plynoucí z práva EU	82
2.6.1 Směrnice SEA – posuzování vlivů veřejných plánů a programů.....	83
2.6.2 Směrnice EIA – posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů.....	85
2.6.3 Koordinované a společné postupy (EIA/SEA a naturové posouzení).....	87
2.7 Dílčí závěry kapitoly	89
3. Plánování a umíst'ování staveb pozemních komunikací v ČR.....	92
3.1 Územní plánování	93
3.2 Územně plánovací podklady	95
3.3 Posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (SEA).....	97
3.4 Koncepční dokumenty stojící mimo rámec územního plánování	102
3.4.1 Dopravní politika ČR	103
3.4.1.1 Dopravní politika ČR pro období 2014–2020.....	103
3.4.1.2 Dopravní politika ČR pro období 2021–2027.....	105
3.4.2 Dopravní sektorové strategie.....	107
3.4.3 Státní politika životního prostředí ČR.....	110
3.4.3.1 Státní politika životního prostředí ČR 2012–2020.....	110
3.4.3.2 Státní politika životního prostředí ČR 2030 s výhledem do 2050	111
3.4.4 Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR.....	112
3.5 Politika územního rozvoje (PÚR)	114
3.5.1 Význam a účel PÚR v procesu územního plánování	114
3.5.2 Prostředky ochrany životního prostředí při pořizování PÚR	116
3.5.3 PÚR ČR ve znění aktualizací č. 1, 2, 3 a 5	119
3.5.4 Aktualizace č. 4 PÚR ČR.....	123

3.6 Územní rozvojový plán (ÚRP).....	124
3.6.1 Význam a účel ÚRP v procesu územního plánování	124
3.6.2 Prostředky ochrany životního prostředí při pořizování ÚRP	125
3.7 Zásady územního rozvoje (ZÚR).....	127
3.7.1 Význam a účel ZÚR v procesu územního plánování	127
3.7.2 Prostředky ochrany životního prostředí při pořizování ZÚR.....	131
3.7.3 Výběr variant vedení koridoru pozemní komunikace v ZÚR	135
3.8 Územní plán (ÚP).....	139
3.8.1 Význam a účel ÚP v procesu územního plánování.....	139
3.8.2 Prostředky ochrany životního prostředí při pořizování ÚP.....	140
3.9 Posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA)	143
3.10 Rozhodnutí o umístění stavby	153
3.10.1 Význam a účel územního rozhodnutí v procesu územního plánování.....	153
3.10.2 Prostředky ochrany životního prostředí v územním řízení	155
3.10.3 Integrované formy územního řízení	159
3.10.4 Zvláštní režim podle liniového zákona	165
3.11 Dílčí závěry kapitoly	169
4. Relevantní nástroje ochrany přírody a krajiny.....	173
4.1 Hodnocení vlivu zamýšleného zásahu (biologické hodnocení)	174
4.2 Zvláštní územní ochrana – lokality soustavy Natura 2000	176
4.2.1 Východiska a vazba na koncepční dokumenty	176
4.2.2 Koncepce a záměry s vlivem na evropsky významné lokality a ptačí oblasti	179
4.2.3 Evropsky významné lokality, velké šelmy a konektivita krajiny.....	187
4.2.4 Další relevantní nástroje ochrany lokalit soustavy Natura 2000.....	188
4.3 Zvláštní územní ochrana – zvláště chráněná území (ZCHÚ)	191
4.3.1 Východiska a vazba na koncepční dokumenty	191
4.3.2 Základní ochranné podmínky ZCHÚ	192

4.3.3 Další relevantní nástroje ochrany ZCHÚ	196
4.4 Zvláštní druhová ochrana – zvláště chráněné druhy (ZCHD).....	197
4.4.1 Východiska a vazba na koncepční dokumenty	197
4.4.2 Základní ochranné podmínky ZCHD	199
4.4.3 Ochrana biotopů zvláště chráněných druhů živočichů.....	203
4.4.4 Vztah ke zvláštní územní ochraně a zvažování variant řešení	205
4.5 Obecná ochrana přírody a krajiny a fragmentace krajiny	211
4.5.1 Východiska a vazba na koncepční dokumenty	211
4.5.2 Nástroje obecné ochrany přírody a krajiny	213
4.5.2.1 Územní systém ekologické stability.....	213
4.5.2.2 Významné krajinné prvky	217
4.5.2.3 Krajinný ráz a přírodní parky	218
4.5.2.4 Ochrana dřevin rostoucích mimo les.....	222
4.5.2.5 Obecná druhová ochrana	225
4.5.2.6 Obecná ochrana ptáků	227
4.5.2.7 Ekologická síť	229
4.5.3 Řešení problematiky fragmentace krajiny pozemními komunikacemi.....	230
4.6 Navazující nástroje a instituty	238
4.6.1 Vyhledávací studie a další studie	239
4.6.2 Stanoviska dotčených orgánů, koordinace a řešení rozporů	244
4.6.3 Jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny	245
4.6.4 Stanovení lhůt a právní fikce.....	247
4.6.5 Územní rezervy a stavební uzávěry	250
4.6.6 Pozemkové úpravy	252
4.7 Dílčí závěry kapitoly	253
5. Aktuální vývojové tendence právní úpravy	259
5.1 Shrnutí nedávných změn právní úpravy.....	260

5.1.1 Změny provedené zákonem č. 225/2017 Sb.	261
5.1.2 Změny provedené zákonem č. 169/2018 Sb.	266
5.1.3 Změny provedené zákonem č. 403/2020 Sb.	267
5.1.4 Změny provedené vyhláškou č. 13/2018 Sb.	269
5.2 Nový stavební zákon a s ním související změny	270
5.3 Směrnice o zjednodušení opatření na zlepšení realizace TEN-T	280
5.4 Dílčí závěry kapitoly	285
6. Případové studie vybraných staveb pozemních komunikací v ČR.....	292
6.1 Dálnice D52 (úseky Pohořelice – Mikulov/Drasenhofen)	292
6.1.1 Shrnutí základních informací o dálnici	292
6.1.2 Základní milníky v procesu plánování koridoru dálnice.....	293
6.1.3 Zvažování variant vedení koridoru dálnice v rámci EIA	300
6.1.4 Zvažování variant vedení koridoru dálnice v ÚP VÚC Břeclavsko	306
6.1.5 Zvažování variant vedení koridoru dálnice v PÚR ČR a ZÚR.....	312
6.1.6 Dílčí shrnutí případu.....	320
6.2 Silnice I/55 (úsek Břeclav, obchvat)	324
6.2.1 Shrnutí základních informací o silnici	324
6.2.2 Základní milníky v procesu umístování stavby	325
6.2.3 Řízení o uložení kompenzačních opatření.....	330
6.2.4 Dílčí shrnutí případu.....	332
6.3 Dálnice D8 (úsek Lovosice – Řehlovice).....	333
6.3.1 Shrnutí základních informací o dálnici	333
6.3.2 Základní milníky v procesu umístování stavby	334
6.3.3 Soudní přezkum územního rozhodnutí	341
6.3.4 Výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny	345
6.3.5 Vztah územního a stavebního řízení	345
6.3.6 Spojené územní a stavební řízení	348

6.3.7	Odkladný účinek žaloby a obnova řízení	352
6.3.8	Dílčí shrnutí případu.....	356
6.4	Dílčí závěry kapitoly	358
7.	Komparativní studie – Německo, Rakousko, Slovensko, Polsko	362
7.1	Spolková republika Německo	363
7.1.1	Základní informace	363
7.1.2	Plánování a umístování staveb spolkových pozemních komunikací.....	365
7.1.3	Posuzování vlivů na životní prostředí a ochrana přírody a krajiny	368
7.1.4	Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací	373
7.1.5	Shrnutí a srovnání s českou právní úpravou.....	376
7.2	Rakouská republika	378
7.2.1	Základní informace	378
7.2.2	Plánování a umístování staveb spolkových pozemních komunikací.....	380
7.2.3	Posuzování vlivů na životní prostředí a ochrana přírody a krajiny	382
7.2.4	Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací	388
7.2.5	Shrnutí a srovnání s českou právní úpravou.....	390
7.3	Slovenská republika	392
7.3.1	Základní informace	392
7.3.2	Plánování a umístování staveb dálnic a rychlostních silnic.....	392
7.3.3	Posuzování vlivů na životní prostředí a ochrana přírody a krajiny	395
7.3.4	Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací	399
7.3.5	Shrnutí a srovnání s českou právní úpravou.....	400
7.4	Polská republika	402
7.4.1	Základní informace	402
7.4.2	Plánování a umístování staveb dálnic a rychlostních silnic.....	403
7.4.3	Posuzování vlivů na životní prostředí a ochrana přírody a krajiny	405
7.4.5	Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací	409

7.4.5 Shrnutí a srovnání s českou právní úpravou.....	411
7.5 Dílčí závěry kapitoly	412
8. Shrnutí a závěr	415
8.1 Rekapitulace nejdůležitějších poznatků práce.....	415
8.2 Závěry práce	428
Seznam zkratk	438
Seznam použitých zdrojů.....	442
Přílohy práce.....	485
Příloha č. 1: Okrajový a bariérový efekt pozemní komunikace	486
Příloha č. 2: Síť evropských mezinárodních silnic v ČR	488
Příloha č. 3: Transevropská dopravní síť (TEN-T) v ČR.....	489
Příloha č. 4: Proces posouzení dle článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích	490
Příloha č. 5: Schéma procesu SEA	491
Příloha č. 6: Schéma procesu EIA.....	492
Příloha č. 7: Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací.....	493
Příloha č. 8: Rezistence prvků podle TP 181	497

1. Úvod²

1.1 Úvod práce

Předkládaná disertační práce se věnuje problematice právní úpravy ochrany přírody a krajiny ve vztahu k umístování pozemních komunikací. V úvodu práce budou vysvětleny důvody pro výběr tohoto tématu, vymezeny cíle práce a výzkumné otázky, obsaženy základní informace o její struktuře a použitých metodách a také definovány nejvýznamnější pojmy.

Kontext a odůvodnění výběru tématu

Otázky týkající se problematiky umístování staveb pozemních komunikací do krajiny a s tím související ochrany přírody dlouhodobě vyvolávají silné emoce ve společnosti. Jejich vztah je totiž vskutku nesnadný. Pro ilustraci lze využít toto výstižné připodobnění, které používá Richard T. T. Forman: „*Tito dva obři, země a [silniční] síť, spolu leží v neklidném objetí. Silniční systém pro nás zemi spojuje, ovšem současně rozděluje přírodu na kousky. Přírodní procesy degradují a narušují silnice a vozidla, což vyžaduje nepřetržitou údržbu a opravy této rigidní sítě. A naopak, silniční systém degraduje a narušuje přírodní vzorce a procesy, což vyžaduje systém řízení a zmírňování nepříznivých vlivů na přírodu. Oba efekty – příroda degradující silnice a silnice degradující přírodu – jsou pro společnost nákladné.*“³

Vysoké náklady na dopravní infrastrukturu jsou samy o sobě předpokladem pro to, aby tato problematika přitahovala pozornost. K tomu se pak přidává směs různorodých zájmů dalších osob – zájmu na kvalitní dopravní infrastruktuře, zájmu na vymístění tranzitní dopravy z obcí, zájmu na ochraně klimatu, okolní přírody, vlastnictví atd. Z toho všeho zpravidla plynou konflikty, které mohou nabývat rozmanitých podob. Situaci lze úvodem demonstrovat na tomto modelovém příkladu: V důsledku zvýšené intenzity dopravy začne být diskutována potřeba

² Práce vznikla v rámci projektu GAUK č. 540119 „Právní aspekty ochrany přírody a krajiny při umístování staveb pozemních komunikací“ řešeného na Univerzitě Karlově, Právnické fakultě.

³ Forman, R. T. T., (...) et al., *Road Ecology: Science and Solutions*, Island Press, Washington 2003, s. xiii. Překlad autorky. Originální znění: „*These two giants, the land and the net, lie intertwined in an uneasy embrace. The road system ties the land together for us yet slices nature into pieces. The road system ties the land together for us yet slices nature into pieces. Natural processes degrade and disrupt roads and vehicles, requiring continuous maintenance and repair of the rigid network. Conversely, the road system degrades and disrupts natural patterns and processes, requiring management and mitigation for nature. Both effects – nature degrading roads and roads degrading nature – are costly to society.*“ Richard T. T. Forman je emeritním profesorem v oblasti krajinné ekologie na Harvardově univerzitě. Je považován za jednoho ze zakladatelů moderní krajinné ekologie a také za zakladatele jejího podoboru označovaného jako road ecology. V oblasti road ecology publikuje od roku 1996. V roce 2003 vydal zde citovanou knihu s názvem „Road Ecology: Science and Solutions“, na které spolupracoval s dalšími 14 předními odborníky v oborech ekologie, hydrologie a dopravy. Jedná se o první komplexní publikaci zabývající se touto problematikou.

vybudování silničního obchvatu, který odvede tranzitní dopravu z města, čímž se zvýší životní úroveň obyvatel (snížení hlukové zátěže, zlepšení kvality ovzduší) a omezí se vytváření dopravních kongescí (plynulost dopravního spojení). Na druhé straně však plánovaný obchvat zasáhne do přírodně cenné lokality (lokality soustavy Natura 2000), která je domovem řady zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Tento zásah lze přitom jen problematicky zmírnit či kompenzovat a v úvahu připadající opatření budou nákladná. Obchvat také nepříznivě zasáhne do života obyvatel žijících v okolních obcích.

Výchozím argumentem v této situaci bývá, že je nezbytné chránit zdraví obyvatel žijících v daném městě před vlivy hluku a znečištěného ovzduší, tj. vybudovat obchvat a přijmout nezbytná opatření k ochraně obyvatel žijících v okolních obcích. Obyvatelé okolních obcí budou usilovat o to, aby silniční obchvat, bude-li muset být vybudován, probíhal daleko od jejich obydlí a aby byla přijata vhodná zmírňující opatření (protihlukové stěny apod.). Ovšem čím dále bude silniční obchvat od lidských obydlí, tím více zasáhne do významných přírodních lokalit. Ekologické spolky proto budou usilovat o ochranu těchto lokalit, jakož i druhů rostlin a živočichů tam se vyskytujících. Budou upozorňovat na omezenou možnost zmírňovat či kompenzovat poškození dané lokality, jakož i na význam ochrany biologické rozmanitosti v době, kdy v důsledku lidské činnosti dochází k jejímu bezprecedentnímu úpadku. Objeví se také argument, že dopravní spojení po pozemní komunikaci není v dané lokalitě žádoucí vůbec a že má být zváženo například převedení části dopravy na železnici.

Každý si jistě udělá představu o tom, za který z těchto argumentů by se sám s největší pravděpodobností postavil. V různých fázích procesu předcházejícímu umístění stavby pozemní komunikace jsou nicméně relevantní všechny. V první řadě musí být zvážena potřeba příslušné pozemní komunikace jakožto dopravního spojení právě tohoto druhu. Pokud je toto spojení považováno za potřebné, následuje stanovení trasy pozemní komunikace s ohledem na různé zájmy hodnocené v širším rámci územního plánování, a dále navržení samotné stavby pozemní komunikace (včetně doprovodných opatření) tak, aby byla zajištěna odpovídající míra ochrany obyvatel, životního prostředí i dalších hodnot v území, kudy má probíhat. Všechny tyto kroky jsou složité, a i v případech, kdy je vyvinuta skutečná snaha o nalezení nejlepšího možného řešení, je vždy možné (ba pravděpodobné), že s výsledným řešením nebudou souhlasit všichni – vždy se bude jednat o určitý kompromis.

Teoreticky lze však alespoň předpokládat, že čím větší péče bude věnována komunikaci se zainteresovanými stranami a kvalitě přijatého řešení (nejen co do otázky umístění pozemní komunikace, ale také co do otázky přijetí doprovodných opatření), tím spíše se lze přiblížit ideální situaci, kdy dojde ke skloubení výše uvedených proti sobě stojících zájmů. V principu

by dobře nastavený systém měl sloužit k tomu, aby byla potřebná dopravní infrastruktura povolena a vybudována (nikoli zablokována v procesu povolování) a aby byla současně v co největší míře zajištěna ochrana dalších zájmů v území, včetně ochrany životního prostředí. V souladu s tím tato práce vychází z předpokladu taktéž formulovaného v úvodu Formanovy *Road Ecology*: „*Představujeme si dopravní systém, který účinně zabezpečí jak (1) přírodní procesy a biologickou rozmanitost, tak (2) bezpečnou a účinnou lidskou mobilitu.*“⁴

K řešení souvisejících problémů dochází ve dvou základních rovinách. První z nich se zabývá samotným vztahem mezi pozemními komunikacemi a životním prostředím a jako taková se nachází mimo obor práva. Právě v ní jsou identifikovány požadavky na dopravní spojení i požadavky týkající se ochrany životního prostředí a zdraví obyvatel (jakož i jiných zájmů) a poté navrhována řešení pro případ nesouladu mezi těmito požadavky. Druhá z nich se pak zabývá nastavením právního rámce týkajícího se procesů plánování a umísťování staveb pozemních komunikací, ve kterém jsou tyto požadavky začleněny a ve kterém také musí být vzájemně poměřeny a vhodně zkombinovány. Kvalita nastavení právního rámce je přitom zásadní proměnnou určující průběh i výsledky procesů předcházejících výstavbě nové pozemní komunikace.⁵ Právě touto druhou „právní“ rovinou problematiky se bude zabývat tato práce.

Zajímavé je, že ačkoli procesy plánování a umísťování staveb pozemních komunikací se v České republice (dále jen „ČR“) stále setkávají s vlnami ostré kritiky (nezávisle v tuto chvíli na tom, na čí hlavu se tato kritika v tom či onom případě snáší), právní rámec těchto procesů dosud nebyl v odborné literatuře podroben ucelenějšímu zkoumání.⁶ Namísto toho se

⁴ Forman, R. T. T., (...) et al., *Road Ecology: Science and Solutions*, 2003, opak. cit., s. xvi. Překlad autorky. V originálním znění: „*We envision a transportation system that provides effectively for both (1) natural processes and biodiversity and (2) safe and efficient human mobility.*“ V české literatuře lze pak velmi podobně srovnat také závěr, podle kterého „[p]rávě ochrana zdraví člověka a životního prostředí je cílem, k jehož dosažení by regulace měla směřovat při současném respektování zájmu na uspokojování dopravních potřeb občanů.“ Jančářová, I., Hanák, J. a kol., *Auta, auta, auta... a životní prostředí*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek 663, Masarykova univerzita, Brno 2019, s. 275.

⁵ Podobně lze srovnat názor H. Müllerové, která chápe „[...] dopravní infrastrukturu zjednodušeně jako určitou umělou komunikační síť v krajině, zatímco ekologickou infrastrukturu jako síť přírodní či přirozenou, přičemž síť umělá, pokud není budována s uvědoměním si důsledků a ohleduplně k přírodě, může přírodní ekologickou síť narušovat nebo až ničit.“ Uvádí proto, že „[o]bě sítě tedy můžeme vidět v určité kontrapozici, a záleží na nastavení právní úpravy, ale samozřejmě i na jejím promítnutí do konkrétních plánů a projektů, do jaké míry se podaří v konkrétních případech existenci obou sítí sladit.“ Müllerová, H., *II.2 Fragmentace krajiny: ekologická versus dopravní infrastruktura a právo*, In: Jančářová, I., Hanák, J. a kol., *Auta, auta, auta... a životní prostředí*, 2019, opak. cit., s. 147.

⁶ Důležitým příspěvkem k tomuto tématu je zejména již výše zmiňovaná monografie Jančářová, I., Hanák, J. a kol., *Auta, auta, auta... a životní prostředí*, 2019, opak. cit., která vznikla v návaznosti na konferenci Dny práva 2018, kde byla problematika vztahu automobilové dopravy a ochrany životního prostředí věnována celá sekce. Dále v posledních letech vzniklo i několik souvisejících diplomových prací, což snad svědčí o zvyšujícím se zájmu mladých právníků o tuto problematiku (Dědek, V., Záluská, I. Komoň, F.). Kromě toho pak existuje větší množství odborných materiálů (zejména metodik) zabývajících se dílčími částmi problematiky primárně z neprávnického pohledu, v nichž však někdy bývá zohledněna i právní rovina problému. To se týká především otázky řešení problematiky fragmentace krajiny pozemními komunikacemi. Zvláště upozornit je v tomto ohledu třeba na tuto

průběžně objevují různé legislativní návrhy snažící se situaci řešit a usnadnit výstavbu. Také tyto návrhy se však setkávají s kritikou, a to zejména s odkazem na to, že vesměs nepřispívají ke skloubení proti sobě stojících zájmů, spíše se snaží některé zájmy obejít nebo řízení o nich „popohnat“. Je proto nejvyšší čas začít se nad souvisejícími problémy zamýšlet také v poněkud širším akademickém kontextu. Tato potřeba je aktuální zejména ze dvou důvodů.

Na jednu stranu se ČR nachází v samém centru Evropy, což z ní činí tranzitní stát s vysokými nároky na dopravní infrastrukturu. V souladu s dopravní politikou Evropské unie (dále jen „EU“) je řada existujících či plánovaných českých dálnic součástí hlavní sítě transevropské dopravní sítě (dále jen „TEN-T“), jejíž dokončení se očekává do roku 2030. Řada dalších pozemních komunikací je součástí globální sítě TEN-T, která má být v provozu do roku 2050. Jak známo, mnoho úseků českých dálnic je dnes pouze na papíře.⁷ Je také pravda, že kvalitní silniční infrastruktura na místě, kde je jí potřeba, přispívá k plynulosti, a tak i bezpečnosti dopravy – a nejedná se přitom zdaleka pouze o silniční infrastrukturu TEN-T. Ačkoli je tedy vždy třeba diskutovat o tom, které pozemní komunikace budou do budoucna potřeba a které ne,⁸ je současně vcelku zřejmé, že mnohé z nich v té či oné podobě povoleny a postaveny budou.

Na druhé straně je v této době mimořádně důležité zajistit také odpovídající míru ochrany životního prostředí. To se týká především ochrany klimatu a ochrany biodiverzity – změna klimatu a ztráta biodiverzity jsou dvě největší ekologické hrozby, kterým lidstvo v současnosti čelí, přičemž ani jednu z nich nelze dále podceňovat. Při výstavbě pozemních komunikací jsou s tím související problémy propleteny s vlivy na další složky životního prostředí, zejména s již zmiňovanými vlivy na stav ovzduší a hlukovou situaci v lokalitě, které bezprostředně působí také na lidské zdraví. Dále je třeba zohledňovat také požadavky na ochranu půdy, lesa, vody a vodního prostředí i na ochranu před chemickými látkami.⁹ Vlivy pozemních

nedávnou publikaci: Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šíkula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], metodika AOPK ČR, Praha 2020, dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/217/072682.pdf?seek=1607348633> [cit. 18. 3. 2021].

⁷ Pro aktuální informace týkající se výstavby českých silnic a dálnic srov. mapovou aplikaci Ředitelství silnic a dálnic [online], dostupné z: <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/mapa-projektu/> [cit. 7. 7. 2021].

⁸ Také dopravní politika EU podporuje (zejména s ohledem na své cíle v oblasti ochrany klimatu) přesun dopravy z pozemních komunikací na železnici, příp. na vnitrozemní vodní cesty. Prozatím si však silniční doprava udržuje dominantní postavení. Srov. Pastori E, Brambilla M, Maffii S, Vergnani R, Gualandi E, Skinner I., *Research for TRAN Committee – Modal shift in European transport: a way forward* [online], Evropský parlament, Tematická sekce Strukturální politika a politika soudržnosti, Brusel 2018, s. 19, dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629182/IPOL_STU\(2018\)629182_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629182/IPOL_STU(2018)629182_EN.pdf) [cit. 7. 7. 2021].

⁹ M. Damohorský uvádí, že „[d]oprava má na životní prostředí celou řadu negativních vlivů. Mezi hlavní z nich můžeme počítat zejména a) narušování přírody a zábor půdy, b) znečišťování ovzduší, vody a půdy, c) hluk a vibrace, d) fragmentaci krajiny, přetínání koridorů zvířat, e) estetické ztráty.“ Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2010, s. 594.

komunikací a silniční dopravy na jednotlivé složky životního prostředí nelze snadno oddělit a někdy dokonce stojí částečně proti sobě (jak bylo demonstrováno na příkladu výše).

V této práci jsou bližší analýzy podrobeny pouze otázky související s ochranou přírody a krajiny ve smyslu vymezení obsaženého v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „**zákon o ochraně přírody a krajiny**“, blíže srov. vymezení základních pojmů uvedené níže).¹⁰ Příroda je zásadním předpokladem pro život na této planetě. Mezi její důležité přínosy (tzv. ekosystémové služby) patří například regulace environmentálních procesů, které ovlivňují filtraci znečišťujících látek za účelem zajištění čistého vzduchu a pitné vody, sekvestraci uhlíku, ochranu kvality půdy, zajištění opylení, ochrany proti škůdcům apod. Příroda také hraje rozhodující roli při poskytování materiálních statků, jako jsou např. potraviny a krmiva, energie, voda, léky a genetické zdroje. Mezi nemateriální příspěvky přírody pak patří také duchovní inspirace, fyzické a psychologické zkušenosti a podpora kulturních identit.¹¹ To vše může být ohroženo či ztraceno v důsledku ztráty biodiverzity.¹²

Podle zprávy o biodiverzitě a ekosystémových službách vydané v květnu 2019 Mezivládním panelem OSN pro biodiverzitu a ekosystémové služby (dále jen „**IPBES**“) jsou „[p]říroda i její přínosy pro lidi jsou životně důležité pro lidskou existenci a dobrou kvalitu života,“¹³ současně však „[b]iodiverzita – rozmanitost v rámci druhů, mezi druhy a ekosystémy – klesá rychleji než kdykoli v lidské historii.“¹⁴ Jednou z nejvýznamnějších přímých příčin úpadku biodiverzity jsou podle této zprávy také změny ve využití území.¹⁵ Změny v lidském chování, které by tento trend mohly zastavit, musí být podle zprávy IPBES transformativní, tj. zásadní

¹⁰ S ohledem na soudržnost obsahu této práce zde nebudou podrobněji řešeny nepřímé vlivy pozemních komunikací na přírodu a krajinu související se změnou klimatu, znečištěním ovzduší, šířením nepůvodních invazních druhů atd. Jelikož ochrana přírody a krajiny je pouze jedním z několika problémů, které jsou z pohledu ochrany životního prostředí relevantní ve vztahu k pozemním komunikacím, předpokládá se, že by se tato práce mohla do budoucna stát jednou ze skupiny prací či publikací zabývajících se touto širěji vymezenou problematikou, ve kterých by pak případně mohlo být možné zohlednit ve větší míře podrobnosti i tyto další vlivy.

¹¹ Brondizio, E. S., Settele, J., Díaz, S., Ngo, H. T. (eds.), *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, chapter 2.3: Status and trends – Nature's Contributions to People* [online], IPBES secretariat, Bonn 2019, s. 3 (bod 1), dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes_global_assessment_chapter_2_3_nep_unedited_31may.pdf [cit. 7. 7. 2021].

¹² Tamtéž, s. 5 (bod 7), s. 6 (bod 13) a s. 7 (bod 15).

¹³ Díaz, S., Settele, J., Brondizio, E. S., Ngo, H. T., Guèze, M., Agard, J., Arneth, A., Balvanera, P., Brauman, K. A., Butchart, S. H. M., Chan, K. M. A., Garibaldi, L. A., Ichii, K., Liu, J., Subramanian, S. M., Midgley, G. F., Miloslavich, P., Molnár, Z., Obura, D., Pfaff, A., Polasky, S., Purvis, A., Razzaque, J., Reyers, B., Roy Chowdhury, R., Shin, Y. J., Visseren-Hamakers, I. J., Willis, K. J., and Zayas, C. N. (eds.), *The global assessment report on biodiversity and ecosystem services, summary for policymakers* [online], IPBES secretariat, Bonn 2019, s. 10, dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_en.pdf [cit. 7. 7. 2021]. Překlad autorky. Originální znění: „Both nature and nature's contributions to people are vital for human existence and good quality of life [...]“

¹⁴ Tamtéž, s. 10. Překlad autorky. Originální znění: „Biodiversity – the diversity within species, between species and of ecosystems – is declining faster than at any time in human history.“

¹⁵ Tamtéž, s. 12.

ve smyslu systémové reorganizace zahrnující technologické, ekonomické i sociální faktory, jakož i celospolečenské vzorce myšlení, cíle a hodnoty.¹⁶

Pokud jde o české právo upravující procesy plánování a umístování staveb pozemních komunikací, zdá se, že v poslední době reaguje spíše na problémy týkající se pomalé realizace těchto staveb než na zhoršující se problémy životního prostředí (zde především biologické rozmanitosti). To však může mít celou řadu různých příčin. Jak bylo uvedeno výše, pomyslným ideálem sledovaným v této práci je takové nastavení právního rámce, které umožní povolení výstavby v případech, kdy je daný úsek pozemní komunikace považován za potřebný a vhodně umístěný a současně zajistí odpovídající míru ochrany zdraví osob a životního prostředí. Ve vztahu k ochraně přírody a krajiny je však pod pojmem „odpovídající“ nutno rozumět takovou ochranu, která zohledňuje také ve výše citované zprávě IPBES popsané hrozby související s dalším úpadkem biodiverzity, jakož i doporučené „transformativní“ změny v lidském chování, které budou potřebné, má-li být tento nepříznivý trend zastaven.

Cíle práce a výzkumné otázky

Závěry této práce by v souladu s výše uvedeným měly obsahovat zejména doporučení směřující ke zlepšení právního rámce ochrany přírody a krajiny v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací. S tímto cílem souvisí především dvě otázky, kterými se tato práce bude podrobněji zabývat: první otázka se týká principu integrace požadavků na ochranu přírody a krajiny do procesů plánování a umístování staveb pozemních komunikací a druhá souvisí s aktuálním vývojem právní úpravy v ČR a doplňuje tak zkoumání o kritický pohled na současné trendy ve vývoji příslušné legislativy.

Povinnost integrace požadavků na ochranu životního prostředí je zakotvena v primárním právu EU, a to v článku 11 Smlouvy o fungování Evropské unie, který stanoví, že „[p]ožadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.“¹⁷ Mezi příslušné politiky EU se pochopitelně řadí také její dopravní politika. Na úrovni ČR se o integraci často hovoří pouze v kontextu procesní integrace jednotlivých řízení. I to bude v této práci významnou součástí zkoumání, nicméně jinak je zde integrace chápána především v materiálním smyslu, jako zahrnutí a odpovídající zohlednění příslušných environmentálních požadavků při vytváření

¹⁶ Tamtéž, s. 14.

¹⁷ Článek 11 Smlouvy o fungování Evropské unie, konsolidované znění publikované v Úředním věstníku Evropské unie 2012/C 326/1 (dále jen „Smlouva o fungování Evropské unie“).

a provádění dopravních politik (týkajících se pozemních komunikací) a v navazujících procesech (zejména při umístování staveb pozemních komunikací).¹⁸

První výzkumná otázka v této práci je proto následující: „*Nakolik (a zda vůbec) jsou v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací v České republice integrovány požadavky na ochranu přírody a krajiny?*“ Výchozí tezí v této souvislosti je, že čím lépe budou požadavky na ochranu životního prostředí integrovány v celém cyklu plánování a umístování staveb pozemních komunikací, tím spíše dojde ke vhodnému skloubení souvisejících zájmů a k přijetí nejlepšího možného řešení. Navazující tezí je, že v případě plánování a umístování staveb pozemních komunikací v ČR dochází k problémům při integraci požadavků na ochranu přírody a krajiny na úrovni strategického plánování, což následně způsobuje problémy na projektové úrovni při umístování staveb. V případě potvrzení těchto dvou tezí bude na místě zvážit a navrhnout úpravu právního rámce tak, aby bylo nalezeno optimálnější řešení.

Druhá výzkumná otázka týkající se aktuálního vývoje příslušné právní úpravy se nabízí zejména v kontextu nedávných změn stavebního práva. Jak bylo naznačeno výše, probíhající legislativní změny si kladou za cíl především usnadnění či urychlení výstavby pozemních komunikací (i jiných staveb), zatímco na druhé straně v oblasti ochrany přírody a krajiny nedochází k zásadnějšímu vývoji, který by reagoval na alarmující úbytek biodiverzity. Lze se proto ptát, co je považováno za důležitější společenskou hodnotu – zda nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby, nebo dřívější zahájení výstavby.¹⁹ Odpověď na tuto otázku není na první pohled přímo právní, bezprostředně se však týká stanovování lhůt pro vydání rozhodnutí nebo závazného stanoviska, omezování možnosti veřejnosti kvalifikovaně se vyjádřit v probíhajícím řízení, zavádění fikcí souhlasu dotčeného orgánu v případě zmeškání lhůty apod.

V této souvislosti je nutné předeslat, že ve své podstatě se tato práce zabývá problematikou střetu dvou proti sobě stojících veřejných zájmů – veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny a veřejného zájmu na výstavbě pozemní komunikace.²⁰ Ochrana přírody a krajiny je

¹⁸ K pojmu integrace a možnostem jeho chápání srov. zejména Damohorský, M., *Integrace a právo životního prostředí*, In: Damohorský, M. (ed.), *Integrace a právo životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 2/2006, Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2008, s. 9–13.

¹⁹ Ani jedno z těchto kritérií není samozřejmě zcela bez významu, i v tomto ohledu je tedy třeba vyvinout snahu o jejich vhodné skloubení. Průchová a kol. k tomu výstižně uvádí, že „[z] pohledu systému jako takového je klíčovým ukazatelem především kvalita rozhodování. Tu lze samozřejmě hodnotit různými metodami, jimiž se zabývá správní věda. Z pohledu trvale udržitelného rozvoje je však tím nejdůležitějším kritériem, zda po realizaci záměru nedochází k takovým nepříznivým změnám v území, které jsou s principem trvale udržitelného rozvoje neslučitelné. Nezanedbatelný význam má však i kritérium času, neboť je nezbytné postupovat tak, aby věcně kvalitní řešení bylo přijato bez zbytečných průtahů v rozumném časovém horizontu.“ Průchová, I. a kol., *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Brno 2011, s. 21.

²⁰ K této problematice lze obecněji srovnat zejména Vomáčka, V., *Poměrování veřejných zájmů v ochraně přírody a krajiny* [online], rigorózní práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2018, dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/210197/> [cit. 7. 7. 2021].

za veřejný zájem označena v § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „**stavební zákon**“) v § 2 odst. 1 písm. k) definuje veřejnou infrastrukturu (do které spadá také dopravní infrastruktura včetně staveb pozemních komunikací) jako pozemky, stavby a zařízení zřizované nebo užívané ve veřejném zájmu. V této práci budou rozebírány různé procesy a řízení, ve kterých dochází ke konkretizaci těchto veřejných zájmů a k určení, který veřejný zájem bude v tom daném případě převažovat.²¹ Podoba a vývoj právní úpravy týkající se všech těchto procesů a řízení může ovlivnit výsledek poměrování veřejných zájmů a tím i výslednou podobu záměru v území.

Druhá výzkumná otázka proto zní následovně: „*Nakolik (a zda vůbec) odpovídá současný vývoj právní úpravy v oblasti stavebního práva požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní komunikace v území s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny?*“ Východí tezí v této souvislosti je, že současný vývoj české právní úpravy upřednostňuje zájem na urychlení a usnadnění procesů povolování staveb pozemních komunikací před požadavkem na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby v daném území. Navazující tezí je, že tento vývoj může nepříznivě ovlivnit výslednou podobu stavby z hlediska minimalizace jejích vlivů na přírodu a krajinu. Potvrdí-li se obě tyto teze, pak by bylo na místě přehodnotit východiska tohoto legislativního vývoje a obnovit snahy o nalezení takového řešení, které usnadní povolovací proces, aniž by přitom snižovalo úroveň ochrany přírody a krajiny (potažmo životního prostředí jako celku i dalších veřejných zájmů).

Struktura práce a použité metody

Co do struktury je tato práce rozdělena do osmi základních kapitol: 1. Úvod, 2.–5. Analýza právního rámce, 6. Případové studie, 7. Komparativní studie a 8. Závěr.

Samotné jádro práce představují kapitoly 2 až 5, ve kterých je provedena analýza relevantní právní úpravy, včetně srovnání příslušné judikatury a odborné literatury. Jedná se o čtyři relativně samostatné kapitoly, které vytváří základ pro zodpovězení obou výzkumných otázek práce. Druhá kapitola představuje mezinárodní a unijní závazky ČR, které je v kontextu otázek řešených v práci nezbytné respektovat. Třetí kapitola se zabývá procesy plánování a umístování staveb pozemních komunikací v ČR a čtvrtá kapitola je zaměřena na relevantní nástroje ochrany přírody a krajiny, které jsou do těchto procesů začleněny. Na jejich základě by mělo být možné zodpovědět první výzkumnou otázku práce. Pátá kapitola je pak věnována

²¹ Tato konkretizace a porovnání náleží do pravomoci moci výkonné – zákonem nemůže být veřejný zájem na realizaci konkrétního záměru *a priori* stanoven. Srov. náleží Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a náleží ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

aktuálnímu vývoji právní úpravy, čímž doplňuje analýzu provedenou v předchozích kapitolách způsobem, který umožní učinit ucelenější závěry i k druhé výzkumné otázce.

V šesté kapitole jsou zjištěné poznatky doplněny na pozadí procesů plánování a umístování vybraných úseků staveb pozemních komunikací v ČR. Zde se práce zaměřuje jen na některé úseky pozemních komunikací, na nichž lze demonstrovat a blíže rozebrat některé z problémů analyzovaných v předchozích kapitolách. Vesměs se jedná o případy, v jejichž souvislosti vznikla pro tuto práci významná judikatura. Přednostně jsou zde řešeny dálnice, a to s ohledem na jejich zvláštní význam jakožto dopravního spojení důležitého v celorepublikových i v celoevropských souvislostech a také na jejich podstatné vlivy na přírodu a krajinu. Zpracovat i případové studie týkající se pozemních komunikací nižších tříd by jistě bylo také prospěšné, nicméně taková analýza by svým rozsahem již přesáhla možnosti této práce.

V sedmé kapitole je český právní rámec srovnán s právní úpravou států, se kterými ČR sdílí společné hranice, tj. s právní úpravou přijatou v Německu, Rakousku, na Slovensku a v Polsku. V případě federativních států (Německo a Rakousko) je bližší pozornost věnována spolkovým zemím, které s ČR přímo sousedí. Výběr států pro komparaci byl proveden s ohledem na srovnatelné geografické podmínky (umístění v centru Evropy), jakož i na nutnost přeshraniční spolupráce (potřeba napojení silniční sítě jednotlivých států). Pozornost je věnována zejména procesům umístování a povolování staveb pozemních komunikací nejvyšší kategorie (dálnice, rychlostní silnice). Tyto pozemní komunikace jsou řešeny záměrně s ohledem na jejich význam v celoevropských souvislostech a s ohledem na možnost srovnání zjištěných poznatků s praxí plánování a umístování dálnic v ČR.

Jak vyplývá z výše uvedeného, práce je zpracována za využití metody analytické a komparativní s doplněním o výběr konkrétních případových studií. Vzhledem k tomu, že předmět práce je vymezen relativně konkrétně, poskytuje tento přístup možnost uchopit jej komplexně a čerpat zkušenosti z práva EU, práva srovnávaných států, jakož i z práva a dosavadní praxe v ČR. Jelikož práce současně propojuje několik velice širokých problematik (ochrana přírody a krajiny, územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí a dopravní politika) a zároveň se jedná o téma dosud uceleně nezpracované, vykazuje provedená analýza (včetně případových studií a komparací) větší rozsah, než je pro tento typ kvalifikační práce obvyklé. Věřím však, že zpracovávaná problematika si takovouto pozornost zaslouží.

Zjištěné poznatky jsou shrnuty v závěrečné osmé kapitole a v návaznosti na to jsou formulována základní doporučení, která by měla přispět ke zlepšení právního rámce v oblasti právní ochrany přírody a krajiny v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací, tj. ke splnění cíle této disertační práce stanovenému výše.

Vymezení základních pojmů

Než bude zahájena analýza příslušné právní úpravy, je třeba „vytknout před závorku“ vymezení několika pro tuto práci klíčových pojmů, které jsou obsaženy přímo v jejím názvu. Toto vymezení současně slouží také k dalšímu upřesnění předmětu této práce.

(A) Příroda a krajina. V ustanovení § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je stanoveno, že „[o]chranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.“ V souladu s tím se tato práce zaměřuje na problematiku ochrany (1) volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin jakožto předmětů druhové ochrany přírody, (2) přirozených stanovišť (biotopů) volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin jakožto předmětů územní ochrany přírody, (3) ekosystémů jakožto ucelených funkčních soustav zahrnujících předměty druhové i územní ochrany přírody, (4) ekologických sítí jakožto prostorových krajinných útvarů reagujících na potřebu chránit také konektivitu mezi jednotlivými stanovišti a (5) krajiny jakožto prostoru, ve kterém se všechny tyto prvky propojují s prvky civilizačními.

Většina těchto pojmů je definována přímo v zákoně o ochraně přírody a krajiny:

- **Volně žijící živočich** je v § 3 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny definován jako „jedinec živočišného druhu, jehož populace se udržují v přírodě samovolně, a to včetně jedince odchovaného v lidské péči vypuštěného v souladu s právními předpisy do přírody.“ **Planě rostoucí rostlina** je v § 3 odst. 1 písm. c) definována jako „jedinec nebo kolonie rostlinných druhů včetně hub, jejichž populace se udržují v přírodě samovolně.“ S ochranou volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin úzce souvisí pojem **biologické rozmanitosti (biodiverzity)**. Ten není v českém právu definován. Jeho vymezení lze však nalézt v Úmluvě o biologické rozmanitosti, která stanoví, že „[b]iodiverzita (biologická rozmanitost) znamená variabilitu všech žijících organismů včetně, mezi jiným, suchozemských, mořských a jiných vodních ekosystémů a ekologických komplexů, jejichž jsou součástí; zahrnuje diverzitu v rámci druhů, mezi druhy i diverzitu ekosystémů.“²²
- **Biotop** je v § 3 odst. 1 písm. k) zákona o ochraně přírody a krajiny definován jako „soubor veškerých neživých a živých činitelů, které ve vzájemném působení

²² Článek 2 Úmluvy o biologické rozmanitosti (Sdělení č. 134/1999 Sb.).

vytvářejí životní prostředí určitého jedince, druhu, populace, společenstva. Biotop je takové místní prostředí, které splňuje nároky charakteristické pro druhy rostlin a živočichů.“ Pojmy biotop a přírodní stanoviště jsou v této práci používány v tomto shodném významu.

- **Ekosystém** je v § 3 odst. 1 písm. l) zákona o ochraně přírody a krajiny definován jako „funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.“
- **Ekologická síť** není v českém právu definována. V odborné literatuře je charakterizována například jako: „soustava dostatečně velkých (reprezentativních) jádrových území (‘ostrovů‘ či ‘biocenter‘, obvykle se zvýšenou biodiverzitou, zejména druhovou bohatostí a rozmanitostí biotopů), vzájemně funkčně propojených cestami (biokoridory) či nášlapnými kameny (‘stepping stones‘, menšími územími, které svým charakterem umožňují dočasný výskyt druhů i mimo jádrová území a umožňují tak jejich přesun krajinou). Je to tedy prostorově propojená síť krajinných prvků, které zajišťují uchování nebo zlepšení stavu populací druhů a biotopů, a tím i ekosystémů a v nich probíhajících procesů, včetně stability krajinné struktury a udržitelnosti obnovitelných přírodních zdrojů.“²³
- **Krajina** je v § 3 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně přírody a krajiny definována jako „část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky.“

Předmětem této práce naopak nejsou další složky neživé přírody, které byly zmíněny ve výše uvedené definici „přírody a krajiny“ podle zákona o ochraně přírody a krajiny, tj. nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky. Jedná se o zcela specifickou dílčí problematiku upravenou v zákoně o ochraně přírody a krajiny, která významněji nesouvisí se zde řešenou problematikou a zbytečně by proto narušovala soudržnost práce.

(B) Pozemní komunikace. Pojem pozemní komunikace je definován v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“) jako „dopravní cesta určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci, včetně pevných zařízení nutných pro zajištění tohoto užití a jeho bezpečnosti.“²⁴

²³ Pešout, P., Hošek, M., *Ekologická síť v podmínkách ČR* [online], In *Ochrana přírody 2012*, zvláštní číslo, 21. 4. 2013, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/ekologicka-sit-v-podminkach-cr/> [cit. 7. 7. 2021].

²⁴ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Zákon o pozemních komunikacích rozlišuje čtyři základní kategorie pozemních komunikací: dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.²⁵ Jednotlivé kategorie pozemních komunikací se dále dělí do tříd. Silnice a místní komunikace I. třídy mohou být označeny jako silnice pro motorová vozidla, splňují-li stanovené požadavky.²⁶ O zařazení pozemní komunikace do kategorií a tříd rozhoduje silniční správní úřad na základě jejího určení, dopravního významu a stavebně technického vybavení.²⁷

Je třeba předeslat, že klasifikace pozemních komunikací podle zákona o pozemních komunikacích se liší od klasifikace podle práva EU (nařízení (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě, dále jen „**nařízení TEN-T**“) a podle mezinárodního práva (Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem, dále jen „**AGR**“). Problematická je zejména kategorie rychlostní silnice, kterou české právo od roku 2016 nezná (s účinností k 31. 12. 2015 došlo k přeřazení rychlostních silnic mezi dálnice a silnice pro motorová vozidla), zatímco v právu EU a v mezinárodním právu je stále běžná.

Je proto třeba věnovat pozornost otázce, zda jsou v daném případě splněny podmínky na danou kategorii pozemních komunikací kladené:

- **Dálnice** je podle § 4 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích „*pozemní komunikace určená pro rychlou dálkovou a mezistátní dopravu silničními motorovými vozidly, která je budována bez úrovněových křížení, s oddělenými místy napojení pro vjezd a výjezd a která má směrově oddělené jízdní pásy.*“ Je přístupná pouze silničním motorovým vozidlům, jejichž nejvyšší povolená rychlost není nižší, než stanoví zvláštní předpis (80 km/h). Podle nařízení TEN-T a AGR je dálnice „*speciálně projektovaná silnice vybudovaná pro provoz motorových vozidel, která neslouží k obsluze přilehlých pozemků a která je s výjimkou jednotlivých míst nebo dočasného omezení vybavena samostatnými jízdními pásy pro provoz v každém směru oddělenými od sebe dělicím pásem, který není určen k provozu, nebo výjimečně jiným způsobem; se úrovněově nekříží s žádnou pozemní komunikací, železnicí ani tramvajovou tratí, cyklistickou stezkou ani stezkou pro pěší; a je označena speciální značkou coby dálnice.*“
- **Rychlostní silnice** je podle nařízení TEN-T „*silnice projektovaná pro provoz motorových vozidel a přístupná především z mimoúrovňových křižovatek nebo křižovatek se světelnou signalizací, na které je zakázáno zastavit a parkovat v jízdním*

²⁵ Ustanovení § 1 odst. 2 a podrobněji § 4 – § 7 zákona o pozemních komunikacích.

²⁶ Ustanovení § 5 odst. 3 a § 6 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích.

²⁷ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

pruhu; a která se úrovnově nekříží s žádnou železnicí ani tramvajovou tratí.“ Definiční v AGR pouze dodává, že se rychlostní silnice nesmí křížit ani s cestou pro pěší. České právo kategorii rychlostní silnice v současnosti nezná.

- **Silnice pro motorová vozidla** je podle § 5 odst. 3 zákona o pozemních komunikacích *„silnic[í] I. třídy, která je budována bez úrovněových křížení, s oddělenými místy napojení pro vjezd a výjezd a na níž není přímo připojena sousední nemovitost s výjimkou nemovitostí přímo připojených z odpočívek.“* Na silnici pro motorová vozidla je zakázán vstup a pohyb nemotorových vozidel a chodců.²⁸
- **Silnice** je podle § 5 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *„veřejně přístupná pozemní komunikace určená k užití silničními a jinými vozidly a chodci.“* Podle svého určení a dopravního významu se silnice rozdělují do tří tříd.

Nižšími kategoriemi pozemních komunikací (tj. místními komunikacemi a účelovými komunikacemi) se tato práce nebude ve větší míře podrobnosti zabývat. Tyto pozemní komunikace mají zpravidla menší vlivy na okolní přírodu a krajinu než pozemní komunikace vyšší kategorie, které jsou rozsáhlejší a na kterých bývá frekventovanější provoz. Při jejich povolování připadá v úvahu využití zjednodušených režimů umístování staveb, jejichž podrobnější analýza by bohužel ještě více zatížila již tak značně rozsáhlý obsah této práce.²⁹ Významnou část analýzy týkající se jednotlivých nástrojů ochrany přírody a krajiny rozebíraných ve 4. kapitole této práce na ně však lze přiměřeně vztáhnout.

Konečně je třeba také upřesnit, že **silniční infrastrukturou** se rozumí infrastruktura všech kategorií a tříd pozemních komunikací. Přestože je ve spojení použit pojem „silnice“, což je s ohledem na výše uvedené nepřesné, jedná se o ustálené spojení, které je užíváno např. v Dopravní politice ČR. Podobně jsou používány pojmy „silniční doprava“, „silniční vozidla“ či „pravidla silničního provozu“. AGR rovněž používá pojmu „evropská mezinárodní silnice“ pro označení všech v ní klasifikovaných typů pozemních komunikací. V této práci jsou tato ustálená spojení zachována, je proto vždy třeba rozlišit, zda dané spojení pod pojmem silnice rozumí všechny pozemní komunikace či skutečně pouze silnice.

²⁸ Srov. ustanovení § 38 ve spojení s § 35 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

²⁹ Souvisejícím důvodem pro zaměření předmětu práce spíše na pozemní komunikace vyšších kategorií je pak také předpoklad, že jejich umístování je složitější a rozebrané postupy tak lze snadněji aplikovat i na případ pozemních komunikací nižší kategorie. U těch zpravidla dojde k umístění koridoru na nižší úrovni územního plánování, nemusí u nich být vždy vyžadováno provedení EIA a v úvahu může připadat uplatnění některého ze zjednodušených režimů umístování staveb.

1.2 Pozemní komunikace a biodiverzita

Při analýze příslušného právního rámce se nelze obejít bez základních informací o tom, jaké vlivy na výše vymezené předměty přírody a krajiny vlastně pozemní komunikace a silniční doprava mají a jak je k této problematice podle současného vědeckého poznání možné přistupovat. Jedná se o onu první rovinu problému stojící mimo obor práva, která byla zmíněna výše. V jejím rámci je třeba vyjít z odborné literatury především z oboru ekologie (resp. *road ecology*). Největší pozornost bývá v této souvislostech věnována vlivu pozemních komunikací na biodiverzitu.³⁰ Tyto informace jsou teoretickým východiskem této práce a také podrobněji odůvodňují, proč je právě této problematice třeba věnovat pozornost.³¹

Vlivy pozemních komunikací a silniční dopravy na biodiverzitu lze orientačně rozdělit do tří základních skupin, které jsou však vzájemně provázány. Jedná se (1) o úmrtnost živočichů na pozemních komunikacích, (2) o ztrátu a změnu přirozených stanovišť a (3) o ztrátu či omezení konektivity krajiny.³² S ohledem na různé vlastnosti a potřeby různých druhů živočichů se může význam a dopad všech těchto vlivů vzájemně odlišovat, a to až do té míry, že pro některé druhy může mít umístění pozemní komunikace v místě jejich výskytu vlivy zanedbatelné či dokonce pozitivní, pro jiné druhy však může znamenat takové oslabení populace, že v krajním případě dojde až k jejímu lokálnímu vyhynutí.³³

Pokud jde o úmrtnost živočichů na pozemních komunikacích, tj. o kolize živočichů s vozidly, těm byla historicky věnována pozornost v první řadě.³⁴ Důvody jsou zřejmé – případy

³⁰ Jedná se tedy v kontextu této práce o mírně zúžené vnímání problematiky (nezahrnuje vlivy na krajinný ráz, jen v menší míře se zabývá ochranou volně žijících rostlin apod.). Současně však vysvětluje problémy, které je v souvislosti s výstavbou pozemních komunikací nejvíce nutné řešit a které jsou významné pro naprostou většinu dílčích otázek řešených v této práci (druhová ochrana, ochrana přírodních stanovišť, fragmentace krajiny).

³¹ Ve větší míře podrobnosti srov. v této podkapitole citovanou literaturu a další literaturu, na kterou je v ní odkazováno. Nad rámec toho je třeba alespoň na okraj upozornit, že v Evropě existuje nevládní sdružení expertů označované jako IENE (*Infra Eco Network Europe*), které se zabývá právě problematikou vlivu lineární dopravní infrastruktury na přírodu. Z dílny této iniciativy pochází především významná publikace „*Habitat Fragmentation due to Transportation Infrastructure*“ (fragmentace stanovišť způsobená dopravní infrastrukturou), ve kterém lze nalézt velké množství relevantních doporučení týkajících se zmírňování fragmentace krajiny způsobované těmito stavbami. Srov. IENE [online], dostupné z: <http://www.iene.info/> [cit. 7. 7. 2021]. Publikace je dostupná online z: <https://handbookwildlifetraffic.info/> [cit. 7. 7. 2021]. Podobně lze odkázat také na vybrané aktivity CEDR (*Conference of European Directors of Roads*), zejména na tuto publikaci, která navazuje na výše zmíněný projekt IENE: O'Brien, E., van der Grift, E., Elmeros, M., Wilson-Parr, R., Carey, C., *CEDR Contractor Report 2018-3, Call 2013: Roads and Wildlife, The Roads and Wildlife Manual* [online], květen 2018, dostupné z: <https://www.cedr.eu/download/Publications/2018/CR-2018-3-Call-2013-Roads-and-Wildlife-Manual.pdf> [cit. 7. 7. 2021]. V této práci bohužel není prostor pro podrobný popis souvisejících „mimoprávních“ problémů a návrhů jejich řešení – na tomto místě jsou rekapitulována pouze základní východiska nezbytná zejména pro vymezení právního rámce, který bude podroben bližší analýze.

³² Forman, R. T. T. et al., *Road Ecology: Science and Solutions*, 2003, opak. cit., s. 114 a násl., a také van der Ree, R., Smith, D. J., Grilo, C. (eds.), *Handbook of Road Ecology*, Wiley Blackwell, 2015, s. 237 a násl.

³³ Forman, R. T. T. et al., *Road Ecology: Science and Solutions*, 2003, opak. cit., s. 121., a také van der Ree, R., Smith, D. J., Grilo, C. (eds.), *Handbook of Road Ecology*, 2015, opak. cit., s. 238.

³⁴ Forman, R. T. T. et al., *Road Ecology: Science and Solutions*, 2003, opak. cit., s. 16 a násl.

střetu živočichů s vozidly jsou snadno viditelné, a také přímo ohrožují lidské životy, zdraví i majetek. Četnost kolizí je přitom ovlivněna řadou faktorů, jako je frekvence provozu, rychlost vozidel a struktura okolní krajiny.³⁵ Záleží také na tom, jak daný druh živočichů na pozemní komunikaci reaguje – některé se jí vyhnou z dálky (reagují přitom zpravidla hluk, světlo a chemické emise), jiné se vyhýbají jen povrchu pozemní komunikace nebo jen projíždějícím vozidlům a některé jsou k pozemním komunikacím naopak přitahovány (vyhledávají například mršiny jako zdroj potravy či povrch pozemní komunikace jako místo k vyhřívání).³⁶ Pod koly projíždějících vozidel pak pochopitelně končí především ty druhy, které se kolem pozemní komunikace pohybují či se jí (neúspěšně) pokouší překonat.³⁷

Výstavba nové pozemní komunikace také způsobuje významný úbytek rozlohy přirozených stanovišť. Na první pohled by se mohlo zdát, že zábor půdy není velký, toto zdání však klame – pozemní komunikace jsou ve skutečnosti rozsáhlými stavbami, které se pouze na rozdíl od jiných staveb rozkládají do délky (mají liniový charakter). Současně je nutné zohlednit také související infrastrukturu (parkoviště, benzínové pumpy apod.) a sekundárně také další stavby, které se objeví v důsledku rozvoje okolního území po zprovoznění pozemní komunikace (stavby pro logistiku a zásobování apod.). Navíc, pro ty druhy živočichů, které se pozemním komunikacím přirozeně vyhýbají z větší dálky, je úbytek použitelných stanovišť daleko větší – projevuje se tzv. okrajový efekt, kdy v důsledku zprovoznění nové pozemní komunikace dochází ke zmenšení jádrové oblasti původního stanoviště na úkor oblasti okrajové, která je vystavena odlišným environmentálním podmínkám (srov. **přílohu č. 1** této práce).³⁸

Změna prostředí v okrajových oblastech je způsobena zejména hlukem a vibracemi z pozemní komunikace, chemickým a světelným znečištěním, kácením a tvorbou naspů, hydrologickými změnami apod.³⁹ Tyto změny mohou některé druhy odpuzovat (zejm. druhy zdržující se v jádrových oblastech), jiné druhy se jim však umí přizpůsobit, nebo jim tyto změněné podmínky přímo vyhovují. Okrajové oblasti proto mohou sloužit jako vhodná stanoviště pro některé druhy živočichů i rostlin, zejména pokud jsou za tímto účelem vhodně vytvořena a udržována (např. se může jednat o stanoviště hmyzu v jinak málo druhově bohaté zemědělské

³⁵ Srov. Forman, R. T. T. et al., *Road Ecology: Science and Solutions*, 2003, opak. cit., s. 120.

³⁶ Van der Ree, R., Smith, D. J., Grilo, C. (eds.), *Handbook of Road Ecology*, 2015, opak. cit., s. 238–239.

³⁷ Srážky se zvířeti v ČR jsou monitorovány v rámci aplikace www.srazenazver.cz provozované pod záštitou společnosti Centra dopravního výzkumu, v.v.i.

³⁸ Van der Ree, R., Smith, D. J., Grilo, C. (eds.), *Handbook of Road Ecology*, 2015, opak. cit., s. 4–5.

³⁹ Iuell, B., Bekker, G. J., Cuperus, R., Dufek, J., Fry, G., Hicks, C., Hlaváč, V., Keller, V., Rosell, C., Sangwine, T., Tørslov, N., Wandall, B. le Maire, *Habitat Fragmentation due to Transportation Infrastructure, Wildlife and Traffic: A European Handbook for Identifying Conflicts and Designing Solutions* [online], 2003, kap. 3, s. 7–8, dostupné z: http://www.iene.info/wp-content/uploads/COST341_Handbook.pdf [cit. 7. 7. 2021].

krajině).⁴⁰ Jsou-li okraje pozemních komunikací dostatečně široké, pak je některé druhy živočichů používají také jako koridory, které jim usnadňují pohyb krajinou. Na druhou stranu však ze stejných důvodů mohou být také významným místem šíření druhů nepůvodních.⁴¹

Kromě okrajového efektu mají pozemní komunikace v krajině také efekt bariérový, který způsobuje omezení nebo úplné přerušování přirozené trasy živočichů bariérou, což vede k izolovanosti jednotlivých populací a prostorovému omezení jimi využívaných stanovišť, jakož i k omezení jejich možnosti kolonizovat nová stanoviště. Co do míry propustnosti bariéry přitom opět záleží jak na podobě pozemní komunikace a frekvenci dopravy, tak také na vlastnostech daného druhu živočichů.⁴² Nakolik bude populace daného druhu vytvořením bariéry dotčena, závisí mimo jiné na jeho potřebě pohybovat se na delší vzdálenosti a na míře reprodukce.⁴³ Záleží také na výše uvedeném chování daného druhu v reakci na pozemní komunikaci – některé druhy se jí budou spíše snažit překonat, což snižuje bariérový efekt, ovšem současně je to vystavuje většímu riziku úhynu pod koly automobilů.

Základním problémem je pak především společný efekt všech výše uvedených vlivů. Právě v něm spočívá podstata problematiky fragmentace stanovišť – pozemní komunikace (jakož i další stavby a jinak intenzivně využívaná krajina) rozdělují přirozená stanoviště na menší části, mezi kterými se nachází bariéry.⁴⁴ Je tak podstatně zmenšena rozloha přirozených stanovišť a současně tato zmenšená stanoviště jsou od sebe zcela nebo zčásti oddělena. Pokud jsou zbylá stanoviště malá a živočichové nemají možnost pohybovat se mezi nimi, popř. pokud je tato jejich možnost podstatně omezena (přičemž mohou být také ohroženi vozidly při pokusu

⁴⁰ Forman, R. T. T. et al., *Road Ecology: Science and Solutions*, 2003, opak. cit., s. 95 a násl. Z českého prostředí srov. např. Kuras, T., Hejduk, S., Hula, V., Niedobová, J., Šikula, T., Těšitel, J., Mládek, J., *Dálnice – zelená páteř krajiny?* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 5/2015, 22. 12. 2015, dostupné z: <https://www.casopis.ochrana-prirody.cz/vyzkum-a-dokumentace/dalnice-zelena-pater-krajiny/> [cit. 7. 7. 2021]. Dále lze srovnat také projekt *Motýlí dálnice* [online], dostupné z: <http://www.motylidalnice.cz/> [cit. 7. 7. 2021].

⁴¹ Iuell, B., Bekker, G. J., Cuperus, R., Dufek, J., Fry, G., Hicks, C., Hlaváč, V., Keller, V., Rosell, C., Sangwine, T., Tørsløv, N., Wandall, B. le Maire, *Habitat Fragmentation due to Transportation Infrastructure, Wildlife and Traffic: A European Handbook for Identifying Conflicts and Designing Solutions*, 2003, opak. cit., kap. 3, s. 8–9.

⁴² Pokud jde o bariérový efekt pozemní komunikace, Dopravní politika ČR rozlišuje tzv. statickou a dynamickou složku tohoto efektu. „*Statická složka je reprezentovaná stavbami, dynamická potom činnostmi, které zde probíhají. Z dopravních staveb je statickou složkou silniční či železniční těleso, dynamickou dopravní provoz, který zde probíhá. [...] Celkový bariérový efekt je dán vzájemnou kombinací statické i dynamické složky. To je důležité z hlediska snižování a optimalizace bariérového efektu. Fragmentace krajiny není zvyšována pouze výstavbou nových pozemních komunikací a železnic, ale i nárůstem dopravního výkonu na nové i stávající síti. Zde je z pohledu fragmentace krajiny velký prostor pro optimalizaci vzájemného vztahu mezi výstavbou nových úseků a řešením dopravní situace širokého okolí, například pomocí pozemkových úprav.*“ *Dopravní politika České republiky pro období 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050* [online], s. 42, dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhledem?return=/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI> [cit. 7. 7. 2021].

⁴³ Van der Ree, R., Smith, D. J., Grilo, C. (eds.), *Handbook of Road Ecology*, 2015, opak. cit., s. 238.

⁴⁴ Pro další informace týkající se problematiky fragmentace krajiny ČR dopravními stavbami lze doporučit publikaci Zýka, V., *Fragmentace krajiny ČR dopravními stavbami, Vývoj, současný stav a priority územní ochrany*, Academia, Praha 2016.

o překonání bariéry), může dojít k významnému oslabení populace způsobenému omezeným přístupem k potravě a jiným zdrojům, omezeným výběrem partnerů i omezenou možností kolonizovat nová stanoviště. To pak může vést až k lokálnímu vyhynutí některých druhů.⁴⁵

Ze studie publikované v roce 2019 Evropskou agenturou pro životní prostředí vyplývá, že velké části Evropy jsou vysoce fragmentované dopravní infrastrukturou a v důsledku rozrůstání měst. Nejvyšší míra fragmentace je sledována na Maltě, v zemích Beneluxu a v Německu, směrem na východ a jih se pak míra fragmentace snižuje. Míra fragmentace v ČR je ve vztahu k evropskému průměru také vysoká – v žebříčku zemí s nejfragmentovanější krajinou následuje ČR hned po Německu.⁴⁶ Podle Zprávy o stavu životního prostředí ČR z roku 2019 „[v] letech 2000–2016 klesla rozloha nefragmentované krajiny o 11,7 % z 54,1 tis. km² v roce 2000 na 50,0 tis. km² (63,5 % celkové rozlohy ČR) v roce 2010 a dále na 47,8 tis. km² (60,6 % území ČR) v roce 2016 [...]. Podle prognóz bude proces fragmentace krajiny dopravou i nadále pokračovat a v roce 2040 bude podíl nefragmentované krajiny dosahovat pouze 53 %.“⁴⁷ Vysoký nárůst fragmentace je podle této zprávy způsoben zejména výstavbou dopravních koridorů a neustálým rozrůstáním městských aglomerací.⁴⁸

Co se možností řešení týče, ty musí být s ohledem na výše uvedené do značné míry individuální podle toho, jaká pozemní komunikace je umístována, jakým územím má procházet, jaké přitom mohou být dotčeny druhy a jaké jsou jejich vlastnosti a potřeby. První významnou otázkou proto je, kudy má daná pozemní komunikace vést, zejména nakolik se přiblíží přírodním stanovištím obývaným těmi druhy rostlin a živočichů, které mohou být jejím umístěním negativně dotčeny, popř. zda taková přírodní stanoviště rozdělí. Jak bylo ilustrováno výše v úvodu této práce, v této souvislosti může vzniknout napětí mezi zájmem na ochraně biodiverzity (který vyžaduje umístění pozemních komunikací dále od přírodních lokalit) a zájmem na ochraně obyvatel (který naopak vyžaduje jejich umístění dále od lidských obydlí). Podobně důležitá je pak také otázka, jak bude pozemní komunikace v dané lokalitě působit v kombinaci s další již existující či plánovanou infrastrukturou či jiným využitím území.

⁴⁵ Iuell, B., Bekker, G. J., Cuperus, R., Dufek, J., Fry, G., Hicks, C., Hlaváč, V., Keller, V., Rosell, C., Sangwine, T., Tørsløv, N., Wandall, B. le Maire, *Habitat Fragmentation due to Transportation Infrastructure, Wildlife and Traffic: A European Handbook for Identifying Conflicts and Designing Solutions*, 2003, opak. cit., kap. 3, s. 3.

⁴⁶ Evropská agentura pro životní prostředí, *Landscape fragmentation pressure and trends in Europe* [online], 13. 12. 2019, dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/mobility-and-urbanisation-pressure-on-ecosystems-2/assessment> [cit. 7. 7. 2021].

⁴⁷ Čermáková, E., Grešlová, P., Kochová, T., Lepičová, P. Mertl, J., Pokorný, J., Přech, J., Rollerová, M., Vlčková, V., *Zpráva o životním prostředí České republiky 2019* [online], Ministerstvo životního prostředí, CENIA, Praha 2021, s. 35, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace [cit. 7. 7. 2021].

⁴⁸ Tamtéž, s. 35.

Druhá otázka pak je, jak bude tato pozemní komunikace vypadat, např. kolik jízdnic pruhů bude mít, případně zda v určitých úsecích bude vedena po mostě či tunelem. Co se dalších opatření týče, u pozemních komunikací vyšší třídy se k řešení výše uvedených problémů zpravidla používá kombinace migračních objektů (propustky, ekodukty apod.) s dalšími opatřeními (zejm. oplocení).⁴⁹ Tato opatření však nesmí být samoúčelná – vychází z informací o tom, jaké druhy živočichů se v dané lokalitě vyskytují a mohou být umístěním pozemní komunikace dotčeny, co konkrétně je ohrožuje (úmrtnost na pozemní komunikaci, nebo spíše ubývání, zhoršování kvality a fragmentace stanovišť, popř. kombinace těchto vlivů), a dále jaká konkrétní opatření mohou v daném případě tyto problémy řešit. Výsledná podoba pozemní komunikace a její umístění v krajině je tak výsledkem dlouhého procesu plánování a rozhodování, do kterého by měly být výše uvedené požadavky promítnuty.

Tento proces zpravidla sestává ze čtyř základních fází. Počíná strategickým plánováním, ve kterém je posuzována potřeba pozemní komunikace a možnosti vedení jejího koridoru. Následuje projektové plánování, kdy je již stanoven konkrétní koridor a poté také základní požadavky na pozemní komunikaci jako takovou. Třetím stupněm je výstavba pozemní komunikace, při které dochází také k realizaci stanovených opatření. Poslední fází je pak uvedení pozemní komunikace do provozu a následně její údržba a opravy, které budou probíhat po celou dobu jejího provozu.⁵⁰ Z pohledu potřeby zajištění odpovídající míry ochrany biodiverzity jsou významné všechny tyto fáze, nicméně největší prostor pro přijetí rozhodnutí, která ovlivní konečný výsledek, je ve fázích nejrannějších, tedy zejména ve fázi strategického plánování, ve které ještě lze ovlivnit, zda a kam bude pozemní komunikace umístěna. Pak se tento prostor zužuje. Na druhou stranu však v nejrannějších fázích bývá k dispozici nejméně informací o předpokládaných vlivech záměru na biodiverzitu. Rozsah těchto informací se zvětšuje postupně při výběru a upřesnění koridoru a podrobnějším plánování.⁵¹

V úzké souvislosti s tím je při hledání vhodných opatření na ochranu biodiverzity nutné respektovat tzv. mitigační hierarchii.⁵² V souladu s ní je v první řadě třeba pokusit se

⁴⁹ Je třeba si uvědomit, že oplocení sice zabráni živočichům v pohybu na pozemní komunikaci, současně však bez kombinace s vhodnými migračními objekty zvyšuje bariérový efekt pozemní komunikace. Proto je třeba tato opatření vhodně kombinovat a např. používat oplocení také k navedení živočichů k migračním objektům.

⁵⁰ Třetí a čtvrtá fáze, tj. fáze samotné výstavby, údržby, oprav a případných pozdějších úprav pozemní komunikace jsou z pohledu ochrany biodiverzity rovněž velice významné (např. ve vztahu k realizaci opatření k zajištění průchodnosti a jejich údržbě či k možnosti přijetí nových opatření k ochraně biodiverzity při pozdějších úpravách pozemní komunikace), v této práci jim však nebude věnováno více pozornosti.

⁵¹ Van der Ree, R., Smith, D. J., Grilo, C. (eds.), *Handbook of Road Ecology*, 2015, opak. cit., s. 27–31.

⁵² Mitigation hierarchy: avoid – minimise – mitigate – compensate (offset). Srov. např. van der Ree, R., Smith, D. J., Grilo, C. (eds.), *Handbook of Road Ecology*, 2015, opak. cit., s. 7 či s. 52. Podobně lze srovnat také EHK OSN, *Code of practice for the introduction of biological and landscape consideration into the transport sector* [online], 5. ministerská konference „Životní prostředí pro Evropu“, Kyjev, 21. – 23. 5. 2003, KIEV.CONF/2003/INF/26,

negativním vlivům zcela vyhnout (například tím, že pozemní komunikace v dané lokalitě vůbec nebude umístěna). Pokud to není možné, mají být negativní vlivy minimalizovány (například tím, že bude vedena v dostatečné vzdálenosti od přírodně cenných lokalit, po mostě nebo tunelem). Teprve následně mají být hledána opatření, jak zmírnit negativní vlivy (například kombinací oplocení a migračních objektů). A konečně, pokud ani zmírňující opatření nezajistí eliminaci negativního vlivu, je třeba tento zbývající negativní vliv kompenzovat (například vytvořením náhradního stanoviště na jiném místě) – to je však považováno za poslední možnost.⁵³ Je zřejmé, že první a ve značné míře i druhý stupeň v této hierarchii je třeba posuzovat již ve fázi strategického plánování – v následujících fázích je na to již z velké části pozdě.

Z těchto poznatků vyplývá, že je nezbytné vyhledávat a zohledňovat požadavky na ochranu biodiverzity na všech úrovních plánování a umístování staveb pozemních komunikací (zejména tedy také na úrovni strategického plánování), aby se zajistilo, že klíčové problémy budou identifikovány co nejdříve. Na tomto základě lze pak informovaně zvážit reálné možnosti pro přijetí vhodných opatření na ochranu biodiverzity.⁵⁴ Zejména otázky týkající se konektivity krajiny, které s problematikou plánování a umístování pozemních komunikací souvisí velice úzce, je třeba zohledňovat v celém procesu plánování a umístování stavby. K tomu by přitom měla sloužit celá řada nástrojů ochrany přírody a krajiny zakotvená v českém právním řádu, které budou v této práci podrobeny bližšímu zkoumání.

Poznámka: *Právní stav práce je uzavřen ke dni 15. 7. 2021. Není-li výslovně stanoveno jinak, pak jsou všechny právní předpisy citovány ve znění účinném právě k tomuto datu.*

s. 5, dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin//DAM/env/efe/Kiev/proceedings/files.pdf/Item%209/9Documents/Backgrounddocs/inf.26.e.pdf> [cit. 7. 7. 2021].

⁵³ Van der Ree, R., Smith, D. J., Grilo, C. (eds.), *Handbook of Road Ecology*, 2015, opak. cit., s. 52. Nebo také Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šikula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 108.

⁵⁴ Tamtéž, s. 7 a s. 30.

2. Mezinárodní a unijní závazky České republiky

Prvním krokem, který je třeba učinit hned na počátku analýzy zaměřující se na právní rámec ochrany přírody a krajiny při plánování a umístování staveb pozemních komunikací v ČR, je identifikace závazků, kterými je v těchto souvislostech ČR vázána. Jedná se o závazky plynoucí z platných mezinárodních smluv a o závazky plynoucí z práva EU. Podle předmětu úpravy je lze rozdělit do tří skupin: (1) závazky směřující k rozvoji silniční infrastruktury, (2) závazky směřující k ochraně přírody a krajiny a (3) závazky v oblasti posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí. Ani v jedné z těchto oblastí není ČR zcela autonomní.

Pokud jde o první skupinu, jsou v kontextu této práce relevantní zejména mezinárodní závazky plynoucí z Evropské dohody o hlavních silnicích s mezinárodním provozem (AGR)⁵⁵ a z bilaterálních mezinárodních smluv a povinnosti vyplývající z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (nařízení TEN-T) a ze souvisejících právních předpisů EU.

Z druhé skupiny jsou pak relevantní zejména závazky plynoucí z Úmluvy o biologické rozmanitosti,⁵⁶ Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť⁵⁷ a z Evropské úmluvy o krajině⁵⁸ a povinnosti vyplývající ze 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 ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (směrnice o ptácích).

A konečně, pokud jde o třetí skupinu, relevantní jsou zejména mezinárodní závazky ČR plynoucí z Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států⁵⁹ a z Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí⁶⁰ a povinnosti vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA) a ze 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 EIA).

Tato kapitola se zaměřuje na identifikaci významu a obsahu těchto závazků a některých s nimi souvisejících iniciativ, přičemž však podrobnější analýza týkající se jejich provádění v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací v ČR je provedena

⁵⁵ Oznámení č. o18/c26/1987 Sb.

⁵⁶ Sdělení č. 134/1999 Sb.

⁵⁷ Sdělení č. 107/2001 Sb. m. s.

⁵⁸ Sdělení č. 13/2005 Sb. m. s.

⁵⁹ Sdělení č. 91/2001 Sb. m. s.

⁶⁰ Sdělení č. 71/2010 Sb. m. s.

až v kapitolách následujících. Současně v této kapitole dochází také k první části analýzy otázek týkajících se integrace požadavků na ochranu přírody a krajiny do procesů plánování a umisťování staveb pozemních komunikací, a to zejména na úrovni práva EU.

2.1 Mezinárodněprávní závazky v oblasti rozvoje silniční infrastruktury

2.1.1 Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem (AGR)

Pokud jde o mezinárodní závazky ČR v oblasti rozvoje silniční infrastruktury, nejvýznamnější smlouvou, kterou je ČR v této souvislosti vázána, je Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem (*European Agreement on Main International Traffic Arteries*, AGR). Tato dohoda byla sjednána v Ženevě dne 15. 11. 1975 pod záštitou Evropské hospodářské komise OSN (dále jen „**EHK OSN**“). Tehdejší Československá socialistická republika k ní přistoupila v roce 1987.⁶¹ Jedná se o první ze skupiny čtyř evropských dohod přijatých v oblasti rozvoje dopravní infrastruktury (AGR, AGC, AGTC a AGN).⁶²

Podstatou AGR je vytvoření společného rámce pro koordinovanou realizaci evropské sítě mezinárodních silnic.⁶³ Pozemní komunikace, které jsou její součástí (tzv. evropské mezinárodní silnice), se označují písmenem „E“ a příslušným číslem na zeleném pozadí (srov. **přílohu č. 2**).⁶⁴ V příloze II AGR jsou stanoveny základní technické požadavky kladené na tyto pozemní komunikace. Výslovně se zde stanoví, že „[s]táty vyvinou veškeré úsilí, aby vyhověly těmto ustanovením jak při stavbě nových silnic, tak při modernizaci stávajících.“⁶⁵ Stanovené požadavky tedy nejsou zcela striktní, státy se od nich mohou odchýlit. Evropské mezinárodní

⁶¹ Oznámení Federálního ministerstva zahraničních věcí o uzavření Evropské dohody o hlavních silnicích s mezinárodním provozem bylo zveřejněno ve Sbírce zákonů, částka 26/1987.

⁶² Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem (AGR z roku 1975), Evropská dohoda o mezinárodních železničních magistralách (AGC z roku 1985), Evropská dohoda o nejdůležitějších trasách mezinárodní kombinované dopravy a souvisejících objektech (AGTC z roku 1991) a Evropská dohoda o hlavních vnitrozemských vodních cestách mezinárodního významu (AGN z roku 1996).

⁶³ Mapa evropské sítě mezinárodních silnic ve stavu k roku 2007 je dostupná [online] z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/MapAGR2007.pdf> [cit. 24. 3. 2020].

⁶⁴ Podrobné podmínky označování jsou stanoveny v příloze III AGR. V České republice je toto označení legislativně upraveno v § 2 odst. 2 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích. Ustanovení výslovně uvádí, že „silnice stanovené dle zvláštního předpisu pro mezinárodní provoz [Evropské mezinárodní silnice] se označují též písmenem ‚E‘ a číslem“, tj. označení se uvádí vedle běžného národního označení pozemní komunikace – nijak se s ním nevyklučuje.

⁶⁵ Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem, konsolidované znění z roku 2016, dostupné [online] z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2016/sc1/ECE-TRANS-SC1-2016-03-Rev1e.pdf> [cit. 24. 3. 2020]. Příloha II, část I (s. 23). Překlad autorky. Originální znění: “Countries shall make every possible effort to conform to these provisions both in the construction of new roads and in modernizing existing ones.”

silnice by měly být přednostně vedeny po dálnicích a rychlostních silnicích, které splňují podmínky klasifikace uvedené v příloze II, části II AGR.⁶⁶

Územím ČR prochází 13 tahů evropských mezinárodních silnic. Devět z nich je považováno za hlavní tahy, tzv. páteřní silnice (*reference roads*) a mezilehlé silnice (*intermediate roads*). Ostatní evropské mezinárodní silnice jsou odbočné, propojovací a připojovací (*branch, link and connecting roads*). Jednotlivé tahy evropských mezinárodních silnic jsou v ČR vesměs vedeny po dálnicích a silnicích I. třídy (srov. mapu v **příloze č. 2**).⁶⁷ AGR nad rámec výše uvedeného nijak nepřikazuje, kudy přesně mají jednotlivé silniční tahy vést, ani nestanoví, do kdy mají být realizovány. Požadavek, aby byly vedeny přednostně po dálnicích a rychlostních komunikacích (ve smyslu klasifikace dle AGR) není závazný ani vymahatelný.

AGR je resortní mezinárodní smlouvou, která nesplňuje podmínky článku 10 Ústavy ČR. Jako taková není přímo aplikovatelným pramenem práva v řízeních před českými správními orgány a soudy. ČR je však vázána závazky z ní vyplývajícími na základě článku 1 odst. 2 Ústavy, síť evropských mezinárodních silnic proto byla v ČR vymezena. V praxi nicméně AGR i ostatní Evropské dohody (AGC, AGTC a AGN) naráží na to, že „[...] nejsou ratifikovány všemi evropskými státy a že nestanoví žádný pevný termín, do které by mělo dojít ke splnění daných povinností. Jen zřídka přitom dochází k aktualizaci jejich obsahu. Návrh nařízení TEN-T ani jiná evropská legislativa [...] tyto dohody nerespektuje.“⁶⁸ Dnešní význam AGR je proto vedle politiky EU zakládající transevropskou dopravní síť jen omezený.

V kontextu této práce je třeba upozornit na to, že příloha II AGR obsahuje také základní zásady týkající se ochrany životního prostředí. Tato ustanovení do ní byla promítnuta až v důsledku pozdějších změn AGR. Bližší pozornost je věnována zejména prevenci znečištění vody a ochraně před hlukem. Nadto je jen v obecné rovině deklarována potřeba omezování vibrací a znečištění, vhodného začlenění pozemní komunikace do krajiny a také potřeba zohlednění vlivů na jednotlivé složky životního prostředí při výstavbě nových pozemních komunikací i při modernizaci těch stávajících. Celá část týkající se ochrany životního prostředí je formulována jako souhrn principů a doporučení.⁶⁹ Vedle toho je v jiné sekci téže přílohy zdůrazněna také

⁶⁶ Jak bylo zmíněno již v úvodu této práce, v AGR provedená klasifikace je odlišná od klasifikace dle zákona o pozemních komunikacích (zahrnuje kategorii rychlostních silnic). Bližze srov. přílohu II, část II AGR.

⁶⁷ Zejména mezilehlé a odbočné, propojovací a připojovací silnice bývají běžně vedeny po silnicích I. třídy, což není nic neobvyklého ani v okolních státech.

⁶⁸ Ministerstvo dopravy, *Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* [online], duben 2013, s. 51, dostupné z: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/dopravni-politika-2014-2020-schvalena.pdf [cit. 8. 7. 2021].

⁶⁹ Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem, konsolidované znění z roku 2016, opak. cit., příloha II, Část VI.

potřeba zajištění pozemní komunikace před vnikem zvířat (formou oplocení) i s tím související potřeba ochrany těchto zvířat (prostřednictvím vhodných podchodů a nadchodů).⁷⁰

2.1.2 Bilaterální smlouvy uzavřené ČR

V rovině mezinárodního práva veřejného je ČR vedle AGR vázána také bilaterálními mezinárodními smlouvami, které uzavřela se sousedními státy a které se týkají napojení staveb pozemních komunikací na státních hranicích. Státy v nich zejména stanoví, mezi kterými hraničními znaky má dojít k propojení příslušných pozemních komunikací, a také, že dojde ke vzájemné koordinaci projektové dokumentace staveb. Mezi tento typ bilaterálních smluv patří mimo jiné Dohoda mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o propojení české dálnice D3 a rakouské rychlostní silnice S10 na česko-rakouských státních hranicích,⁷¹ Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o propojení české rychlostní silnice R11 a polské rychlostní silnice S3 na česko-polských státních hranicích,⁷² Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o propojení české rychlostní silnice R49 a slovenské rychlostní silnice R6 na česko-slovenských státních hranicích⁷³ a Dohoda mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o propojení české rychlostní silnice R52 a rakouské dálnice A5 na česko-rakouských státních hranicích.⁷⁴

Také tyto mezinárodní smlouvy nejsou stejně jako AGR smlouvami dle článku 10 Ústavy ČR, tj. nemají přímé vnitrostátní účinky. K významu a postavení těchto smluv (konkrétně dohody týkající se propojení D52 s rakouskou A5) ve vztahu k pozdějšímu prokazování a poměrování veřejného zájmu na realizaci dálnice se vyjádřil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) ve svém rozsudku ze dne 19. prosince 2014, č.j. 5 As 10/2013 – 38. O mezinárodní smlouvě zde konstatoval zejména, že *„jakkoli [...] není sama o sobě v řízeních před českými správními orgány či soudy přímo aplikovatelným pramenem práva, může nepochybně, a to i s ohledem na ústavní imperativ vyjádřený v čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle něhož ČR dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, [...] sloužit správním orgánům i soudům jako vodítko, zda je v dané věci dán veřejný zájem na realizaci stavby a jaká je jeho intenzita.“*⁷⁵

⁷⁰70 Tamtéž, příloha II, část IV, bod 6.3.

⁷¹71 Sdělení č. 25/2017 Sb. m. s.

⁷²72 Sdělení č. 90/2009 Sb. m. s.

⁷³73 Sdělení č. 4/2005 Sb. m. s.

⁷⁴74 Sdělení č. 40/2009 Sb. m. s.

⁷⁵75 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2014, č. j. 5 As 10/2013 – 38.

Kromě výše uvedených dohod o propojení staveb pozemních komunikací uzavírá ČR se sousedními státy také další smlouvy týkající se oprav a údržby hraničních úseků pozemních komunikací, výstavby nových hraničních mostů apod.⁷⁶

2.2 Závazky v oblasti rozvoje silniční infrastruktury plynoucí z práva EU

2.2.1 Nařízení TEN-T – Transevropská dopravní síť

Jak bylo naznačeno výše, na úrovni EU vznikla v mezičase vlastní dopravní politika, která jen omezeně respektuje závazky vyplývající z evropských dopravních dohod uzavřených pod záštitou EHK OSN (včetně AGR).⁷⁷ Jakožto součást práva EU má dopravní politika EU tu výhodu, že je průběžně aktualizována, a jelikož je právně vyjádřena zejména ve dvou nařízeních, je také přímou součástí právního řádu členských států.⁷⁸ Její význam je proto v současnosti podstatně vyšší, než je tomu v případě AGR.

Základním článkem dopravní politiky EU je tzv. transevropská dopravní síť (*Trans-European Transport Network*, TEN-T). Tato dopravní síť je součástí širšího rámce transevropských sítí, které zahrnují také telekomunikační a energetické sítě.⁷⁹ Výzva k jejich vytvoření byla v primárním právu zakotvena již roku 1992 v Maastrichtské smlouvě,⁸⁰ a to v návaznosti na akční program předložený Komisí roku 1990.⁸¹ Dnes je uvedena v člácích 170–172

⁷⁶ Srov. např. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o údržbě a opravách silničních mostních objektů a úseků silnic na česko-slovenských státních hranicích (Sdělení č. 44/2011 Sb. m. s.), a Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Polskou republikou o výstavbě nového hraničního mostu přes řeku Divoká Orlice na hraničním přechodu Orlické Záhoří – Mostowice (Sdělení č. 91/2009 Sb. m. s.).

⁷⁷ Dopravní politika EU zejména nevychází ze sítě evropských mezinárodních silnic. Na druhou stranu však právo EU přejalo klasifikaci dálnic a rychlostních silnic obsaženou v příloze II. AGR – klasifikace pozemních komunikací obsažená v nařízení TEN-T je velice podobná a také směrnice č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA) na tuto klasifikaci dle AGR výslovně odkazuje ve své příloze č. 1, bodě 7. písm. b).

⁷⁸ Pro doplnění informací o právní povaze nařízení TEN-T lze odkázat na názor Krajského soudu v Brně vyjádřený v jeho rozsudku ze dne 20. prosince 2017, č. j. 65 A 3/2017 – 931, body 114 a 115: „Pokud jde o evropský přesah a problematiku TEN-T, soud jen ve stručnosti uvádí, že rozhodnutí č. 1692/96/ES i nařízení č. 1315/2013 jsou pro členské státy samozřejmě závazné. Požadavky stanovené nařízením jsou v členských státech také přímo použitelné (viz čl. 60 uvedeného nařízení); úpravy tohoto nařízení (závazků členských států) se proto v zásadě mohou dovolávat i jednotlivci (na rozdíl od dřívějšího rozhodnutí č. 1692/96/ES - viz bod 587 rozsudku 1 Ao 7/2011). [...] V této souvislosti je ale potřeba zdůraznit, že mnohé z požadavků obsažených v uvedeném nařízení (a dříve rozhodnutí) mají primárně povahu principu (či právně-politického východiska) a nikoli absolutně závazného pravidla; tzn., že je není nutné (a ani možné) naplnit v úplně podobě.“

⁷⁹ Obecně k transevropským sítím lze srovnat publikaci Johnson, D., Turner, C., *Strategy and Policy for Trans-European Networks*, Palgrave Macmillan, 2007. Publikace se však nevěnuje vztahu těchto sítí k ochraně životního prostředí, zaměřuje se spíše na otázky související s ekonomickým rozvojem apod.

⁸⁰ Články 129b – 129d Smlouvy o Evropské unii č. 92/C 191/01, původní znění publikované v Úředním věstníku Evropské unie 1992/C 191 („Maastrichtská smlouva“).

⁸¹ Komise Evropských společenství, *Towards Trans-European Networks for a Community Action Programme* [online], Brusel, 10. 12. 1990, COM (90) 585 final, dostupné z: <http://aei.pitt.edu/2935/1/2935.pdf> [cit. 12. 7. 2021].

Smlouvy o fungování Evropské unie.⁸² Podle článku 170 odst. 1 má zřízení transevropských sítí přispět k fungování vnitřního trhu, posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti EU a také k plnému využití výhod vyplývajících z vytváření prostoru bez vnitřních hranic.

Článek 172 Smlouvy o fungování Evropské unie zmocňuje Evropský parlament a Radu k přijetí hlavních směrů k dosažení těchto cílů. Obdobné zmocnění obsahoval také článek 129d Maastrichtské smlouvy, na jehož základě bylo přijato první rozhodnutí č. 1692/96/ES o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě.⁸³ V roce 2013 byla tato právní úprava podstatně přepracována a přijata ve formě nařízení (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (dále jen „**nařízení TEN-T**“).⁸⁴

V souladu s nařízením TEN-T má dnešní TEN-T dvouvrstvou strukturu skládající se ze dvou sítí – z globální sítě a hlavní sítě. Globální síť má za úkol zajistit konektivitu všech regionů EU. Hlavní síť má být zřízena v jejím rámci a má sestávat pouze ze strategicky nejvýznamnějších uzlů a spojů TEN-T.⁸⁵ Hlavní síť by měla být realizována do konce roku 2030, globální síť pak do konce roku 2050.⁸⁶ V nařízení (EU) č. 1316/2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy (dále jen „**nařízení CEF**“),⁸⁷ je vedle toho vymezeno 9 konkrétních koridorů hlavní sítě, které pokrývají nejvýznamnější dálkové tahy v hlavní síti.⁸⁸ Jejich vymezení by mělo usnadnit koordinovanou realizaci hlavní sítě členskými státy. Realizace každého z koridorů je koordinována jedním z evropských koordinátorů.⁸⁹

Velký důraz je od samého počátku kladen na multimodalitu TEN-T, tedy zejména na to, aby zahrnovala všechny způsoby dopravy.⁹⁰ Podle článku 2 odst. 2 nařízení TEN-T tvoří

⁸² Články 170–172 Smlouvy o fungování Evropské unie, konsolidované znění publikované v Úředním věstníku Evropské unie 2012/C 326/1 („Smlouva o fungování Evropské unie“).

⁸³ Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES ze dne 23. července 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (dále jen „Rozhodnutí č. 1692/96/ES“), později nahrazeno rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 661/2010/EU ze dne 7. července 2010 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (dále jen „Rozhodnutí č. 661/2010/EU“).

⁸⁴ 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 (dále jen „nařízení TEN-T“). Pozn.: TEN-T = „*Trans-European Network – Transport*“.

⁸⁵ Recitál 40 a článek 6 nařízení TEN-T.

⁸⁶ Článek 9 odst. 2 a článek 38 odst. 3 nařízení TEN-T.

⁸⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy, mění zařízení (EU) č. 913/2010 a zrušují nařízení (ES) č. 680/2007 a (ES) č. 67/2010 (dále jen „nařízení CEF“). Pozn.: CEF = „*Connecting Europe Facility*“.

⁸⁸ Článek 43 nařízení TEN-T ve spojení s přílohou I, částí I nařízení CEF.

⁸⁹ Článek 45 nařízení TEN-T.

⁹⁰ Evropská komise, *Bílá kniha. Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje* [online], Brusel, 28. 3. 2011, KOM(2011) 144 final, podkapitoly 2.2 a 2.5, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=CS> [cit. 12. 7. 2021]. Multimodalita TEN-T byla však podporována od počátků tvorby koncepce TEN-T, srov. Komise evropských společenství, *Towards Trans-European Networks for a Community Action Programme* [online], 1990, opak. cit., s. 10 (první a třetí odrážka).

infrastrukturu TEN-T infrastruktura pro železniční dopravu, vnitrozemskou vodní dopravu, silniční dopravu, námořní dopravu, leteckou dopravu i multimodální dopravu (tj. přeprava s využitím dvou nebo více druhů dopravy). Také koridory hlavní sítě vymezené v nařízení CEF jsou otevřeny pro zahrnutí všech druhů dopravy. V rámci dopravní politiky EU je podporován rozvoj ekologicky šetrnějších druhů dopravy, především přechod ze silnic na železnici, popřípadě na vnitrozemní vodní cesty – tento trend souvisí zejména s cíli EU v oblasti ochrany klimatu.⁹¹ Prozatím si však silniční doprava stále udržuje dominantní postavení.⁹²

TEN-T by měla být rozvíjena vytvářením nové dopravní infrastruktury, rekonstrukcí a modernizací té stávající a opatřeními zaměřenými na podporu účinného využívání zdrojů.⁹³ K těmto účelům slouží tzv. projekty společného zájmu (mezi ně patří např. i výstavba nové dálnice). Ty jsou obecně způsobilé k získání finanční podpory ze strany EU. Musí však splňovat stanovené požadavky, zejména přispívat k dosažení cílů TEN-T (soudržnost, účinnost, udržitelnost a zvýšení přínosů pro uživatele), být ekonomicky životaschopné, vykazovat evropskou přidanou hodnotu a splňovat další podmínky vymezené v nařízení TEN-T.⁹⁴ Jejich realizace závisí na jejich stupni zralosti, souladu s unijními a vnitrostátními právními postupy a na dostupnosti finančních prostředků.⁹⁵ Pomoc a podporu pro členské státy při přípravě konkrétních projektů a při čerpání financí z unijních fondů zajišťuje evropská agentura JASPERS.⁹⁶

Realizace projektů společného zájmu probíhá podle právních předpisů členských států, v případě ČR se tedy postupuje podle stavebního zákona a souvisejících právních předpisů. V řadě členských států nicméně dochází k problémům a zpožděním v povolovacích procesech, což neuniklo pozornosti unijních institucí. Proto byla v červenci 2021 přijata nová směrnice, která by tento problém měla alespoň částečně řešit. Pro její provedení je stanovena dvouletá transpoziční lhůta, proto je směrnice podrobněji rozebrána až v kapitole 5.3 této práce věnované aktuálnímu (a očekávanému) vývoji relevantní právní úpravy.

⁹¹ Evropská komise, *Bílá kniha. Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje* [online], 2011, opak. cit., s. 5 a násl.

⁹² Pastori E, Brambilla M, Maffii S, Vergnani R, Gualandi E, Skinner I., *Research for TRAN Committee – Modal shift in European transport: a way forward* [online], 2018, opak. cit., s. 19.

⁹³ Recitál 8 a článek 7 odst. 1 nařízení TEN-T.

⁹⁴ Článek 7 nařízení TEN-T. Cíle TEN-T jsou podrobněji vymezeny v článku 4 nařízení. Každý projekt musí přispívat k dosažení cílů spadajících alespoň do dvou ze čtyř kategorií stanovených v tomto článku. Ekonomická životaschopnost projektu společného zájmu se prokazuje na základě sociálně-ekonomické analýzy nákladů a přínosů. Evropská přidaná hodnota je definována v článku 3 písm. d) nařízení.

⁹⁵ Článek 1 odst. 4 nařízení TEN-T.

⁹⁶ JASPERS – *Joint Assistance to Support Projects in European Regions* [online], dostupné z: <https://jaspers.eib.org/index.htm> [cit. 12. 7. 2021].

Vedle toho v současnosti probíhají také práce na revizi samotného nařízení TEN-T (v tomto případě by Komise měla předložit příslušný legislativní návrh v listopadu 2021).⁹⁷ Revize má reagovat na nové strategie a závazky přijaté na úrovni EU, především na Zelenou dohodu pro Evropu a na novou Strategii pro udržitelnou a inteligentní mobilitu, i na technologický rozvoj a s ním související nové výzvy v oblasti dopravy.⁹⁸ Lze očekávat zejména další vývoj v oblasti dekarbonizace dopravy, digitalizace, kvality infrastruktury atd.⁹⁹ Naopak základní přístup k vytváření hlavní a globální sítě TEN-T a referenční roky 2030 a 2050 pro jejich dokončení by se pravděpodobně měnit neměly.¹⁰⁰ Přezkum realizace hlavní sítě TEN-T by měl v souladu s nařízením TEN-T proběhnout do konce roku 2023.¹⁰¹

2.2.2 Silniční dopravní infrastruktura TEN-T v ČR

Silniční dopravní infrastruktura TEN-T zahrnuje zejména tzv. silnice vysoké kvality včetně mostů, tunelů, nájezdů a výjezdů, křižovatek a zpevněných krajnic, jakož i parkovací plochy a odpočívadla, související zařízení, telemetrické aplikace, logistická centra apod.¹⁰² Silnicemi vysoké kvality se ve smyslu nařízení TEN-T rozumí dálnice, rychlostní silnice nebo standardní strategicky významné silnice.¹⁰³ Hlavní síť by se měla skládat pouze z dálnic

⁹⁷ Pro aktuální informace o průběhu revize nařízení TEN-T srov. Evropský parlament, *Legislative train schedule – Revision of the Regulation on the Trans-european transport network (TEN-T)* [online], dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-ten-t-regulation-review> [cit. 12. 7. 2021].

⁹⁸ Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu* [online], Brusel, 9. 12. 2020, COM(2020) 789 final, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF [cit. 12. 7. 2021].

⁹⁹ Evropská komise, *Inception Impact Assessment – Revision of Regulation on Union Guidelines for the development of the trans-European transport network (TEN-T)* [online], 20. 11. 2020, dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12532-Transevropska-dopravni-sit-TEN-T-prezkum-pokynu_cs [cit. 12. 7. 2021].

¹⁰⁰ *Speech by Commissioner Vălean on TEN-T revision: first results of the stakeholder consultation, at the European Parliament* [online], 23. 10. 2020, dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/valean/announcements/speech-commissioner-valean-ten-t-revision-first-results-stakeholder-consultation-european-parliament_en [cit. 10. 4. 2021]. Evropský parlament, *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. ledna 2021 o přezkumu hlavních směrů pro transevropské dopravní sítě (TEN-T)* [online], 20. 1. 2021, 2019/2192(INI), dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0010_CS.pdf [cit. 12. 7. 2021].

¹⁰¹ Článek 54 nařízení TEN-T. K aktuálnímu stavu hlavní sítě TEN-T lze blíže srovnat dvě zvláštní zprávy Evropského účetního dvora z roku 2020, č. 9 „Hlavní silniční síť EU: cestovní doba se zkrátila, ale síť ještě není plně funkční“ a č. 10 „Dopravní infrastruktury EU: aby se účinky sítě projevil včas, je potřeba urychlit realizaci megaprojektů“, obě dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab=tab4> [cit. 12. 7. 2021].

¹⁰² Článek 17 odst. 1 nařízení TEN-T.

¹⁰³ Článek 17 odst. 2 a 3 nařízení TEN-T. Standardní strategicky významné silnice jsou pozemní komunikace, které nejsou dálnicemi ani rychlostními silnicemi, přitom ale plní důležitou úlohu v dálkové nákladní a osobní dopravě, integrují hlavní městská a hospodářská centra, poskytují propojení s jinými druhy dopravy a spojují horské, vzdálené, špatně přístupné a okrajové regiony NUTS 2 s centrálními regiony Unie. Viz článek 17 odst. 3 písm. c) ve spojení s odst. 1 a 2 nařízení TEN-T.

a rychlostních silnic odpovídajících požadavkům článku 17 nařízení TEN-T, u globální sítě připadají v úvahu i jiné standardní strategicky významné silnice.¹⁰⁴

Pokud tedy hovoříme o pozemních komunikacích, které jsou nebo mají být součástí TEN-T v ČR, pak se jedná vždy o dálnice nebo o silnice pro motorová vozidla (zejména pokud jde o globální síť).¹⁰⁵ Územím ČR prochází tři z devíti koridorů hlavní sítě TEN-T. Jedná se o koridor východní a východostředomořský, koridor baltsko-jadranský a koridor rýnsko-dunajský (podrobněji srov. **přílohu č. 3** této práce). Vymezené koridory jsou (stejně jako celá TEN-T) multimodální, netýkají se tedy pouze silniční dopravy. I tak je ale řada existujících či plánovaných pozemních komunikací v ČR (především dálnic) považována za součást těchto koridorů, popř. obecně za součást TEN-T.¹⁰⁶

K identifikaci dálničních tahů, které se mají stát součástí sítě TEN-T, došlo primárně již před vstupem ČR do EU v tzv. procesu TINA (*Transport Infrastructure Needs Assessment*). Tento proces se týkal všech 11 tehdy kandidátských zemí EU a všech způsobů dopravy v rámci TEN-T (tj. také železniční dopravy atd.).¹⁰⁷ Tehdy se očekávalo, že k dokončení TEN-T dojde kolem roku 2015.¹⁰⁸ Tento termín byl pak s ohledem na průtahy při realizaci jednotlivých projektů odkládán. Dnes jsou základními referenčními termíny pro dokončení TEN-T již zmíněné roky 2030 a 2050, i u těch je však otázka, zda budou v ČR dodrženy.¹⁰⁹

2.2.3 Ochrana přírody a krajiny v kontextu politiky TEN-T

Pokud jde o ochranu životního prostředí, největší pozornost je na úrovni dopravní politiky EU v souvislosti s realizací TEN-T věnována ochraně klimatu. V roce 2011 přijala Evropská komise Bílou knihu s názvem „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“, která je základem její současné dopravní politiky. S ohledem na svou politiku v oblasti ochrany klimatu si v této Bílé knize vytyčila cíl snížení emisí skleníkových plynů v odvětví dopravy alespoň o 60 % do roku

¹⁰⁴ Článek 39 odst. 2 písm. c) a článek 17 odst. 2 a 3 nařízení TEN-T.

¹⁰⁵ Pro informace o klasifikaci pozemních komunikací podle nařízení TEN-T, AGR a českého práva srov. výše úvod této práce (podkapitola 1.5). Hlavní síť TEN-T mají v ČR v budoucnosti tvořit dálnice s výjimkou přeshraničního úseku D49, který bude realizován v kategorii silnice pro motorová vozidla (I/49). V rámci globální sítě jsou některé tahy plánovány v kategorii silnice pro motorová vozidla.

¹⁰⁶ Viz tamtéž, dále srov. nařízení TEN-T, příloha 1, mapa č. 6.4.

¹⁰⁷ Proces probíhal mezi lety 1996 a 1999. Pro podrobné informace srov. TINA Secretariat, *Draft TINA Final Report* [online], Vídeň, červen 1999, dostupné z: <http://aei.pitt.edu/36810/1/A2916.pdf> [cit. 12. 7. 2021].

¹⁰⁸ Tamtéž, s. 13.

¹⁰⁹ Pro aktuální informace o přípravách výstavby českých dálnic srov. mapovou aplikaci Ředitelství silnic a dálnic [online], dostupné z: <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/mapa-projektu/> [cit. 12. 7. 2021].

2050 v porovnání s hodnotami z roku 1990.¹¹⁰ Přestože cíle EU se v mezidobě posunuly dál a jak bylo uvedeno výše, patrně dojde i k odpovídající revizi příslušné legislativy, zatím jsou v nařízení TEN-T i CEF integrovány tyto cíle.¹¹¹

O jiných zdrojích ohrožení životního prostředí se s výjimkou pár zmínek týkajících se lokálního znečištění ovzduší a hluku Bílá kniha v podstatě nezmiňovala, což se také odrazilo i v nařízeních TEN-T a CEF.¹¹² Pokud jde o ochranu přírody a krajiny, nařízení TEN-T pouze odkazuje na související právní předpisy. V recitálu 35 stanoví, že „[č]lenské státy a jiní navrhovatelé projektů by měli posoudit vliv plánů a projektů na životní prostředí, jak stanoví směrnice Rady 92/43/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES a směrnice 2011/92/EU, s cílem vyhnout se negativním dopadům na životní prostředí, jako je roztržitost krajiny, zastavování půdy a znečištění vzduchu a vody a hluk, a není-li to možné, tyto dopady zmírňovat nebo kompenzovat a účinně chránit biologickou rozmanitost.“¹¹³ Na to navazuje článek 36, který stanoví, že „[p]osuzování plánů a projektů z hlediska dopadů na životní prostředí se provádí v souladu s platným právem Unie v oblasti životního prostředí, včetně směrnic 92/43/EHS, 2000/60/E[S], 2001/42/ES, 2009/147/ES a 2011/92/EU.“

V této souvislosti je třeba vzít v potaz to, že ochrana biodiverzity disponuje na úrovni práva EU svou vlastní právní úpravou, na kterou lze tímto způsobem odkázat (blíže viz kapitola 2.4 této práce). Na druhou stranu je však na místě otázka, zda byly požadavky na ochranu biodiverzity zohledněny při tvorbě této nové dopravní politiky a právní úpravy. Při srovnání posouzení vlivů Bílé knihy¹¹⁴ i návrhu nařízení TEN-T¹¹⁵ se ukazuje, že předpokládané negativní

¹¹⁰ Evropská komise, *Bílá kniha. Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje*, 2011, opak. cit.

¹¹¹ Dle *Zelené dohody pro Evropu* bude nezbytně snížit do roku 2050 emise z dopravy o 90 %. Této problematice se blíže věnuje Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu, kterou Komise přijala v prosinci 2020. Komise má také v plánu přezkoumat nařízení TEN-T tak, aby urychlila využívání vozidel a plavidel s nulovými a nízkými emisemi. Srov. Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu* [online], Brusel, 11. 12. 2019, COM(2019) 640 final, s. 10–11, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF [cit. 12. 7. 2021].

¹¹² Srov. článek 4 nařízení TEN-T, který stanoví cíle TEN-T. Písmeno c) tohoto článku se podrobněji věnuje udržitelnosti dopravy, přičemž kromě obecné zmínky o ochraně „životního prostředí“ se zabývá toliko podporou aktivit souvisejících s cíli EU v oblasti ochrany klimatu. Podobně také článek 4 odst. 2 písm. b) nařízení CEF zmiňuje v souvislosti s udržitelností dopravy pouze snižování emisí uhlíku.

¹¹³ Recitál 35 nařízení TEN-T.

¹¹⁴ Evropská komise, *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment - accompanying document to the White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system* [online], Brusel, 28. 3. 2011, SEC(2011) 358 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0358&from=EN> [cit. 12. 7. 2021].

¹¹⁵ Evropská komise, *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment – accompanying the document Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on Union Guidelines for the development*

vlivy nové politiky na biodiverzitu stály poněkud v pozadí za jejími předpokládanými pozitivními vlivy ekonomickými i sociálními, jakož i za předpokládanými pozitivními vlivy na jiné složky životního prostředí (klíma, ovzduší, hluk). Posouzení vlivů návrhu nařízení TEN-T výslovně připouští, že záměry TEN-T mohou představovat významné ohrožení biodiverzity a lokalit soustavy Natura 2000 na území EU. Upozorňuje proto, že je nezbytné zajistit plný soulad záměrů TEN-T s evropskou environmentální legislativou.¹¹⁶ S tímto pak předpokládaný negativní dopad navrhované legislativy na biodiverzitu s ohledem na její jiné předpokládané výhody akceptuje. Ze dvou posuzovaných variant právní úpravy byla nakonec zvolena varianta pro biodiverzitu méně zatěžující.¹¹⁷

Očekává se tedy, že konkrétní konflikty silniční infrastruktury realizované v rámci TEN-T s ochranou biodiverzity budou řešeny až v rámci územního plánování a na projektové úrovni. Tento přístup kritizoval již v roce 1997 například A. Nollkaemper, který upozornil, že Komise nejdříve poskytla určitým dálničním a silničním tahům statut součásti TEN-T a teprve poté přistoupila ke zkoumání jejich dopadu na biodiverzitu (konkrétně na lokality soustavy Natura 2000), čímž podle jeho názoru „zapřáhla koně za vůz“.¹¹⁸

Ze srovnání dalších dokumentů sledujících vývoj dopravní politiky EU od doby přijetí nařízení TEN-T je zřejmé, že souvislostem realizace TEN-T s ochranou biodiverzity nebylo věnováno více pozornosti ani později. Specifickou výjimku představují pouze aktuální studie řešící možnosti usnadnění povolování záměrů TEN-T, které ovšem sledují poněkud jiné cíle než zajištění ochrany biodiverzity. Vlivům politiky na biodiverzitu již nebyla věnována pozornost ani ve zprávě o uplatňování Bílé knihy pět let po jejím přijetí, kde se hovoří opět již jen o ochraně klimatu a ovzduší a o hluku z dopravy.¹¹⁹ Také tři balíčky iniciativy Evropa v pohybu z roku 2017 a 2018 nepřinášejí v této souvislosti nic nového (s výjimkou již zmíněných záležitostí

of the Trans-European Transport Network [online], Brusel, 19. 10. 2011, SEC(2011) 1212 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1212&from=EN> [cit. 12. 7. 2021].

¹¹⁶ Tamtéž, s. 61–62.

¹¹⁷ Podrobněji srov. tamtéž nebo přehledněji české shrnutí posouzení vlivů: Evropská komise, *Pracovní dokument útvarů Komise: souhrn posouzení dopadů – Průvodní dokument k Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě* [online], Brusel, 19. 10. 2011, SEK(2011) 1213 final, s. 7–8 (zejm. tabulka obsahující prezentaci různých dopadů obou variant), dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1213&from=EN> [cit. 12. 7. 2021].

¹¹⁸ Nollkaemper, A., *Habitat Protection in European Community Law: Evolving Conceptions of a Balance of Interests*, In: *Journal of Environmental Law*, číslo 9(2), 1997, s. 286.

¹¹⁹ Evropská komise, *Commission staff working document. The implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system" five years after its publication: achievements and challenges* [online], Brusel, 1. 7. 2016, SWD(2016) 226 final, dostupné z: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/swd%282016%29226.pdf [cit. 12. 7. 2021].

týkajících se povolování projektů TEN-T).¹²⁰ Dokonce ani nedávná studie věnující se vlivu dokončení TEN-T na růst, zaměstnanost a životní prostředí biodiverzitu neřeší.¹²¹

Lze tedy shrnout, že v legislativě EU týkající se TEN-T ani v souvisejících koncepčních dokumentech a studiích vesměs není ochrana biodiverzity zohledněna jinak než odkazem na potřebu dodržování příslušných environmentálních předpisů EU. V podstatě jediným dokumentem věnujícím se přímo vztahu mezi realizací alespoň prioritních projektů TEN-T a ochranou evropské přírody (lokalit soustavy Natura 2000), je studie zpracovaná skupinou neziskových organizací v roce 2008.¹²² Při hodnocení vztahu mezi realizací TEN-T a ochranou přírody a krajiny je proto nutné vycházet spíše z právních předpisů v oblasti ochrany přírody a posuzování vlivů na životní prostředí, nikoli z dopravní politiky EU.

2.3 Mezinárodněprávní závazky v oblasti ochrany přírody a krajiny

2.3.1 Úmluva o biologické rozmanitosti

Podobně jako v případě závazků v oblasti rozvoje silniční infrastruktury je i v oblasti ochrany přírody a krajiny vhodné věnovat pozornost nejprve vybraným mezinárodním závazkům ČR.¹²³ EU je většinou také smluvní stranou příslušných mezinárodních smluv, jsou proto zohledněny

¹²⁰ Evropská komise, (1) *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Evropa v pohybu. Agenda pro sociálně spravedlivý přechod na čistou, konkurenceschopnou a propojenou mobilitu pro všechny* [online], Brusel, 31. 5. 2017, COM(2017) 283 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0283&from=EN> [cit. 12. 7. 2021]; (2) *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Jak dosáhnout nízkoemisní mobility. Evropská unie, který chrání naši planetu, posiluje postavení spotřebitelů a brání svůj průmysl a pracovníky* [online], Brusel, 8. 11. 2017, COM(2017) 675 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0675&from=EN> [cit. 12. 7. 2021]; (3) *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Evropa v pohybu. Udržitelná mobilita pro Evropu: bezpečná, propojená a čistá* [online], Brusel, 17. 5. 2018, COM(2018) 293 final, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e8b694e-59b5-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF [cit. 12. 7. 2021].

¹²¹ Evropská komise, *The impact of TEN-T completion on growth, jobs and the environment. Synthesis. Final Report* [online], Luxembourg: Publications Office of the EU, 2019, dostupné z: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/studies/ten-t-growth-and-jobs-synthesis.pdf> [cit. 12. 7. 2021].

¹²² Byron, H., Arnold, L., *TEN-T and Natura 2000: the way forward, An assessment of the potential impact of the TEN-T Priority Projects on Natura 2000, Final report* [online], RSPB, BirdLife International, T&E, CEE Bankwatch network, EEB, květen 2008, dostupné z: http://www.birdlife.org/eu/pdfs/TEN_T_report2008_final.pdf [cit. 12. 7. 2021]. Ve studii bylo zjištěno, že velké množství lokalit soustavy Natura 2000 bude pravděpodobně dotčeno realizací tzv. prioritních projektů TEN-T (koncept prioritních projektů vychází ze starší legislativy týkající se TEN-T, dnes je již opuštěn). Autoři zvláště upozorňují na nebezpečí plynoucí ze ztráty soudržnosti soustavy Natura 2000 a prohlubující se fragmentace. V souvislosti s tím studie obsahuje celou řadu doporučení.

¹²³ Jak uvádí V. Stejskal, „[o]chrana přírody a krajiny na začátku 21. století [...] není jen záležitostí jednotlivých států, neboť v současné době ji nelze již uskutečňovat bez účinné mezinárodní spolupráce. Existence chráněných území na teritoriu více států, ochrana biokoridorů v podobě např. mezinárodních vodních toků, jezer či moří, regulace mezinárodního obchodu s ohroženými druhy, ochrana migrujících druhů, regulace šíření geograficky nepůvodních druhů atd., to vše vyžaduje intenzivní mezinárodní spolupráci.“ Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, 2010, opak. cit., s. 338.

i v její politice a právní úpravě. Ochranou biologické rozmanitosti, krajiny, živočichů, rostlin a jejich stanovišť se zabývá větší množství mezinárodních úmluv, které byly přijaty buď na celosvětové nebo regionální (evropské) úrovni. S nimi souvisí řada navazujících *soft law* závazků a dalších programů a iniciativ, které rovněž mají vliv na utváření dalších politik a strategií na úrovni mezinárodního práva, práva EU i českého práva. V této práci budou rozebrány jen některé z nich (ty nejvíce relevantní vzhledem k jejímu předmětu).¹²⁴

Z mezinárodních úmluv přijatých na celosvětové úrovni je tou zde nejvýznamnější bezpochyby Úmluva o biologické rozmanitosti (dále jen „**CBD**“).¹²⁵ Její text byl přijat na Konferenci OSN o životním prostředí, která se konala v roce 1992 v brazilském Rio de Janeiru. V platnost vstoupila 29. prosince 1993.¹²⁶ ČR k ní přistoupila s platností k 3. březnu 1994 a EU k ní přistoupila s platností k 21. březnu 1994.¹²⁷ K dnešnímu dni má 196 smluvních stran.¹²⁸ Jejím cílem je ochrana biodiverzity, trvale udržitelné využívání jejích složek a spravedlivé a rovnoměrné rozdělení přínosů plynoucích z využívání genetických zdrojů.¹²⁹

CBD klade na smluvní strany celou řadu požadavků týkajících se mezinárodní spolupráce, monitoringu, ochrany *in situ* (zde je obsažen mimo jiné požadavek na ochranu ekosystémů a přírodních stanovišť, vytvoření systému chráněných území a péči o ně i na podporu záchrany ohrožených druhů) i *ex situ*, hodnocení vlivů navrhovaných projektů na životní prostředí (s cílem předejít nepříznivým vlivům na biodiverzitu či jejich omezování), výzkumu, výměny informací atd. Naprostá většina těchto požadavků však není formulována striktně – úvodý jednotlivých ustanovení typicky obsahují slovní spojení „pokud to bude možné a vhodné“.

¹²⁴ Obecněji lze srovnat další literaturu, zejména Stejskal, V., *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Linde, Praha 2006, s. 61 a násl. Zicha, J., *Právní problematika ochrany biodiverzity*, In: *České právo životního prostředí*, č. 1/2011 (29), s. 13–152.

¹²⁵ Označení CBD představuje zkratku anglického názvu úmluvy „*Convention on Biological Diversity*“. Mezi další mezinárodní úmluvy v oblasti ochrany biodiverzity, které byly přijaty na celosvětové úrovni, patří Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva, která byla uzavřena dne 2. února 1971 v Rámsaru (dále jen „Ramsarská úmluva“), Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů, která byla sjednána 23. června 1979 v Bonnu (dále jen „Bonnská úmluva“), Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví uzavřená v roce 1972 pod záštitou Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu (dále jen „úmluva UNESCO“) a Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin sjednaná roku 1973 ve Washingtonu (dále jen „CITES“). Tyto úmluvy jsou z pohledu této práce méně relevantní. Na některé s nimi související aspekty bude v případě potřeby upozorněno v dalších kapitolách.

¹²⁶ CBD, *History of the Convention* [online], dostupné z: <https://www.cbd.int/history/> [cit. 14. 7. 2021].

¹²⁷ CBD, *List of Parties* [online], dostupné z: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml> [cit. 14. 7. 2021]. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Úmluvy o biologické rozmanitosti (Sdělení č. 134/1999 Sb.). Rada Evropských společenství, *Rozhodnutí Rady ze dne 25. října 1993 o uzavření Úmluvy o biologické rozmanitosti* [online], 93/626/EHS, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993D0626&from=CS> [cit. 14. 7. 2021].

¹²⁸ CBD, *List of Parties* [online], opak. cit.

¹²⁹ Článek 1 Úmluvy o biologické rozmanitosti.

Jedná se o rámcovou mezinárodní smlouvu, přičemž jejím obsahem nejsou přímo pravidla pro rozhodování v konkrétních případech, ale spíše východiska pro nastavení politik.¹³⁰

V článku 6 stanoví CBD významný požadavek na přijetí strategických dokumentů a na integraci požadavků na ochranu biodiverzity do dalších plánů a koncepcí: „Každá smluvní strana bude v souladu se svými specifickými podmínkami a možnostmi: (a) vytvářet národní strategie, plány či programy pro ochranu a trvale udržitelné využívání biodiverzity nebo pro tento účel upravovat stávající strategie, plány a programy, které by měly mezi jiným odrážet opatření stanovená v této Úmluvě a týkající se dotčené smluvní strany, a (b) začleňovat, pokud to bude možné a vhodné, ochranu trvale udržitelné využívání biodiverzity do příslušných oborových nebo mezioborových plánů, programů a koncepcí.“ Na úrovni EU je základním strategickým dokumentem provádějícím toto ustanovení Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti,¹³¹ v ČR je to pak Strategie ochrany biologické rozmanitosti.¹³²

Úmluvou byla ustanovena konference smluvních stran, která se schází pravidelně každé dva roky a zabývá se různými otázkami souvisejícími s naplňováním cílů CBD. Na jejích zasedáních tak již byla otevřena řada dalších významných otázek.¹³³

Na 10. zasedání v roce 2010 byl pro účely CBD přijat i vlastní Strategický plán pro biodiverzitu 2011–2020.¹³⁴ Jedná se o druhý strategický plán navazující na Strategický plán z roku 2002, který si stanovil za cíl dosáhnout do roku 2010 významného snížení tehdejší míry ztráty biologické rozmanitosti na celosvětové, regionální a národní úrovni.¹³⁵ Tento cíl nebyl

¹³⁰ Vomáčka, V., *Poměřování veřejných zájmů v ochraně přírody a krajiny* [online], 2018, opak. cit., s. 55.

¹³¹ Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Naše životní pojistka, náš přírodní kapitál: strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020* [online], Brusel, 3. 5. 2011, KOM(2011) 244 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN> [cit. 14. 7. 2021].

¹³² MŽP, *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025* [online], 2016, dostupné z: <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/323/039713.pdf?seek=1475234680> [cit. 24. 7. 2021].

¹³³ Například na jejím 8. zasedání byly přijaty dobrovolné pokyny pro posuzování vlivů na biologickou rozmanitost nebo na 13. a 14. zasedání začaly být podrobněji řešeny otázky integrace ochrany biodiverzity do sektorových politik, jak je požadováno v článku 6 písm. b) CBD, srov. CBD, *Decision of the Conference of parties XIII/3. Strategic actions to enhance the implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the achievement of the Aichi Biodiversity Targets, including with respect to mainstreaming and the integration of biodiversity within and across sectors* [online], 13. zasedání, Cancun, 4.–17. prosince 2016, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-03-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021], a pak zejména CBD, *Decision of the Conference of parties 14/3. Mainstreaming of biodiversity in the energy and mining, infrastructure, manufacturing and processing sectors* [online], 14. zasedání, Sharm El-Sheikh, 17.–29. listopadu 2018, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-03-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

¹³⁴ CBD, *Decision adopted by the Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity at its tenth meeting. X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets* [online], 10. zasedání, Nagoya, 18. – 29. října 2010, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

¹³⁵ CBD, *Decision VI/26. Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity* [online], 6. zasedání, Haag, 7. – 19. dubna 2002, bod 11, dostupné z: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7200> [cit. 14. 7. 2021].

podle zprávy „*Global Biodiversity Outlook*“ z roku 2010 splněn.¹³⁶ Strategický plán pro biodiverzitu 2011–2020 proto tento cíl zrevidoval a stanovil, že je třeba „*přijmout účinná a naléhavá opatření k zastavení ztráty biologické rozmanitosti, aby se zajistilo, že do roku 2020 budou ekosystémy odolné a budou i nadále poskytovat základní služby, čímž se zajistí rozmanitost života na planetě i přispěje k dobrým životním podmínkám člověka a vymýcení chudoby.*“¹³⁷

Za účelem dosažení tohoto cíle bylo vymezeno 20 dílčích cílů (tzv. Aichi cíle), které mají představovat flexibilní rámec pro stanovení odpovídajících národních či regionálních cílů specifikovaných podle potřeb v jednotlivých státech.¹³⁸ Smluvním stranám CBD uloženo, aby v návaznosti na přijetí Strategického plánu pro biodiverzitu 2011–2020 přijaly či aktualizovaly své vlastní národní strategie a akční plány v oblasti ochrany biodiverzity, přičemž jejich součástí mají být také národní a regionální cíle formulované na základě Aichi cílů. Aktualizované strategie a plány mají být podle rozhodnutí konference smluvních stran dále užívány také jako účinné nástroje pro integraci cílů biodiverzity do dalších národních plánů a strategií i do procesů územního plánování.¹³⁹ Konference smluvních stran CBD považuje Strategický plán pro biodiverzitu 2011–2020 za flexibilní mechanismus relevantní také pro všechny ostatní mezinárodní úmluvy z oblasti ochrany biologické rozmanitosti.¹⁴⁰

Bohužel již výsledky zprávy IPBES z května 2019 citované v úvodu této práce napovídají, že cílů stanovených v druhém Strategickém plánu z roku 2011 opět nebude dosaženo.¹⁴¹ To předpovídá také nová zpráva CBD „*Global Biodiversity Outlook 5*“ ze srpna 2020, která byla vypracována za účelem hodnocení implementace Strategického plánu pro biodiverzitu

¹³⁶ Tato zpráva upozorňuje zejména na to, že ačkoli mnohá opatření přijatá v rámci Strategického plánu z roku 2002 přispěla k ochraně biodiverzity, jejich rozsah nebyl dostatečný, problematika ochrany biodiverzity nebyla dostatečně integrována do širších politik, strategií a programů a základní příčiny ztráty biologické rozmanitosti tak nebyly významněji řešeny. Sekretariát CBD, *Global Biodiversity Outlook 3* [online], Montreal, 2010, s. 9–10, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

¹³⁷ CBD, *Decision adopted by the Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity at its tenth meeting. X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets* [online], 2010, opak. cit., s. 8. Překlad autorky. Originální znění: “*The mission of the Strategic Plan is to take effective and urgent action to halt the loss of biodiversity in order to ensure that by 2020 ecosystems are resilient and continue to provide essential services, thereby securing the planet’s variety of life, and contributing to human well-being, and poverty eradication. [...]*”

¹³⁸ Tamtéž, s. 8.

¹³⁹ CBD, *Decision adopted by the Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity at its tenth meeting. X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets* [online], 2010, opak. cit., s. 2.

¹⁴⁰ Tamtéž, s. 1.

¹⁴¹ IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Chapter 3: Assessing progress towards meeting major international objectives related to nature and nature’s contributions to people* [online], IPBES sekretariát, Bonn 2019, s. 17 a násled., dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes_global_assessment_chapter_3_unedited_31may.pdf [cit. 14. 7. 2021].

2011–2020.¹⁴² Podle této zprávy není dosaženo ani jednoho z Aichi cílů (jen některé z nich se daří plnit z části) a pokud se vývoj bude držet současné trajektorie, budou biodiverzita a ekosystémové služby, které poskytuje, dále upadat.¹⁴³ Zpráva však současně dokumentuje i některé příklady dobré praxe a především obsahuje řadu doporučení do budoucna. Nový strategický rámec na období po roce 2020 by měl být přijat na 15. zasedání konference smluvních stran CBD v říjnu 2021.¹⁴⁴

2.3.2 Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť

Z regionálních mezinárodních úmluv, kterými je ČR vázána, je v kontextu této práce nejvýznamnější Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, která byla sjednána pod záštitou Rady Evropy ve švýcarském Bernu již dne 19. září 1979 (dále jen „**Bernská úmluva**“). Tato úmluva vstoupila v platnost dne 1. června 1982, a to jako první regionální mezinárodní úmluva snažící se řešit všechny aspekty ochrany přírody, čímž vydláždila cestu k pozdějšímu přijetí CBD.¹⁴⁵ ČR k Bernské úmluvě přistoupila až s platností k 1. 6. 1998, a to s několika výhradami.¹⁴⁶ V současnosti má Bernská úmluva 51 smluvních stran, které zahrnují zejména členské státy Rady Evropy, ale také EU jako celek a několik afrických zemí.¹⁴⁷ Jejím cílem je chránit planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy i jejich přírodní stanoviště, a to

¹⁴² CBD, *Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity – XIII/29. Global Biodiversity Outlook and Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* [online], 13. meeting, Cancun, Mexico, 12. 12. 2016, CBD/COP/DEC/XIII/29, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-29-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁴³ Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 5 – Summary for Policy Makers* [online], Montréal 2020, s. 4 a 12, dostupné z: <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-spm-en.pdf> [cit. 30. 10. 2020]. Celá zpráva Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 5* [online], Montreal 2020, je dostupná z: <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021]. Pro hodnocení plnění jednotlivých Aichi cílů zmiňovaných výše srov. s. 6–9 prvně citovaného dokumentu. Cíle 2 a 5 nebyly podle zprávy splněny a cíl 11 byl splněn pouze částečně.

¹⁴⁴ *Conference of the parties to the CBD, fifteenth meeting, provisional agenda* [online], 8. dubna 2021, CBD/COP/15/1, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/c/cfe7/3e91/c44b145f99d04278cb7a2b71/cop-15-01-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021]. Aktuální informace o přípravě nového strategického rámce lze nalézt na stránce CBD, *Preparations for the Post-2020 Biodiversity Framework* [online], dostupné z: <https://www.cbd.int/conferences/post2020> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁴⁵ Tj. neomezuje se jen na regulaci vybraných skupin druhů živočichů a rostlin či typů stanovišť. Fernández-Galiano, E., *A laboratory of ideas* [online], In: *naturupa*, č. 101/2004 „*The 25 years of the Bern Convention*“, s. 6, dostupné z: <https://rm.coe.int/090000168093e8a8> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁴⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (Sdělení č. 107/2001 Sb. m. s.). Výhrady se týkají řady druhů přísně chráněných živočichů uvedených v příloze II úmluvy (z důvodu šíření těchto druhů na území ČR, z důvodu potřeby regulace potravních specialistů nebo z důvodu běžného využívání v sokolnictví; v případě kozy bezoárové z důvodu toho, že se v ČR jedná o nepůvodní druh) a také zakázaných způsobů odchytu a usmrcování živočichů.

¹⁴⁷ Rada Evropy, *Chart of signatures and ratifications of Treaty 104* [online], status ke dni 14. 7. 2021, dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/104/signatures?module=signatures-by-treaty&treaty=104> [cit. 14. 7. 2021].

zejména druhy a stanoviště, jejichž ochrana vyžaduje spolupráci několika států. Zvláštní důraz klade na ohrožené a zranitelné druhy, vč. stěhovavých druhů.¹⁴⁸

Bernská úmluva především požaduje, aby smluvní strany přijaly „vhodná a potřebná správní a právní opatření“ k zachování přírodních stanovišť druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (zejména těch přísně chráněných) a k zajištění zvláštní ochrany druhů přísně chráněných rostlin uvedených v příloze I. úmluvy a přísně chráněných živočichů uvedených v příloze II., jakož i dalších druhů živočichů uvedených v příloze III. úmluvy.¹⁴⁹ Současně stanoví zakázané způsoby odchyty a usmrcování živočichů.¹⁵⁰ Z podmínek ochrany podle Bernské úmluvy lze na základě jejího článku 9 povolit výjimky, ovšem pouze pokud neexistuje jiné uspokojivé řešení, pokud to nebude na újmu přežití příslušné populace a jen ze stanovených důvodů.¹⁵¹ Podle důvodové zprávy k Bernské úmluvě lze při dodržení podmínek článku 9 povolit výjimku také pro stavební práce, jsou-li současně splněny předpoklady uvedené v článku 3 odst. 2, tj. povinnost přihlédnout v rámci politiky plánování a rozvoje a v opatřeních proti znečišťování k ochraně planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů.¹⁵²

K zajištění uplatňování Bernské úmluvy byl zřízen Stálý výbor složený z delegátů smluvních stran, který se schází pravidelně jednou ročně. Tento Stálý výbor zejména přijímá doporučení týkající se opatření, která by měla být přijata za účelem dosahování cílů úmluvy a ke zvýšení její účinnosti.¹⁵³ Sleduje také provádění úmluvy a poskytuje pokyny k jejímu dalšímu rozvoji.¹⁵⁴ Například ve vztahu k výše uvedené problematice týkající se povolování výjimek z podmínek ochrany podle Bernské úmluvy přijal Stálý výbor již v roce 1993 usnesení č. 2 (v roce 2011 bylo přepracováno), které se věnuje dalšímu vyjasnění podmínek povolování výjimek podle článku 9 Bernské úmluvy. Kromě jiného vyjasňuje výklad podmínky neexistence jiného uspokojivého řešení a zabývá se také pojmem „jiného převažujícího veřejného zájmu“, který může být podle článku 9 odst. 1 bodu 3 taktéž důvodem pro povolení výjimky.¹⁵⁵

¹⁴⁸ Článek 1 Bernské úmluvy.

¹⁴⁹ Články 4 odst. 1, 5 odst. 1, 6 a 7 odst. 1 Bernské úmluvy.

¹⁵⁰ Článek 8 Bernské úmluvy.

¹⁵¹ Článek 9 Bernské úmluvy.

¹⁵² Rada Evropy, *Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* [online], Bern, 19. 9. 1979, bod 41, dostupné z: <https://rm.coe.int/16800ca431> [cit. 14. 7. 2021] a článek 3 odst. 2 Bernské úmluvy.

¹⁵³ Článek 13 Bernské úmluvy. Rada Evropy, *Institutions of the Bern Convention* [online], dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/institutions> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁵⁴ Mimo jiné se přitom zabývá také stížnostmi na možné porušení povinností vyplývajících z Bernské úmluvy, která tak disponuje také vlastním kontrolním mechanismem. Jedná se o tzv. *case-file system*. Srov. Rada Evropy, *Case Files* [online], dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/case-files> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁵⁵ Rada Evropy, Stálý výbor Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, *Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention* [online], Strasbourg, 2. 12. 2011, T-PVS (2011) 2, dostupné z: <https://rm.coe.int/16807461dd> [cit. 14. 7. 2021].

Již od roku 1989 se Stálý výbor podrobněji věnoval také problematice ochrany stanovišť.¹⁵⁶ Konkrétnější podoba této ochrany se utvářela bok po boku s utvářením soustavy Natura 2000 v právu EU, a to až do roku 1996, kdy bylo Stálým výborem přijato rozhodnutí č. 3, na jehož základě došlo k formálnímu vytvoření tzv. soustavy Smaragd (*Emerald Network*).¹⁵⁷ Pokud jde o členské státy EU, rozhodnutí č. 5 z roku 1998 stanoví, že za lokality soustavy Smaragd se v jejich případě považují lokality soustavy Natura 2000,¹⁵⁸ jelikož cíle sledované právem EU jsou v tomto ohledu s Bernskou úmluvou srovnatelné.¹⁵⁹ Soustava Smaragd se proto zaměřuje především na smluvní strany Bernské úmluvy, které sousedí s EU, tj. na rozšiřování ochrany přírodních stanovišť za hranice EU.¹⁶⁰

Vedle toho bylo Stálým výborem již v roce 1991 přijato také doporučení č. 25, ve kterém vyzývá státy k tomu, aby zvážily i možnosti ochrany přírodních oblastí mimo chráněná území.¹⁶¹ K tomu doporučuje nástroje jako jsou obecná opatření na podporu ekologické správy životního prostředí (předchozí posuzování záměrů a koncepcí, zmírňování dopadů činností atd.), zřizování oblastí zvláštního zájmu ochrany (oblastí, které nejsou zvláště chráněné), ekologické koridory (ochrana a obnova koridorů podél liniových staveb či pod nimi atd.), ochrana ohrožených typů stanovišť, ochrana krajinných prvků a ekologicky citlivých oblastí a ochrana krajín. Doporučení výslovně zmiňuje také potřebu přijímání opatření k obnovování ekologických koridorů a ke kompenzaci jejich ztráty způsobené výstavbou nových pozemních

¹⁵⁶ Zasedání Stálého výboru, které se konalo v roce 1989, se věnovalo specificky ochraně přírodních stanovišť podle Bernské úmluvy. Na tomto zasedání bylo přijato zejména výkladové rozhodnutí č. 1 o ustanoveních týkajících se přírodních stanovišť, a dále také tři doporučení (č. 14, 15 a 16) zaměřené na vytváření soustavy lokalit chráněných Bernskou úmluvou. Byl tak položen základ pro vytvoření pro soustavy Smaragd, nicméně k jejímu formálnímu založení a pojmenování došlo až po dalším vývoji v roce 1996. Pro více informací srov. Rada Evropy, Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, Odborná skupina zabývající se územní ochranou a ekologickými sítěmi, *The Emerald Network: A Network of Areas of Special Conservation Interest for Europe, Explanatory document and compilation of relevant texts* [online], Štrasburk, 10. 6. 2016, T-PVS/PA (2016) 4, s. 4, dostupné z: <https://rm.coe.int/168074669d> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁵⁷ Soustava se skládá z oblastí zvláštního zájmu ochrany (*Areas of Special Conservation Interest*). Rada Evropy, Stálý výbor Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, *Resolution No. 3 (1996) concerning the setting up of a pan-European Ecological Network* [online], 26. 1. 1996, dostupné z: https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807467d3 [cit. 14. 7. 2021].

¹⁵⁸ Rada Evropy, Stálý výbor Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, *Resolution No. 5 (1998) concerning the rules for the Network of Areas of Special Conservation Interest (Emerald Network)* [online], 4. 12. 1998, dostupné z: <https://rm.coe.int/1680746bfa> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁵⁹ Srov. Rada Evropy, Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, Odborná skupina pro územní ochranu a ekologické sítě, *The Emerald Network: A Network of Areas of Special Conservation Interest for Europe, Explanatory document and compilation of relevant texts* [online], 2016, opak. cit. s. 12.

¹⁶⁰ Tamtéž, s. 12.

¹⁶¹ Rada Evropy, Stálý výbor Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, *Recommendation No. 25 (1991) on the conservation of natural areas outside protected areas proper* [online], 6. 12. 1991, dostupné z: https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807467c4 [cit. 14. 7. 2021].

komunikací, které brání živočichům v migraci (např. budováním zvláštních tunelů či přechodů, popř. uzavřením silnice při jarní migraci obojživelníků).¹⁶²

2.3.3 Evropská úmluva o krajině

Druhá v kontextu této práce významná regionální mezinárodní úmluva je Evropská úmluva o krajině (*European Landscape Convention*). Tato úmluva byla sjednána taktéž pod záštitou Rady Evropy, a to dne 20. října 2000 v italské Florencii. Platnosti nabyla dne 1. 3. 2004 a Česká republika k ní přistoupila ke dni 1. 10. 2004.¹⁶³ Evropská úmluva o krajině má v současnosti 40 smluvních stran a ve všech případech se jedná o členské státy Rady Evropy. Na rozdíl od výše uvedených mezinárodních smluv její smluvní stranou není EU.¹⁶⁴ Úmluva je komplementární s dalšími mezinárodními závazky, zejména s Bernskou úmluvou, s Celoevropskou strategií biologické a krajinné rozmanitosti (viz níže), s úmluvou UNESCO i s úmluvami z oblasti ochrany architektonického a archeologického dědictví.¹⁶⁵

Evropská úmluva o krajině definuje krajinu jako „část území, tak jak je vnímána lidmi, jejíž charakter je výsledkem činnosti a vzájemného působení přírodních a/nebo lidských faktorů.“¹⁶⁶ Tvoří tedy celek, jehož přírodní a kulturní složky jsou posuzovány pohromadě.¹⁶⁷ V praxi může jít o velmi různorodé oblasti: přírodní, venkovské, městské i příměstské, o pevninu, vnitrozemské vodní plochy i mořské oblasti a o krajiny pozoruhodné, běžné i narušené.¹⁶⁸ Cílem úmluvy je podpořit ochranu, správu a plánování krajiny a organizovat evropskou spolupráci v této oblasti.¹⁶⁹ Krajinu považuje úmluva za důležitou součást kvality života lidí i za součást evropského přírodního a kulturního dědictví. Upozorňuje přitom na to, že řada lidských

¹⁶² Tamtéž, bod III.1.

¹⁶³ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Evropské úmluvy o krajině (Sdělení č. č. 13/2006 Sb.m.s.). V částce 6/2017 Sb.m.s. bylo pak pod č. 12 publikováno opravené znění českého překladu této úmluvy.

¹⁶⁴ Rada Evropy, *Chart of signatures and ratifications of Treaty 176* [online], stav ke dni 14. 7. 2021, dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures?module=signatures-by-treaty&treaty=176> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁶⁵ Rada Evropy, *Důvodová zpráva k Evropské úmluvě o krajině* [online], bod 33, dostupné z (v českém jazyce): [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/evropska_umluva_o_krajine_smlouva/\\$FILE/OPP-01_Duvodova_zprava-20150311.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/evropska_umluva_o_krajine_smlouva/$FILE/OPP-01_Duvodova_zprava-20150311.pdf) [cit. 14. 7. 2021]. Originální znění dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce47> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁶⁶ Evropská úmluva o krajině, článek 1 písm. a).

¹⁶⁷ Rada Evropy, *Důvodová zpráva k Evropské úmluvě o krajině* [online], opak. cit., bod 38.

¹⁶⁸ Evropská úmluva o krajině, článek 2.

¹⁶⁹ Evropská úmluva o krajině, článek 3. Ochranou krajiny se rozumí činnosti směřující k zachování a udržení význačných nebo charakteristických vlastností krajiny, utvářených přírodní konfigurací a/nebo lidskou činností a právem považovaných za její historickou hodnotu. Správou krajiny rozumí činnost, která má z hlediska udržitelného rozvoje zajistit pravidelnou péči o krajinu s cílem řídit a harmonizovat změny, které jsou způsobeny sociálními, hospodářskými a environmentálními procesy. Plánováním krajiny jsou cílevědomé činnosti zaměřené na zvyšování kvality, obnovu nebo tvorbu krajiny. Viz článek 1 písm. d) – f).

činností (zemědělství, lesnictví, průmysl, ale také doprava a infrastruktura) urychlují proměnu krajiny, proto je potřeba ji aktivně chránit, spravovat a rozvíjet.¹⁷⁰

Úmluva především obsahuje seznam několika obecně formulovaných opatření tvořících obsah krajinných politik, které mají státy zavést a provádět za účelem ochrany, správy a plánování krajiny. Jedná se o dynamický proces, nikoli o snahu o „zakonzervování“ krajiny v určitém bodu její evoluce.¹⁷¹ Jednotlivá opatření se týkají zvyšování povědomí o hodnotě krajin, vzdělávání a výchovy, hodnocení krajin a sledování jejich změn, vymezení cílových kvalit krajiny (požadavků a přání lidí na charakter prostředí, v němž žijí) a konečně také zavedení konkrétních nástrojů, které budou zaměřeny na ochranu, správu a plánování krajiny.¹⁷² Tyto konkrétní nástroje nejsou v úmluvě specifikovány – jsou ponechány na volbě států.¹⁷³

Krajinu mají státy začlenit do svých politik regionálního rozvoje a územního plánování, i do dalších politik s možným přímým či nepřímým dopadem na krajinu, což se samozřejmě týká také dopravních politik.¹⁷⁴ Důvodová zpráva k úmluvě dále upřesňuje, že „[k]rajinu lze ovlivňovat v dobrém i špatném smyslu činností v mnoha sektorech. Proto musí vlády zajistit, aby byly cíle ochrany a tvorby krajiny brány v úvahu ve všech relevantních sektorech veřejného života.“¹⁷⁵ Podobně také oficiální doporučení k implementaci Evropské úmluvy o krajině klade na integraci krajiny do územních a odvětvových politik velký důraz: „Krajinná dimenze by měla být zahrnuta do přípravy všech politik týkajících se využití území, jak obecných tak odvětvových, [...]“¹⁷⁶ Jako příklad uvádí, že krajinné plány a studie by měly být součástí všech typů a projektů v oblasti infrastruktury a dopravy, jakož i existujících nástrojů v oblasti ochrany přírody.¹⁷⁷ Znovu to bylo zdůrazněno také v Lausannské deklaraci z 20. října 2020 přijaté u příležitosti 20. výročí úmluvy.¹⁷⁸

¹⁷⁰ Evropská úmluva o krajině, preambule Úmluvy.

¹⁷¹ Rada Evropy, *Důvodová zpráva k Evropské úmluvě o krajině* [online], opak. cit., bod 42.

¹⁷² Evropská úmluva o krajině, článek 5 písm. b) a článek 6.

¹⁷³ Rada Evropy, *Důvodová zpráva k Evropské úmluvě o krajině* [online], opak. cit., bod 61: „Nástroje, které jsou k dispozici, mohou být velmi variabilní. Zahrnují krajinné plány, krajinné projekty, speciální status pro určité typy krajiny, požadavek, aby dopadové studie, licence na různé činnosti a povolení k využívání krajiny zahrnovaly posouzení dopadu na krajinu, nouzová opatření na zabezpečení ohrožených typů krajiny a podobně.“

¹⁷⁴ Evropská úmluva o krajině, článek 5 písm. d). Srov. také Rada Evropy, *Důvodová zpráva k Evropské úmluvě o krajině* [online], opak. cit., bod 50.

¹⁷⁵ Rada Evropy, *Důvodová zpráva k Evropské úmluvě o krajině* [online], opak. cit., bod 50.

¹⁷⁶ Rada Evropy, *Doporučení Výboru ministrů členským zemím o pokynech pro implementaci Evropské úmluvy o krajině* [online], 6. února 2008, CM/Rec(2008)3, část I.1, body E. a F., dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f80e8> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁷⁷ Tamtéž, příloha I., bod 2.

¹⁷⁸ Rada Evropy, Evropská úmluva o krajině, *Lausanne declaration “Landscape integration in sectoral policies”* [online], 20. října 2020, dostupné z: <https://rm.coe.int/landscape-convention-of-the-council-of-europe-lausanne-declaration-lan/1680a00bae> [cit. 14. 7. 2021].

2.3.4 Celoevropská strategie biologické a krajinné rozmanitosti

Nad rámec výše uvedených mezinárodních smluv je třeba připomenout, že roku 1991 vzniklo na regionální úrovni (vedle Rady Evropy a ve spolupráci s ní) pod záštitou EHK OSN ještě jedno významné fórum pro další rozvoj politiky v oblasti ochrany životního prostředí v Evropě, a to proces „Životní prostředí pro Evropu“. V jeho rámci byla uspořádána řada osmi konferencí ministrů životního prostředí členských zemí EHK OSN, na kterých bylo otevřeno mnoho významných otázek souvisejících s ochranou životního prostředí v Evropě, a také přijato několik významných mezinárodních smluv. První konference se konala v roce 1991 na zámku v Dobříši¹⁷⁹ a v návaznosti na ní byla vypracována první souborná zpráva o stavu životního prostředí v Evropě (Dobříšská zpráva z roku 1995). Již tato zpráva obsahuje mimo jiné i zvláštní kapitolu věnovanou vlivu dopravy na životní prostředí.¹⁸⁰

V kontextu této práce je vedle toho nezbytné vyzdvihnout zejména přijetí Celoevropské strategie biologické a krajinné rozmanitosti na 3. konferenci ministrů konané v roce 1995 v Sofii.¹⁸¹ Tato strategie je *soft law* nástrojem sloužícím mimo jiné k implementaci cílů CBD v Evropě. Zabývá se především možnostmi propojování již existujících iniciativ v oblasti ochrany přírody a krajiny, jakož i možnostmi další integrace ekologických požadavků do sektorových politik.¹⁸² Představuje zastřešující rámec stavící na již existujících iniciativách, které se snaží koordinovat a posilovat – mezi ně patří závazky z CBD, Bernské úmluvy, Bonnské úmluvy, Ramsarské úmluvy i z práva EU.¹⁸³ Text této strategie byl na ministerské konferenci předložen Radou Evropy, která se od té doby také podílí na jejím naplňování. Pro tuto práci jsou vysoce relevantní oba základní cíle této strategie – vytváření Panevropské ekologické sítě i integrace požadavků ochrany biologické rozmanitosti do sektorových politik.

Panevropská ekologická síť (*Pan-European Ecological Network*, dále jen „PEEN“) je v Celoevropské strategii biologické a krajinné rozmanitosti koncipována jako ekologická síť složená z jádrových oblastí, koridorů či nášlapných kamenů, oblastí obnovy a ochranných zón.

¹⁷⁹ *Conclusions of the Conference „Environment for Europe“* [online], zámek Dobříš, 21. – 23. června 1991, dostupné z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/history%20of%20Efe/Dobris.E.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁸⁰ Evropská agentura pro životní prostředí (EEA), *Europe's Environment – The Dobris Assessment* [online], dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/92-826-5409-5> [cit. 14. 7. 2021]. Zpráva obsahuje kromě jiného kapitolu č. 8 věnující se ochraně krajiny (která měla vliv mj. na utváření Evropské úmluvy o krajině, viz důvodová zpráva k této úmluvě citovaná výše), kapitolu č. 9 věnující se ochraně přírody a volně žijících živočichů a kapitolu č. 21 věnující se vlivu dopravy na životní prostředí. V té je mimo jiné upozorňováno na to, že při výstavbě dopravní infrastruktury dochází k nevratné ztrátě přirozených stanovišť a že současně dochází k vytváření bariér, které brání migraci živočichů. V některých případech může však dopravní infrastruktura naopak vytvořit přirozené koridory v městské či intenzivně zemědělsky využívané krajině.

¹⁸¹ *Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy* [online], Nature and Environment, No. 74, Rada Evropy 1996, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/nbsap/rbsap/pebls-rbsap.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

¹⁸² Tamtéž, s. 17.

¹⁸³ Tamtéž, s. 24.

Koridory a nášlapné kameny přitom mají napomáhat šíření a migraci druhů mezi jádrovými oblastmi.¹⁸⁴ V roce 1995 se předpokládalo, že k vytvoření PEEN by mělo dojít kolem roku 2005.¹⁸⁵ To bylo znovu zdůrazněno také na 5. ministerské konferenci konané v roce 2003 v Kyjevě, a to v rámci tzv. Kyjevské rezoluce o biodiverzitě.¹⁸⁶ Podle této rezoluce měly být v roce 2006 všechny součásti PEEN vymezeny jednotlivými státy a vyznačeny na mapách, což se také stalo – již v roce 2002 vznikly takové mapy pro region střední a východní Evropy a v roce 2006 pak také pro regiony jihovýchodní Evropy a západní Evropy.¹⁸⁷

Jinak je PEEN stejně jako celá Celoevropská strategie biologické a krajinné rozmanitosti postavena zejména na již existujících závazcích a iniciativách. V případě členských států EU se jedná v první řadě o soustavu Natura 2000, kterou také již strategie z roku 1995 výslovně zmiňovala a počítala s ní. Za základní příspěvek k PEEN v rámci EU je považována dodnes, byť přístup jednotlivých států k této problematice se mnohdy liší.¹⁸⁸

Ruku v ruce s vytvářením ekologických sítí jde také požadavek na integraci aspektů ochrany biodiverzity do sektorových politik. Celoevropská strategie biologické a krajinné rozmanitosti proto obsahuje i výzvu k začlenění potřeb biologické a krajinné rozmanitosti do dopravních politik, a také k tomu, aby se při rozvoji infrastruktury dbalo na maximální možnou ochranu hodnotných přírodních oblastí, aby se předcházelo negativním vlivům na krajinu a ekosystémy, popř. aby tyto vlivy byly alespoň zmírňovány.¹⁸⁹ Na 5. ministerském zasedání procesu „Životní prostředí pro Evropu“, které se konalo v roce 2003 v Kyjevě, byl za účelem dalšího provádění tohoto požadavku představen také Kodex praxe pro zavedení aspektů biologické

¹⁸⁴ Tamtéž, s. 33.

¹⁸⁵ Tamtéž, s. 34.

¹⁸⁶ EHK OSN, *Kyiv Resolution on Biodiversity* [online], 5. ministerská konference „Životní prostředí pro Evropu“, Kyjev, 21. – 23. 5. 2003, ECE/CEP/108, body 4 a 5, dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/Kyiv/proceedings/files.pdf/Item%209/9Documents/ece.cep.108.e.pdf> [cit. 14. 7. 2021]. Ministři na svém zasedání rezoluci přijali a zavázali se dosazovat jejích 9 cílů pro zastavení ztráty biodiverzity do roku 2010 prostřednictvím národních snah a regionální spolupráce.

¹⁸⁷ Bouwma, I. M., Jongman R. H. G., Butovsky, R. O. (eds.), *The Indicative Map of Pan-European Ecological Network – technical background document* [online], ECNC Technical report series, 2002 Tilburg, The Netherlands/Budapest Hungary, dostupné z: https://conservationcorridor.org/cpb/Bouwma_et_al_2002.pdf [cit. 14. 7. 2021]. Jongman, R. H. G., Bouwma, I. M., van Doorn, A., *The indicative map of the Pan-European Ecological Network in Western Europe, Technical background report* [online], Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1429, 2006, dostupné z: <https://www.jceni.rs/wp-content/uploads/2019/10/camaro-d/203%20The%20indicative%20map%20of%20the%20Pan-European%20Ecological%20Network%20in%20Western%20Europe.pdf> [cit. 14. 7. 2021]. Mapa pro jihovýchodní Evropu je přetištěna v publikaci Bonnin, M., Bruszik, A., Delbaere, B., Lethier, H., Richard, D., Rientjes, S., van Uden, Glynis, Terry, A., *The Pan-European Ecological Network: taking stock*, Nature and Environment No. 146, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2007, s. 27.

¹⁸⁸ Plesník, J., *Celoevropská ekologická síť a zelená infrastruktura*, In: Ochrana přírody, zvláštní číslo 2012, 21. 4. 2013, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvladni-cislo/celoevropska-ekologicka-sit-a-zelena-infrastruktura/> [cit. 14. 7. 2021]. Bonnin, M., Bruszik, A., Delbaere, B., Lethier, H., Richard, D., Rientjes, S., van Uden, Glynis, Terry, A., *The Pan-European Ecological Network: taking stock*, 2007, opak. cit., s. 44 a násl.

¹⁸⁹ *Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy* [online], 1996, opak. cit., s. 23.

a krajinné rozmanitosti do sektoru dopravy, který byl vypracován skupinou specialistů sestavenou v rámci aktivit Rady Evropy v oblasti biologické a krajinné rozmanitosti.¹⁹⁰

Tento Kodex praxe je zamýšlen jako praktický nástroj, který by měl napomoci národním vládám a dalším subjektům působícím v sektoru lineární dopravy (tj. pozemní komunikace, železnice a vnitrozemské vodní cesty) při zvažování a provádění opatření k udržování a zvyšování biologické a krajinné rozmanitosti.¹⁹¹ Obsahuje celou řadu doporučení týkajících se plánovacích i rozhodovacích procesů, rozvoje vědění a porozumění (včetně účasti veřejnosti), vývoje a řízení projektů (od plánování až po výstavbu a údržbu) i jejich hodnocení a dalšího výzkumu.¹⁹² Ani tento Kodex ani PEEN však nejsou produktem žádné mezinárodní smlouvy (byť staví na jejich základě) – jedná se tedy „pouze“ o *soft law* nástroje.

2.4 Závazky v oblasti ochrany přírody a krajiny plynoucí z práva EU

2.4.1 Základní koncepční dokumenty a vývoj cílů EU

Na mezinárodní závazky vyplývající z výše uvedených smluv (i z řady dalších mezinárodních smluv a jiných iniciativ) navazují závazky přijaté na úrovni EU, které jsou vedle toho doplněny také o vlastní priority EU. Cíle EU v oblasti ochrany přírody a krajiny lze nalézt v příslušných koncepčních dokumentech, zejména v její Strategii v oblasti biodiverzity a v Akčních programech pro životní prostředí. Tato podkapitola se krátce zaměří na to, jak se tyto cíle v návaznosti na otázky řešené v této disertační práci v posledních letech vyvíjely.

Jak již bylo uvedeno, EU je smluvní stranou CBD, která ve svém článku 6 obsahuje požadavek na vytváření strategií, plánů či programů pro ochranu a trvale udržitelné využívání biodiverzity. Právě k provedení tohoto požadavku EU přijímá své strategie v oblasti biodiverzity. První Strategie v oblasti biodiverzity byla přijata již v roce 1998. Jejím cílem bylo „*předvídat příčiny významného snížení nebo ztráty biologické rozmanitosti, předcházet jim a aktivně*

¹⁹⁰ EHK OSN, *Code of practice for the introduction of biological and landscape consideration into the transport sector* [online], 5. ministerská konference „Životní prostředí pro Evropu“, Kyjev, 21. – 23. 5. 2003, KIEV.CONF/2003/INF/26, dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/Kiev/proceedings/files.pdf/Item%209/9Documents/Backgrounddocs/inf.26.e.pdf> [cit. 17. 4. 2020].

¹⁹¹ Tamtéž, s. 3.

¹⁹² Tamtéž, s. 6 a násl.

je řešit u zdroje.“¹⁹³ Výslovně v ní také bylo stanoveno, že EU má hrát vedoucí roli v celosvětových snahách o dosahování cílů CBD.¹⁹⁴

Zajímavé v kontextu této práce je, že již tato první strategie z roku 1998 zdůrazňovala význam sektorových politik pro ochranu a udržitelné užívání biologické rozmanitosti, přičemž pozornost věnovala mimo jiné také sektorům dopravy a energetiky. Byl v ní proto obsažen mimo jiné také dílčí úkol „[m]inimalizovat dopady dopravní infrastruktury na biologickou rozmanitost optimalizací kapacity a účinnosti stávající infrastruktury a v případě nové infrastruktury plným zohledňováním environmentálních problémů.“¹⁹⁵

V roce 2001 byl souběžně s platností první Strategie v oblasti biodiverzity přijat 6. Akční program EU pro životní prostředí, ve kterém se již objevil také konkretizovaný závazek k zastavení úbytku biologické rozmanitosti na území EU do roku 2010.¹⁹⁶ Tento cíl následně nebyl dosažen, stejně jako korespondující celosvětový cíl stanovený ve Strategickém plánu z roku 2002 přijatém v rámci CBD. Mezi důvody nesplnění tohoto cíle na úrovni EU byla uváděna nedostatečná integrace environmentálních požadavků napříč sektorovými strategiemi, a dále také neúplné provádění požadavků vyplývajících z již existujících právních předpisů a nedostatečné financování.¹⁹⁷ To, v kombinaci s přijetím nového Strategického plánu pro biodiverzitu 2011–2020 na 10. zasedání konference smluvních stran CBD, vedlo k přípravě a přijetí nové Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020.¹⁹⁸

Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 opět vycházela ze základního cíle „[z]astavit v EU do roku 2020 úbytek biologické rozmanitosti a degradaci

¹⁹³ Komise Evropských společenství, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European Community Biodiversity Strategy* [online], Brusel, 4. 2. 1998, s. 3, odst. 13, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0042&from=EN> [cit. 16. 7. 2021]. Překlad autorky. Originální znění: “*The proposed Community Biodiversity Strategy therefore aims to anticipate, prevent and attack the causes of significant reduction or loss of biological diversity at the source.*”

¹⁹⁴ Tamtéž, s. 2, odst. 7.

¹⁹⁵ Tamtéž, s. 18, odst. 31. Překlad autorky. Originální znění: “*To minimize the impacts on biodiversity of transport infrastructure by optimizing the capacity and efficiency of the existing infrastructure and, for new infrastructure, giving full consideration to environmental concerns.*”

¹⁹⁶ Evropská komise, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the sixth environment action programme of the European Community “Environment 2010: Our future, Our choice”* [online], 24. 1. 2001, COM/2001/0031 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52001DC0031> [cit. 16. 7. 2021].

¹⁹⁷ Evropská komise, *Commission staff working paper – impact assessment accompanying the document Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020* [online], 3. 5. 2011, SEC(2011) 540 final, s. 11 a násl., dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0540&from=EN> [cit. 16. 7. 2021].

¹⁹⁸ Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Naše životní pojistka, náš přírodní kapitál: strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020* [online], Brusel, 3. 5. 2011, KOM(2011) 244 final, s. 2, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN> [cit. 16. 7. 2021].

ekosystémových služeb, v maximálním proveditelném rozsahu je obnovit a současně zvýšit příspěvek EU k odvrácení úbytku biologické rozmanitosti v celosvětovém měřítku.“¹⁹⁹ Jednalo se tedy v zásadě o revidovaný a rozvinutý původní cíl obsažený v 6. Akčním programu, jehož plnění bylo posunuto do konce roku 2020. Vedle toho tato Strategie formulovala také dlouhodobou vizi do roku 2050.²⁰⁰ K dosažení cíle pro rok 2020 Strategie stanovila 6 dílčích cílů rozdělených do 20 akcí. V kontextu této práce jsou relevantní především cíle č. 1 a 2 týkající se provádění směrnic o ptácích a o stanovištích a zachování a obnovy ekosystémů.“²⁰¹

Rozhodnutím č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 byl poté přijat 7. Akční program EU pro životní prostředí na období do konce roku 2020 s podtitulem „Spokojený život v mezích naší planety“.²⁰² Co se ochrany biodiverzity týče, vycházel tento Akční program především ze Strategie v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020.²⁰³ Větší pozornost zde byla věnována také problematice fragmentace krajiny a udržitelnému využívání krajiny v EU.²⁰⁴ Související problémy měly podle Akčního programu pomoci překonat zejména akce v rámci cílů 1 a 2 Strategie v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020.²⁰⁵

Vedle toho Akční program požadoval také další začleňování podmínek souvisejících s životním prostředím do politických iniciativ, přičemž výslovně upozorňoval na to, že „[z]amýšlené rozšíření energetických a dopravních sítí [...] bude muset být slučitelné s potřebami a povinnostmi v oblasti ochrany přírody a přizpůsobení se změně klimatu. Začlenění zelené infrastruktury do příslušných plánů a programů může pomoci překonat fragmentaci stanovišť a zachovat nebo obnovit ekologickou propojenost, zvýšit odolnost ekosystémů, a tím

¹⁹⁹ Tamtéž, s. 2.

²⁰⁰ „Biologická rozmanitost Evropské unie i ekosystémové služby, které poskytuje a jež jsou jejím přírodním kapitálem, mají být do roku 2050 chráněny, oceňovány a vhodným způsobem obnovovány z důvodu skutečné hodnoty biologické rozmanitosti a jako zásadní příspěvek k blahobytu lidstva a hospodářské prosperitě, a aby se tak zabránilo katastrofickým změnám způsobeným úbytkem biologické rozmanitosti.“ Tamtéž, s. 2.

²⁰¹ Srov. tamtéž, s. 13.

²⁰² Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.

²⁰³ Významný byl v této souvislosti zejména prioritní cíl č. 1 Akčního programu (chránit, zachovávat a rozvíjet přírodní bohatství Unie) a v obecnější rovině také prioritní cíl č. 7 (zlepšit začlenění problematiky životního prostředí a soudržnost politik). Srov. tamtéž, recitál 8, a dále zejména příloha č. 1, odst. 18.

²⁰⁴ Hned zkraje je přitom mimo jiné upozorňováno na následující: „Znehodnocování, fragmentace a neudržitelné využívání krajiny v Unii ohrožuje poskytování několika klíčových ekosystémových služeb a biologickou rozmanitost a zvyšuje zranitelnost Evropy vůči změně klimatu a přírodním katastrofám. [...] Každoročně je více než 1 000 km² území zabráno pro obytné, průmyslové, dopravní nebo rekreační účely. Tyto dlouhodobé změny je obtížné či nákladné zvrátit a téměř vždy představují kompromis mezi různými společenskými, ekonomickými a environmentálními potřebami. Pro vyšší udržitelnost by měla být do plánovacích rozhodnutí, jež souvisí s využíváním území začleněna environmentální hlediska včetně ochrany vod a zachování biologické rozmanitosti, s ohledem na cíl ‚nulový zábor půdy v čistém vyjádření‘ do roku 2050.“ Viz tamtéž, příloha č. 1, odst. 23.

²⁰⁵ Tamtéž, příloha č. 1, odst. 27.

zajistit trvalé poskytování ekosystémových služeb, [...].“²⁰⁶ Hodí se však připomenout, že obdobné požadavky obsahoval již také 6. Akční program,²⁰⁷ a jak bylo uvedeno výše, jeho cíle v oblasti biodiverzity se nepodařilo naplnit. Také hodnocení 7. Akčního plánu ukázalo, že to jsou zejména právě cíle v oblasti ochrany biologické rozmanitosti, které opět nejsou dosaženy: „EU nesměruje k splnění cíle, jímž je zastavení úbytku biologické rozmanitosti do roku 2020 a obnovení potenciálu ekosystémů k poskytování služeb. Ekologické dopady odvětví mobility a potravinového systému jsou i nadále příliš vysoké.“²⁰⁸

Na konci roku 2019 přijala Komise nový plán označovaný jako Zelená dohoda pro Evropu (*European Green Deal*).²⁰⁹ Jedná se o strategii, která má reagovat na aktuální environmentální výzvy, jako jsou zejména změna klimatu a úpadek biodiverzity, ale také znečišťování, destrukce lesů a oceánů a další. Jejím cílem je „transformovat EU na spravedlivou a prosperující společnost s moderní a konkurenceschopnou ekonomikou efektivně využívající zdroje, která v roce 2050 nebude produkovat žádné emise skleníkových plynů a ve které bude hospodářský růst oddělen od využívání zdrojů,“ a také „chránit, zachovávat a posilovat přírodní kapitál EU a chránit zdraví a blahobyt občanů před environmentálními riziky a dopady.“²¹⁰

Ochrana a obnova ekosystémů a biologické rozmanitosti je jednou ze základních složek Zelené dohody pro Evropu, stejně jako cíle týkající se urychlení přechodu k udržitelné a inteligentní mobilitě. V rámci cílů týkajících se udržitelné mobility je kladen důraz zejména na snižování emisí z dopravy, oživení multimodální dopravy (zde je opět zmiňován přesun vnitrozemské nákladní dopravy ze silnic na železnici a vodní cesty), rozvoj inteligentních systémů řízení dopravy, ukončení poskytování dotací na fosilní paliva, a na urychlení výroby a zavádění udržitelných alternativních paliv.²¹¹ Cíle věnující se ochraně a obnově ekosystémů a biologické diverzity se pak váží zejména na přijetí nové Strategie EU v oblasti biologické

²⁰⁶ Tamtéž, příloha č. 1, odst. 87 a 89. Za účelem podpory integrace byly v roce 2019 přijaty i Pokyny k integrování ekosystémů a jejich služeb do procesu rozhodování. Evropská komise, *Commission staff working document, EU guidance on integrating ecosystems and their services into decision-making* [online], Brusel, 18. 7. 2019, SWD(2019) 305 final, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/pdf/SWD_2019_305_F1_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V2_P1_1042629.PDF [cit. 16. 7. 2021].

²⁰⁷ Evropská komise, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the sixth environment action programme of the European Community “Environment 2010: Our future, Our choice”* [online], 2001, opak. cit., body 2.2 a 4.1.

²⁰⁸ Evropská komise, *Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o hodnocení 7. rámcového programu pro životní prostředí* [online], Brusel, 15. 5. 2019, COM(2019) 233 final, s. 3, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0233&from=EN> [cit. 16. 7. 2021].

²⁰⁹ Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zelená dohoda pro Evropu* [online], Brusel, 11. 12. 2019, COM(2019) 640 final, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF [cit. 16. 7. 2021].

²¹⁰ Tamtéž, s. 2.

²¹¹ Tamtéž, s. 10-11.

rozmanitosti. Kromě jiného se zde však výslovně stanoví, že „[v]šechny politiky EU by měly přispívat k zachování a obnově evropského přírodního bohatství.“²¹²

V rámci úkolů Zelené dohody pro Evropu byla v květnu 2020 skutečně přijata nová Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030 s podtitulem „Navrácení přírody do našeho života“.²¹³ Hlavním cílem nové strategie EU je zajistit, že „do roku 2030 bude biologická rozmanitost v Evropě na cestě k oživení ve prospěch lidí, planety, klimatu a našeho hospodářství, a to v souladu s Agendou pro udržitelný rozvoj 2030 a s cíli Pařížské dohody o změně klimatu.“²¹⁴ Od cíle z roku 1998 zaměřujícího se na „předcházení ztrátám biodiverzity“ a na jejich „řešení“ se tedy ambice EU posunuly přes cíl z roku 2011 směřující k „zastavení úbytku biodiverzity“ až k současnému cíli směřujícímu k „oživení biologické rozmanitosti“.

Zvláště významným přínosem této nové strategie je další zvýšení důrazu na vytváření sítě chráněných území označované za „soudržnou transevropskou síť pro přírodu“. Jde jednak o výzvu k dalšímu rozšiřování soustavy chráněných území (včetně zajištění přísné ochrany u alespoň třetiny těchto oblastí), a současně k vytvoření ekologických koridorů s cílem zabránit genetické izolaci, umožnit migraci druhů a zachovat a podpořit zdravé ekosystémy.²¹⁵ To jsou z pohledu této práce velice důležité cíle. Na vývoji naznačeném v této podkapitole je přitom vidět, že ačkoli úvahy o potřebě řešení fragmentace krajiny jsou přítomné již mnoho let, nyní teprve dochází k jejich skutečné krystalizaci. Právní ochrana nejméně 30 % půdy EU a 30 % mořských oblastí EU a začlenění ekologických koridorů jako součásti skutečné transevropské přírodní sítě patří nyní mezi klíčové závazky EU do roku 2030.²¹⁶

Vedle toho pak tato Strategie stanoví také nový plán na obnovu přírody, který zahrnuje mnoho dalších opatření. V první řadě obsahuje zvláštní výzvu k posílení právního rámce EU pro obnovu přírody – má dojít k přijetí právně závazných cílů EU pro obnovu přírody a členské státy mají být podpořeny ve zvyšování úrovně provádění stávajících právních předpisů. Další

²¹² Tamtéž, s. 14. Tomu v zásadě odpovídá i obecněji formulovaná výzva obsažená v Zelené dohodě pro Evropu, podle které „[...] je třeba změnit politiky v oblasti dodávek čisté energie v rámci celé ekonomiky, v oblastech průmyslu, výroby a spotřeby, rozsáhlé infrastruktury, dopravy, potravin a zemědělství, stavebnictví, zdanění a sociálního zabezpečení. Pro dosažení těchto cílů má zásadní význam zvýšení hodnoty, kterou přisuzujeme ochraně a obnově přírodních ekosystémů, udržitelnému využívání zdrojů a zlepšení lidského zdraví. Transformativní změna je zde nejpotřebnější; je také potenciálně nejvíce prospěšná pro ekonomiku, společnost a životní prostředí EU.“ Srov. tamtéž, s. 4.

²¹³ Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030* [online], Brusel, 20. 5. 2020, COM(2020) 380 final, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF [cit. 16. 7. 2021]. Srov. také Stejskal, V., *Nové evropské unijní strategie v oblasti ochrany biologické rozmanitosti a vztahu zemědělské politiky a environmentální politiky*, In: *České právo životního prostředí*, č. 3/2020 (57), s. 125–132.

²¹⁴ Tamtéž, s. 3.

²¹⁵ Tamtéž, s. 4-5.

²¹⁶ Tamtéž, s. 6.

cíle se pak týkají také udržitelnosti zemědělského hospodaření, řešení záborů půdy, zvyšování rozlohy lesů, obnovy sladkovodních ekosystémů, řešení invazních nepůvodních druhů, snižování znečištění, ekologizace městských a příměstských oblastí atd.²¹⁷ V kontextu posledně zmiňované oblasti je ve strategii uvedeno, že „podpora zdravých ekosystémů, zelené infrastruktury a řešení inspirovaných přírodou by měla být systematicky začleňována do územního plánování, včetně veřejného prostoru, infrastruktury a projektování budov a jejich okolí.“²¹⁸

V říjnu 2020 zveřejnila Evropská komise návrh 8. Akčního programu EU pro životní prostředí. Také tento Akční program navazuje na Zelenou dohodu pro Evropu a v oblasti ochrany biodiverzity má podporovat i provádění cílů Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030.²¹⁹ Jeho cílem je urychlit spravedlivým a inkluzivním způsobem přechod ke klimaticky neutrální, čisté a oběhové ekonomice, která účinně využívá zdroje, a také podpora environmentálních a klimatických cílů Zelené dohody pro Evropu a jejích iniciativ.²²⁰ Jedním z jeho tematických prioritních cílů je také ochrana, zachování a obnova biodiverzity.²²¹ Přijetí 8. Akčního programu je očekáváno v druhé polovině roku 2021.²²²

2.4.2 Směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích²²³

Vedle CBD, která představuje základ pro přijímání strategií EU v oblasti biologické rozmanitosti, je EU také smluvní stranou Bernské úmluvy. Právě ta se stala jedním ze základních předobrazů pro její současnou právní úpravu v oblasti ochrany přírody.²²⁴ Jejím základním kamenem jsou dvě již zmiňované směrnice: Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, která byla

²¹⁷ Tamtéž, s. 6 a násl.

²¹⁸ Tamtéž, s. 13.

²¹⁹ Evropská komise, *Proposal for a Decision of the European parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2030* [online], Brusel, 14. 10. 2020, COM(2020) 652 final, s. 1 a 8, dostupné z: <https://ec.europa.eu/environment/pdf/8EAP/2020/10/8EAP-draft.pdf> [cit. 16. 7. 2021].

²²⁰ Tamtéž, s. 10 (článek 1 odst. 2).

²²¹ Tamtéž, s. 11 (článek 2 odst. 2 bod e).

²²² Evropská komise, *Environment action programme to 2030* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/strategy/environment-action-programme-2030_en [cit. 16. 7. 2021].

²²³ Dílčí části této kapitoly byly publikovány v Chaloupková, A., *Legal Aspects of Protection of Natura 2000 Sites in Connection with Road Construction in the Czech Republic*, In: Damohorský, M., Pokorný, J., *Doctoral Thesis of Environmental Law: "My Ph.D. Research"*, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha 2020, s. 75–92.

²²⁴ Jedná se zejména o právní úpravu obsaženou ve směrnici o stanovištích, jelikož směrnice o ptácích byla přijímána v podobné době jako Bernská úmluva a v platnost vstoupila o 3 roky dříve. Jones, G. QC, *The Bern Convention and the Origins of the Habitats Directive*, In: Jones, G. QC (ed.), *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?*, Hart Publishing, Oxford and Portland 2012, s. 2. Jinak směrnice provádí samozřejmě i závazky plynoucí z CBD. Směrnice o stanovištích byla přijata ve stejném roce jako CBD (1992). Díaz, C. L., *The EC Habitats Directive Approaches its Tenth Anniversary: An Overview*, In: *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, číslo 10(3), 2001, s. 287.

ode dne svého přijetí několikrát změněna, naposledy Směrnicí Rady 2013/17/EU ze dne 13. května 2013 (dále jen „směrnice o stanovištích“), a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků, která nahradila původní Směrnici Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků a která byla také následně měněna, naposledy Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1010 ze dne 5. června 2019 (dále jen „směrnice o ptácích“).²²⁵

Těmto směrnicím je zde nutné věnovat poněkud podrobnější pozornost. Patrně nejvýznamnějším počinem EU, který je na nich založen, je vymezení soustavy chráněných území označované jako Natura 2000. Tato soustava aktuálně pokrývá přibližně 18 % pevninských a 8 % mořských oblastí EU.²²⁶ Jak přitom výstižně upozorňuje A. Jackson, „[...] není to jen její rozsah, co dává soustavě Natura 2000 její význam z hlediska kontroly využití území. Spíše jde o kombinovaný účinek tohoto rozsahu s přísnou právní ochranou poskytovanou územím Natura 2000 právem EU a také skutečnost, že ochranu těchto lokalit může vymáhat Evropská komise jakožto nadnárodní orgán.“²²⁷ Jedná se proto o ochranu velmi významnou.

2.4.2.1 Ochrana ptáků

Směrnice o ptácích (přijata v původním znění již v roce 1979) se týká ochrany všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na území členských států. Vztahuje se na ptáky i jejich vejce, hnízda a stanoviště.²²⁸ Pokud jde o druhovou ochranu, směrnice obsahuje v první řadě výchozí režim obecné ochrany ptáků, podle kterého populace všech druhů ptáků chráněných směrnicí mají být zachovány na úrovni nebo přivedeny na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům, přičemž lze brát v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace.²²⁹ Za účelem dosažení tohoto cíle musí členské

²²⁵ Pro úplnost lze zmínit, že směrnice představuje odlišnou formu regulace v rámci sekundárního práva EU, než tomu bylo v případě výše rozebíraných nařízení, která jsou závazná v celém rozsahu a přímo použitelná ve všech členských státech. V případě směrnice článek 288 alinea 3 Smlouvy o fungování EU stanoví, že „[...] je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“ Směrnice tedy zavazují jednotlivé členské státy, kterým vzniká povinnost provést jejich vhodnou transpozici do svého vnitrostátního právního řádu.

²²⁶ Eurostat, *Biodiversity statistics* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Biodiversity_statistics&oldid=526098#Protected_terrestrial_areas [cit. 16. 7. 2021].

²²⁷ Jackson, A. L. R., *Conserving Europe's Wildlife. Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*, Routledge, Abingdon, Oxon and New York, 2018, s. 4.

²²⁸ Článek 1 směrnice o ptácích.

²²⁹ Článek 2 směrnice o ptácích. Požadavek na to, aby byly brány v úvahu hospodářské požadavky a požadavky rekreace nelze chápat jako specifickou výjimku z režimu ochrany ptáků podle směrnice o stanovištích. Přesto však tímto způsobem směrnice zohledňuje, že ochrana ptáků musí být vhodně vyvážena s některými jinými významnými zájmy společnosti, jako je veřejné zdraví a bezpečnost, ekonomický rozvoj, zemědělství nebo rekreace. Srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. července 1987, sp. zn. C-262/85 (Komise v. Itálie), bod 8.

státy kromě jiného zakázat celou řadu ptáky poškozujících činností, jako je např. jejich úmyslné usmrcování nebo odchyt, úmyslné ničení nebo poškozování jejich hnízd a vajec nebo odstraňování hnízd, úmyslné vyrušování ptáků, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů této směrnice atd.²³⁰

Dále jsou směrnici rozlišovány na jedné straně druhy ptáků, které je třeba zvláště chránit (druhy vyjmenované v příloze I směrnice a druhy stěhovavé), a na druhé straně druhy ptáků, které mohou být při splnění stanovených podmínek loveny či se kterými může být obchodováno.²³¹ Směrnice také předpokládá, že za určitých okolností mohou členské státy stanovit odchylný postup, na jehož základě je možné vykonávat některé jinak zakázané činnosti.²³² Podmínkou pro to je však neexistence jiného uspokojivého řešení a také naplnění některého z taxativně vyjmenovaných důvodů. Na druhou stranu mohou členské státy stanovit i přísnější opatření, než stanoví směrnice (jedná se tedy o minimální režim ochrany).²³³

Tuto druhovou ochranu doplňují ustanovení týkající se územní ochrany stanovišť ptáků. I zde směrnice o ptácích v první řadě obecně stanoví, že členské státy musí přijmout nezbytná opatření na ochranu, zachování nebo obnovení dostatečné rozmanitosti a rozlohy stanovišť pro všechny druhy ptáků. To může zahrnovat zřizování chráněných území a péči o ně i obnovu zničených biotopů a tvorbu nových.²³⁴ Ve vztahu k druhům uvedeným v příloze I a k pravidelně se vyskytujícím druhům stěhovavým směrnice předpokládá navíc ještě zvláštní formu územní ochrany – členské státy mají označit území nejvhodnější z hlediska počtu druhů a rozlohy jako zvláště chráněné oblasti určené pro ochranu těchto druhů.²³⁵ Tyto oblasti (*Special Protection Areas*, dále jen „SPAs“) se stávají součástí celoevropské soustavy Natura 2000.²³⁶ Další podmínky ochrany SPAs jsou stanoveny ve směrnici o stanovištích, která v současnosti obsahuje jednotnou právní úpravu týkající se ochrany všech lokalit soustavy Natura 2000.²³⁷

2.4.2.2 Ochrana stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

Směrnice o stanovištích se vztahuje na přírodní stanoviště, volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny na evropském území členských států, přičemž jejím cílem je přispět k zajištění

²³⁰ Článek 5 směrnice o ptácích.

²³¹ Článek 4, článek 6 a článek 7 směrnice o ptácích.

²³² Článek 9 směrnice o ptácích.

²³³ Článek 14 směrnice o ptácích.

²³⁴ Článek 3 směrnice o ptácích.

²³⁵ Článek 4 směrnice o ptácích.

²³⁶ Článek 3 odst. 1 alinea 2 směrnice o stanovištích.

²³⁷ Článek 7 směrnice o stanovištích, podle kterého se v případě SPAs uplatní režim článku 6 odst. 2, 3 a 4 směrnice o stanovištích, který bude podrobně rozebrán níže.

jejich biologické rozmanitosti.²³⁸ Na jejím základě mají být především přijata opatření k zachování nebo obnově jejich příznivého stavu z hlediska ochrany. Při tom mají být brány v úvahu také hospodářské, sociální a kulturní požadavky a regionální a místní charakteristiky.²³⁹ Jak napovídá sám název směrnice, primárně je v ní obsažena právní úprava týkající se územní ochrany přírodních stanovišť, i tato ochrana je však stejně jako ve směrnici o ptácích kombinována s rovněž významnou ochranou druhovou.

Pokud jde o ochranu druhů, směrnice o stanovištích obsahuje (na rozdíl od směrnice o ptácích) pouze ustanovení týkající se zvláštní ochrany vybraných živočišných a rostlinných druhů uvedených v jejích přílohách (zejména v příloze IV). Ochrana zvláště chráněných druhů je založena na formulaci zákazu činností, které mohou dané druhy poškozovat. Například ve vztahu k ochraně živočichů je zakázáno úmyslné vyrušování těchto druhů, zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace, a poškozování nebo ničení jejich míst rozmnožování nebo míst odpočinku.²⁴⁰ Ve vztahu k ochraně rostlin je zejména zakázáno úmyslné ničení vymezených rostlin v jejich přirozeném areálu rozšíření.²⁴¹ V příloze V jsou dále uvedeny druhy, u kterých je regulováno odebírání jejich jedinců z volné přírody a jejich využívání.²⁴² Také ode všech těchto pravidel mohou být při splnění podmínek uvedených v článku 16 směrnice stanoveny odchylky, a to mimo jiné z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru.²⁴³

Pokud jde o ochranu územní, směrnice o stanovištích obsahuje především ustanovení zakládající zvláštní ochranu jednak přírodních stanovišť uvedených v příloze I, a dále také stanovišť druhů uvedených v příloze II. Vyhlášené lokality (*Special Areas of Conservation*, také jen „SACs“) zahrnující tato stanoviště se společně se SPAs vymezenými podle směrnice o ptácích stávají součástí soustavy Natura 2000.²⁴⁴ Pro zvláštní oblasti ochrany (SACs) podle směrnice o stanovištích mají členské státy stanovit nezbytná ochranná opatření zahrnující v případě potřeby odpovídající plány péče a vhodná opatření právního, správního nebo smluvního charakteru.²⁴⁵ Mají také přijmout vhodná opatření, aby bylo vyloučeno poškozování vymezených stanovišť i vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům směrnice.²⁴⁶

²³⁸ Článek 2 odst. 1 směrnice o stanovištích.

²³⁹ Článek 2 odst. 2 ve spojení s článkem 1 písm. i) a článek 2 odst. 3 směrnice o stanovištích.

²⁴⁰ Článek 12 směrnice o stanovištích.

²⁴¹ Článek 13 směrnice o stanovištích.

²⁴² Článek 14 směrnice o stanovištích.

²⁴³ Článek 16 směrnice o stanovištích.

²⁴⁴ Článek 3 směrnice o stanovištích.

²⁴⁵ Článek 6 odst. 1 směrnice o stanovištích.

²⁴⁶ Článek 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.

2.4.2.3 Vymezování lokalit soustavy Natura 2000

Z praktických důvodů je zde nezbytné krátce vysvětlit, jak dochází k vymezování jednotlivých SPAs a SACs. Podle směrnice o ptácích mají členské státy jako zvláště chráněné oblasti (SPAs) označit území nejvhodnější z hlediska počtu druhů zvláště chráněných či stěhovavých ptáků a jejich rozlohy, přičemž mají vzít v úvahu požadavky ptáků na ochranu na pevnině i na moři. V případě stěhovavých ptáků je třeba brát v potaz také místa kde ptáci zimují, místa zastávek na jejich tahových cestách a místa, kde se tažné druhy rozmnožují a pelichají.²⁴⁷ Koordinaci vymezování SPAs zajišťuje Evropská komise tak, aby vytvořily souvislý celek.²⁴⁸

Směrnice o stanovištích je co do úpravy vymezování SACs podrobnější a po zkušenostech s vymezováním SPAs staví tento proces pod větší kontrolu Evropské komise. Členským státům ukládá, aby sestavily a předložily Evropské komisi seznam všech přírodních stanovišť a stanovišť druhů, které jsou vyjmenovány v přílohách I a II směrnice a které se vyskytují na jejich území (tzv. národní seznam). U druhů živočichů, které obývají rozsáhlé oblasti, musí přitom uvedené lokality odpovídat místům v přirozeném areálu rozšíření těchto druhů s takovými fyzikálními nebo biologickými faktory, jež jsou nezbytné pro jejich život a rozmnožování. Při sestavování seznamu mají členské státy sledovat kritéria stanovená v příloze III směrnice.²⁴⁹ Z národního seznamu lokalit jsou pak Komisí ve spolupráci s členským státem vybrány tzv. lokality významné pro Společenství (*sites of community interest*, dále jen „SCIs“), na nichž se vyskytuje jeden nebo více typů prioritních přírodních stanovišť nebo prioritních druhů. Tyto pak mají být členským státem vyhlášeny jako zvláštní oblasti ochrany (SACs).²⁵⁰

Vedle toho směrnice o stanovištích upravuje také zvláštní postup pro případ opominutí členského státu zařadit na národní seznam některou významnou lokalitu (prioritní přírodní stanoviště nebo stanoviště významné pro přežití prioritního druhu). Směrnice stanoví, že pokud se nepodaří vyřešit spor členského státu s Komisí týkající se takové lokality v rámci konzultací, může Rada EU na návrh Komise předmětnou „spornou“ lokalitu vyhlásit jako lokalitu významnou pro Společenství (SCI) i bez souhlasu členského státu. Rada EU se však v takovém případě musí usnést jednomyslně, tj. pro toto vyhlášení lokality se v důsledku toho stejně musí vyjádřit i představitel příslušného členského státu. Významné je tedy spíše předchozí konzultační

²⁴⁷ Článek 4 odst. 1 a 2 směrnice o ptácích.

²⁴⁸ Článek 4 odst. 3 směrnice o ptácích.

²⁴⁹ Článek 4 odst. 1 směrnice o stanovištích.

²⁵⁰ Článek 4 odst. 2 směrnice o stanovištích.

období, kdy je členskému státu dána příležitost vyhlásit lokalitu, aniž by spory končily před Soudním dvorem EU. V praxi nebylo toto ustanovení nikdy uplatněno.²⁵¹

Není příliš překvapivé, že se členské státy mnohdy pokoušely nevymezit některé vhodné lokality jako lokality soustavy Natura 2000 ve snaze ponechat si danou oblast nezátíženou regulací v oblasti ochrany přírody pro své projekty hospodářského rozvoje.²⁵² Tento postup však opakovaně odmítal Soudní dvůr EU. Podle jeho judikatury musí být vymezení lokalit soustavy Natura 2000 prováděno striktně s ohledem na ornitologická a/nebo ekologická kritéria (nemají tedy být zvažována zejména kritéria ekonomická).²⁵³ To Soudní dvůr EU konstatoval také přímo v souvislosti s případem nevymezení vhodné lokality jako SPA s ohledem na očekávanou výstavbu rychlostní silnice: „Podle judikatury Soudního dvora [...] nemůže členský stát při výběru a vymezení ZCHO vzít v úvahu ekonomické požadavky, ani z titulu jeho vyššího obecného zájmu, než kterému odpovídá ekologický cíl sledovaný směrnicí o ptácích, ani v rozsahu, v němž odpovídají takovým naléhavým důvodům vyššího veřejného zájmu, které jsou uvedeny v čl. 6 odst. 4 prvním pododstavci směrnice o stanovištích.“²⁵⁴

Tento přístup a také další rozsudek Soudního dvora EU týkající se povolování určitých činností v SPAs vedl k tomu, že při přijímání směrnice o stanovištích byly členské státy již opatrnější a vyjednaly si poněkud větší manipulační prostor.²⁵⁵ Ten je reprezentován začleněním derogační klauzule do článku 6 odst. 4 směrnice, na jejímž základě lze za stanovených podmínek povolit projekty a schválit plány, které mají nepříznivý vliv na lokality soustavy Natura 2000, včetně lokalit vymezených podle směrnice o ptácích.²⁵⁶ Nedošlo však k žádné změně

²⁵¹ Srov. také Jackson, A. L. R., *Conserving Europe's Wildlife. Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*, 2018, opak. cit., s. 270 a s. 275.

²⁵² Také v ČR musel být národní seznam doplněn až na výzvu Evropské komise. Zvláště problematickou přitom byla evropsky významná lokalita Porta Bohemica, a to zejména kvůli obavám, že by po jejím vymezení mohla být ohrožena realizace záměru Plavebního stupně Děčín. Tento projekt je kontroverzní i z mnoha jiných důvodů, ale i bez ohledu na to platí dále uvedené – ekonomické aspekty nelze v procesu vymezování lokalit soustavy Natura 2000 zohledňovat. Lokalita proto nakonec musela být vymezena. Srov. Vláda ČR. *Návrh tiskové zprávy* [online], květen 2016, dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/Priloha_9_Navrh_tiskove_zpravy_1.pdf [cit. 16. 7. 2021].

²⁵³ Srov. zejm. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. 7. 1996, sp. zn. C-44/95 (Lappel Bank), para 26–27, a rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. 11. 2000, sp. zn. C-371/98 (First Corporate Shipping), para 25. Srov. také Schoukens, H., Woldendorp, H. E., *Site selection and designation under the Habitats and Birds Directives: a Sisyphian task?*, In: Born, Ch.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D., Van Hoorick, G., *The Habitats Directive in its EU Environmental law Context. European Natures Best Hope?*, Routledge, Abingdon, Oxon and New York 2015, s. 32.

²⁵⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 23. března 2006, sp. zn. C-209/04 (Komise v. Rakousko), bod 40.

²⁵⁵ Jednalo se o rozsudek Soudního dvora EU ze dne 28. 2. 1991, sp. zn. C-57/89 (Komise v. Německo), bod 20. Soudní dvůr EU zde vymezil, jaký prostor pro vlastní úvahu mají členské státy co do činností s vlivem na SPAs. Ochrana pobřeží před nebezpečím záplav byla Soudním dvorem označena za dostatečně závažný důvod pro ospravedlnění zásahu do SPA za účelem zajištění bezpečnosti hráze (v nezbytně nutném rozsahu), zajištění přístupu rybářských lodí do přístavu by již však takovým důvodem bez dalšího nebylo.

²⁵⁶ Schoukens, H., Woldendorp, H. E., *Site selection and designation under the Habitats and Birds Directives: a Sisyphian task?*, 2015, opak. cit., s. 34. Pro širší kontext procesu přijímání obou směrnic lze srovnat zejména

týkající se způsobu vymezení SPAs a pro případ SACs byl pouze stanoven výše popsany postup, při kterém je dávana přednost kontrole ze strany Evropské komise a politickému vyjednávání s členským státem. Kritéria pro výběr lokality však zůstávají stejná.

2.4.2.4 Plány a projekty s významným vlivem na lokality soustavy Natura 2000

Zmiňovaný proces, na jehož základě lze za stanovených podmínek povolit projekty či schválit plány s významným vlivem na lokality soustavy Natura 2000, je v kontextu této práce velice důležitý.²⁵⁷ Příslušná právní úprava je začleněna do článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, přičemž podle článku 7 se tentýž režim uplatní u SCIs a SACs (v ČR evropsky významné lokality) i SPAs (v ČR ptačí oblasti). Uvedený proces se skládá v první řadě ze *screeningu* a naturového posouzení (*appropriate assessment*, do češtiny překládáno také jako odpovídající posouzení), při kterém je vyhodnocen vliv plánu či projektu na lokality soustavy Natura 2000, a dále z oné již zmiňované derogační klauzule, na jejímž základě mohou být za určitých podmínek plány či projekty schváleny, i když je zjištěno, že pravděpodobně budou mít nepříznivý účinek na celistvost lokality.

Samotnému naturovému posouzení předchází podle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích předběžné prověření (*screening*) toho, zda daný plán či projekt samostatně či v kombinaci s jinými záměry či koncepcemi bude mít pravděpodobně významný vliv na některou z lokalit soustavy Natura 2000.²⁵⁸ V souladu se zásadou předběžné opatrnosti je nepřijatelné nepokračovat v posuzování, pokud by po provedení *screeningu* nebylo možné vyloučit, že by plán či projekt mohl mít nepříznivý vliv na lokalitu soustavy Natura 2000.²⁵⁹ Pokud tomu tak je, následuje naturové posouzení, ve kterém má být s určitostí zjištěno, zda plán či projekt bude či nebude mít nepříznivý účinek na celistvost lokality. Pokud ne, výsledek posuzování je pozitivní a plán či projekt může být povolen. Pokud by však při naturovém posouzení bylo zjištěno,

Jackson, A. L. R., *Conserving Europe's Wildlife. Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*, 2018, opak. cit., ke zde řešenému zejména s. 271.

²⁵⁷ Směrnice o stanovištích používá v českém překladu pojmy plán a projekt. V zákoně o ochraně přírody a krajiny, který tuto právní úpravu provádí, jsou tyto pojmy změněny v souladu s českou legislativou v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí na pojmy koncepce (= plán) a záměr (= projekt). Na tomto místě je z důvodu srovnatelnosti s unijní úpravou používána terminologie dle českého překladu směrnice o stanovištích. Jelikož sama směrnice o stanovištích tyto pojmy nedefinuje, lze analogicky srovnat zejména definici „záměru“ ve směrnici EIA a definici „plánu či programu“ ve směrnici SEA. Blíže k tématu lze srovnat také rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. září 2004, sp. zn. C-127/02 (Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging), bod 23 a násl.

²⁵⁸ Ještě předtím je třeba určit, zda se nejedná o plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo souvisí nebo je pro péči o ni nezbytný – v takovém případě by naturové posouzení nebylo vyžadováno. V kontextu otázek řešených v této práci však toto řešení nepřípadě v úvahu, není zde proto blíže rozebíráno.

²⁵⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. 9. 2004, sp. zn. C-127/02 (Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging), body 43-44.

plán či projekt může mít nepříznivý účinek na celistvost lokality, povolit ani schválit je nelze, ledaže by byly splněny podmínky derogační klauzule.

Ve vztahu ke *screeningu* je třeba zvláště upozornit na to, že naturové posouzení může být vyžadováno také u plánů a projektů, které se nenacházejí přímo na území některé z lokalit soustavy Natura 2000. Podstatnou otázkou zde totiž je, zda daný plán či projekt „bude mít pravděpodobně významný vliv na některou z lokalit Natura 2000“. Takové vlivy mohou mít i plány a projekty, které se nacházejí mimo tyto lokality (stavby pozemních komunikací nevyjímaje), a to například prostřednictvím emisí či v důsledku fragmentace krajiny.²⁶⁰ Současně ve fázi *screeningu* ještě nemůže být brán ohled na předpokládaná mitigační opatření (opatření, jejichž cílem je zabránit škodlivým účinkům na dotčenou lokalitu nebo je zmírnit) – jejich zohlednění má své místo až ve fázi samotného naturového posouzení.²⁶¹

Teprve v jeho rámci totiž dochází k podrobnému přezkoumání otázky, zda plán či projekt skutečně bude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality. Český pojem „celistvosti“ (v angličtině „*integrity*“) může být zavádějící. Podle Evropské komise má být tento pojem vykládán tak, že „[c]elistvost lokality zahrnuje její základní vlastnosti a ekologické funkce.“²⁶² Významné přitom je, pro jaká přírodní stanoviště a pro jaké druhy byla lokalita určena, a jaké jsou cíle její ochrany – na to by se posouzení mělo zaměřit (a omezit).²⁶³ Soudní dvůr EU mimo jiné upřesňuje, že při naturovém posouzení mají být identifikovány všechny stránky plánu nebo projektu, které mohou samostatně nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty ovlivnit cíle ochrany dotčené lokality, a to s přihlédnutím k nejlepším vědeckým poznatkům.²⁶⁴ Teprve poté, co jsou pravděpodobné nepříznivé účinky na lokalitu plně posouzeny a popsány, přichází na řadu možnost zvážení mitigačních opatření, která těmto dopadům zabrání nebo je sníží na úroveň, kdy již nemají onen nepříznivý účinek.²⁶⁵

Shledá-li příslušný orgán v rámci naturového posouzení, že plán či projekt může mít nepříznivý účinek na celistvost lokality (a to i v případě uplatnění mitigačních opatření), pak směrnice o stanovištích zakazuje jeho schválení.²⁶⁶ Z tohoto zákazu lze udělit výjimku na

²⁶⁰ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 10. 1. 2006, sp. zn. C-98/03 (Komise v. Německo), bod 51.

²⁶¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 4. 2018, sp. zn. C-323/17 (People Over Wind a Sweetman), bod 40.

²⁶² Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS* [online], C(2018)7621 final, Brusel, 21. 11. 2018, s. 47, dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN) [cit. 16. 7. 2021].

²⁶³ Tamtéž, s. 46.

²⁶⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. 9. 2004, sp. zn. C-127/02 (Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging), body 53-54.

²⁶⁵ Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS* [online], 2018, opak. cit., s. 48.

²⁶⁶ Podobně jako v případě *screeningu* přitom i zde platí, že v případech, kdy existuje nejistota ohledně nepřítomnosti škodlivých účinků na celistvost lokality spojených s plánem nebo projektem, musí příslušný vnitrostátní

základě derogační klauzule uvedené v článku 6 odst. 4 směrnice. Podmínky, za kterých to připadá v úvahu, jsou následující: (1) absence alternativních řešení, (2) existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a (3) přijetí veškerých kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000. Pro případ, kdy se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, jsou stanoveny i další podmínky (viz níže – článek 6 odst. 4 alinea 2). Jelikož ustanovení článku 6 odst. 4 představuje výjimku z pravidla stanoveného v článku 6 odst. 3, musí být podle judikatury Soudního dvora EU vykládáno restriktivně.²⁶⁷ Musí být také uplatněno vždy až poté, co bylo provedeno naturové posouzení (jednotlivé kroky nelze přeskakovat).²⁶⁸

První podmínkou podle derogační klauzule článku 6 odst. 4 je zjištění, že neexistují alternativy příslušného plánu nebo projektu, které nemají negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000, nebo jejichž vliv je menší. Aby se předešlo zbytečným nepříznivým účinkům na lokality Natura 2000, měla by se v této fázi vždy zvážit revize či dokonce stažení plánu nebo projektu (tj. nulová varianta).²⁶⁹ Pokud existuje alternativní řešení (jiné umístění, trasování apod.), které lépe respektuje celistvost dotčené lokality, měly by příslušné orgány zkoumat možnost jeho využití.²⁷⁰ Přitom lze vzít v potaz také hospodářské náklady alternativního řešení, avšak podle judikatury Soudního dvora EU „význam těchto nákladů není rovnocenný významu cíle ochrany přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, sledovaného směrnici o stanovištích. Vzhledem ke striktnímu výkladu čl. 6 odst. 4 této směrnice [...] tak nelze připustit, aby hospodářské náklady na taková opatření mohly být samy o sobě rozhodující pro volbu alternativních řešení podle tohoto ustanovení.“²⁷¹

Je-li prokázáno, že neexistují žádná alternativní řešení bez nepříznivého účinku na lokality Natura 2000 nebo s menším nepříznivým účinkem, je možné přistoupit k přezkoumání,

orgán povolení plánu nebo projektu zamítnout. Srov. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. 9. 2004, sp. zn. C-127/02 (Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging), bod 57.

²⁶⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. 10. 2006, sp. zn. C-239/04 (Komise v. Portugalsko), bod 35.

²⁶⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. 9. 2007, sp. zn. C-304/05 (Komise v. Itálie), bod 83.

²⁶⁹ Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS* [online], C(2018)7621 final, Brusel, 21. 11. 2018, s. 39, dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN) [cit. 16. 7. 2021].

²⁷⁰ Tamtéž, s. 39. V praxi není možné zvažovat úplně všechny alternativy plánů a projektů, protože těch mohou být stovky, přičemž řada z nich vůbec neplní cíle daného plánu či projektu, není technicky realizovatelná nebo má jiné významné negativní dopady. Komise proto ve svých pokynech k výkladu článku 6 směrnice o stanovištích uvádí, že by se mělo jednat o varianty „schůdné, které splňují cíle projektu nebo plánu, zejména jejich relativní výsledky s ohledem na cíle ochrany dané lokality, celistvost a příspěví k celkové soudržnosti sítě Natura 2000, přičemž se přihlédne i k jejich přiměřenosti z hlediska nákladů.“ Viz Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS* [online], 2018, opak. cit., s. 39. Nemělo by ale dojít k přílišnému zúžení tohoto výkladu, protože takový postup by se již mohl dostat do rozporu s judikaturou Soudního dvora EU, srov. zejména rozsudek ze dne 26. října 2006, sp. zn. C-239/04 (Komise v. Portugalsko).

²⁷¹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. 1. 2016, sp. zn. C-399/14 (Grüne Liga Sachsen a další), bod 77.

zda je daný plán nebo projekt nezbytný z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu.²⁷² V tomto kroku lze s ohledem na cíle ochrany lokality zvážit také ekonomické a jiné neekologické aspekty. Ve směrnici o stanovištích není obsažena žádná právní definice naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu – jejich existence musí být zjištěna vždy pro každý případ zvlášť. Jako určité vodítko, že tyto důvody mohou být v daném případě dány, poskytuje Komise tři základní kritéria. Zaprvé musí existovat naléhavý důvod k provedení plánu nebo projektu. Zadruhé, veřejný zájem musí být převažující, přičemž ne každý druh veřejného zájmu sociální nebo hospodářské povahy je v tomto ohledu dostačující, a to zejména je-li je brán zřetel na zvláštní význam zájmů chráněných směrnicí. Zatřetí, veřejný zájem může obvykle být převažující, pouze pokud jde o zájem dlouhodobý.²⁷³

V případě lokalit, kde se vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, se uplatní „přísnější“ podmínky článku 6 odst. 4 alinea 2, podle kterého mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti nebo důvody s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí, anebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu.²⁷⁴ V případě, kdy jsou dotčeny lokality s prioritními typy přírodních stanovišť a/nebo prioritními druhy a současně se má jednat „jen“ o ony „jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu“, je vyžadováno také vydání zvláštního stanoviska Komise. Tyto případy patří k těm nejproblematictějším. Požadavek na vydání stanoviska Komise posunuje jejich řešení částečně do její dispoziční sféry, protože pokud Komise vydá stanovisko souhlasné, je spíše nepravděpodobné, že by poté danou věc předložila Soudnímu dvoru EU v řízení o nesplnění povinnosti.²⁷⁵

Jsou-li výše uvedené podmínky splněny, následuje poslední podmínka uvedená v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, a to přijetí veškerých kompenzačních opatření nezbytných k zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000. V této souvislosti je především nutné vnímat rozdíl mezi opatřeními kompenzačními a opatřeními mitigačními. Cílem mitigačních opatření je minimalizovat nebo přímo eliminovat negativní dopady plánu nebo projektu tak, aby nedošlo k narušení soudržnosti soustavy Natura 2000, popř. aby k takovému narušení došlo v co nejmenší míře. Tato opatření tvoří nedílnou součást plánu nebo projektu

²⁷² Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS* [online], 2018, opak. cit., s. 40.

²⁷³ Tamtéž, s. 41.

²⁷⁴ Článek 6 odst. 4 alinea 2 směrnice o stanovištích.

²⁷⁵ Pro více informací srov. Jackson, A. L. R., *Conserving Europe's Wildlife. Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*, Routledge, 2018, opak. cit., s. 271. Z velké části se jednalo o opozici vzniklou z důvodů striktního výkladu směrnice o ptácích ze strany Soudního dvora EU, jak bylo vysvětleno výše. Klíčovým rozsudkem je v tomto kontextu zejména rovněž výše citovaný rozsudek Soudního dvora EU ze dne 28. 2. 1991, sp. zn. C-57/89 (Komise v. Německo).

a mohou být uvedena jako podmínky pro jeho povolení. Naproti tomu kompenzační opatření jsou určena k náhradě veškerých zbytkových škod, které mohou vzniknout i při provádění stanovených mitigačních opatření. Jsou nezávislé na původním plánu nebo projektu.²⁷⁶

G. Van Hoorick poskytuje následující příklad rozdílu mezi mitigačními a kompenzačními opatřeními: „*Je-li plánem nebo projektem výstavba dálnice, pak ‚zmírňování‘ je představováno výstavbou ekoduktu propojujícího populace nepříznivě dotčených druhů a ‚kompenzace‘ je představována vytvořením nového stanoviště pro tyto dotčené druhy.*“²⁷⁷ Pokud jde o vztah mezi mitigačními a kompenzačními opatřeními, Evropská komise dodává, že „[n]áležitě navržená a provedená zmírňující opatření mohou samozřejmě omezit rozsah potřebných kompenzačních opatření snížením zbytkových nepříznivých dopadů, s ohledem na něž je nutná kompenzace.“²⁷⁸ Kompenzační opatření by v tomto smyslu tedy měla být „krajní možností“. Mohou být představována například zlepšením stanovišť ve stávajících lokalitách, znovuvytvořením stanovišť či vymezením nové lokality odpovídající kvality.²⁷⁹ Takováto opatření pochopitelně bývají časově i finančně náročná, přičemž v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ má náklady nést navrhovatel plánu nebo projektu.²⁸⁰ Vysoké náklady by jej přitom měly podnítit k hledání alternativ, které jsou méně škodlivé.²⁸¹

Jelikož je celý postup *screeningu*, naturového posouzení a uplatnění derogační klauzule poměrně komplikovaný, lze srovnat také grafický přehled v **příloze č. 4** této práce.

2.4.2.5 Další vhodná opatření proti poškozování stanovišť a rušení druhů

Nad rámec výše uvedeného je třeba doplnit, že i v případech, kdy se při ochraně lokalit soustavy Natura 2000 z různých důvodů neuplatní „standardní“ postup podle článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, je často třeba přijmout jiná vhodná opatření vyžadovaná v článku 6 odst. 2 téže směrnice. V souladu s ním „[č]lenské státy přijmou vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů ani k vyrušování

²⁷⁶ Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o ‘stanovištích’ 92/43/EHS* [online], 2018, opak. cit., s. 42.

²⁷⁷ Van Hoorick, G., *Compensatory Measures in European Nature Conservation Law* [online], In: *Utrecht Law Review*, svazek 10, číslo 2, květen 2014, s. 162, dostupné z: <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.276/> [cit. 16. 7. 2021]. Překlad autorky. Originální znění: “*if the plan or project is the construction of a motorway, an ecoduct to connect the populations of the negatively affected species amounts to ‘mitigation’, the creation of a new habitat for the affected species is ‘compensation’.*”

²⁷⁸ Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o ‘stanovištích’ 92/43/EHS* [online], 2018, opak. cit., s. 42.

²⁷⁹ Tamtéž, s. 45.

²⁸⁰ Tamtéž, s. 50.

²⁸¹ Van Hoorick, G., *Compensatory Measures in European Nature Conservation Law* [online], 2014, opak. cit., s. 165.

druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.“²⁸² I toto ustanovení se uplatní v případě SCIs a SACs (evropsky významné lokality) i v případě SPAs (ptačí oblasti).²⁸³ Uplatní se navíc trvale, a to na rozdíl od režimu článku 6 odst. 3 a 4, který se aktivuje jen v případě, že má dojít k povolení plánu či projektu. Pokud je plán či projekt povolen v souladu s postupem podle článku 6 odst. 3 a 4, předpokládá se, že je také v souladu s článkem 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.²⁸⁴

Ustanovení článku 6 odst. 2 se proto uplatní zejména ve vztahu k plánům a projektům, které již byly povoleny či schváleny, avšak následně se ukázalo, že mohou způsobit poškozování stanovišť nebo vyrušování druhů.²⁸⁵ Obdobně se toto ustanovení uplatní také v případě realizace plánů či projektů, které byly povoleny v době před zahrnutím dotčené lokality na seznam SCIs či SPAs, a to zejména v případě lokalit zahrnutých pouze na národním seznamu (v takovém případě nelze aplikovat článek 6 odst. 3 a 4, Soudní dvůr EU však dovedl, že je třeba zajistit alespoň ochranu v režimu článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích)²⁸⁶ a v případě sporných lokalit, u kterých probíhá konzultační období (tyto lokality nejsou zahrnuty ani na národní seznam).²⁸⁷ Nad rámec toho lze ustanovení článku 6 odst. 2 aplikovat také ve vztahu k dalším činnostem, které nelze podřadit pod pojmy plán či projekt.²⁸⁸

Pokud jde o obsahovou stránku tohoto režimu, spojení „vhodná opatření“ naznačuje, že členské státy zde mají jistý prostor pro uvážení ve vazbě na konkrétní situaci.²⁸⁹ Musí nicméně zajistit veškerá vhodná opatření tak, aby bylo vyloučeno poškozování stanovišť a vyrušování druhů. V tomto smyslu se tedy jedná o režim preventivní, který se uplatní, pokud by k takovému poškozování a/nebo vyrušování pravděpodobně mohlo dojít. „Proto realizace projektu, který může mít významný vliv na danou lokalitu a který před svým schválením nebyl podroben posouzení v souladu s požadavky čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, může po zařazení této lokality do seznamu LVS pokračovat pouze za podmínky, že se vyloučí pravděpodobnost nebo nebezpečí poškozování stanovišť nebo vyrušování druhů, jež by mohlo být významné ve vztahu

²⁸² Článek 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.

²⁸³ Článek 7 směrnice o stanovištích ve vztahu ke SPAs a také článek 4 odst. 5 ve vztahu k SCIs.

²⁸⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. září 2004, sp. zn. C-127/02 (Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging), body 35-37.

²⁸⁵ Tamtéž, bod 37.

²⁸⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. ledna 2005, sp. zn. C-117/03 (Dragaggi a další), bod 30. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. ledna 2010, sp. zn. C-226/08 (Stadt Papenburg), bod 49. Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. ledna 2016, sp. zn. C-399/14 (Grüne Liga Sachsen a další), bod 33. Poslední jmenovaný rozsudek je v kontextu této práce zvláště relevantní, protože se týká přímo realizace stavby dopravní infrastruktury (silničního mostu přes řeku Labe v Německu).

²⁸⁷ Článek 5 odst. 4 směrnice o stanovištích.

²⁸⁸ Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS* [online], 2018, opak. cit., s. 18.

²⁸⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. ledna 2016, sp. zn. C-399/14 (Grüne Liga Sachsen a další), bod 40.

*k cílům této směrnice.*²⁹⁰ Pokud jde o takový případ, pak může být vhodným opatřením především provedení následného posouzení vlivů plánu či projektu na danou lokalitu.²⁹¹

V takových případech režim článku 6 odst. 2 v podstatě supluje režim dle článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Soudní dvůr EU totiž k obsahu následného posouzení uvádí, že „[p]okud se [...] následné posouzení na základě čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích ukáže být v daném případě ‚vhodným opatřením‘ ve smyslu tohoto ustanovení, musí být při tomto posouzení podrobně vymezeno, jaká rizika poškozování nebo vyrušování, jež by mohlo být významné ve smyslu uvedeného ustanovení, vyvolává realizace daného plánu nebo projektu, a toto posouzení musí být provedeno v souladu s požadavky čl. 6 odst. 3 této směrnice. Mimoto je třeba připomenout, že v souladu s judikaturou Soudního dvora nelze vyloučit, že se bude členský stát, analogicky k postupu umožňujícímu výjimku podle čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, odvolávat na naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu a mohl by – jsou-li podmínky stanovené tímto ustanovením co do své podstaty splněny – povolit plán nebo projekt, který by jinak mohl být považován za zakázaný podle odstavce 2 téhož článku.“²⁹²

2.4.2.6 Územní ochrana při povolování staveb pozemních komunikací

Výše v kapitole 2.2.3 bylo rozebráno, jakým způsobem je pracováno s požadavkem na ochranu přírody a krajiny v dopravní politice EU a souvisejících dokumentech a právních předpisech týkajících se TEN-T. Připomenout zde lze, že právní předpisy a koncepční dokumenty EU z oblasti rozvoje dopravní infrastruktury pracují s problematikou ochrany přírody především odkazem na právní předpisy v oblasti ochrany přírody (zejména právě na směrnice o ptácích a o stanovištích, ale také na směrnice SEA a EIA, které ještě budou rozebrány níže). Na tomto místě je proto třeba konečně zodpovědět klíčovou otázku, totiž jakým způsobem je na úrovni EU řešen vztah mezi ochranou přírody a krajiny (zde lokalit soustavy Natura 2000) a výstavbou pozemních komunikací (v rámci TEN-T či mimo něj).

Jak již bylo naznačeno, vyjít je třeba z právních předpisů přijatých na úrovni EU v oblasti ochrany biodiverzity, v tuto chvíli tedy ze směrnice o stanovištích a ze směrnice o ptácích. Za klíčová ustanovení ve vztahu k ochraně lokalit soustavy Natura 2000 je třeba považovat především právě výše rozebraná ustanovení článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, která upravují proces, dle kterého mohou být schváleny plány a povoleny projekty, které mohou mít

²⁹⁰ Tamtéž, bod 43.

²⁹¹ Tamtéž, bod 44-46.

²⁹² Tamtéž, body 52-55.

nepříznivý vliv na některou z lokalit Natura 2000. Tímto procesem musí projít také příslušné politiky týkající se rozvoje silniční sítě a jednotlivé projekty silniční infrastruktury, nelze-li u nich vyloučit významný vliv na lokality soustavy Natura 2000.

Ve prospěch staveb pozemních komunikací, které mají být součástí TEN-T, není dána žádná výjimka – nelze-li vyloučit jejich vliv na lokality soustavy Natura 2000, pak musí projít procesem naturového posouzení a v případě potřeby obstát co do podmínek derogační klauzule článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Právě pokud jde o podmínky derogační klauzule, je však zřejmé, že skutečnost, že se jedná o projekt společného zájmu ve smyslu nařízení TEN-T, může být významným argumentem. Pro více informací lze v této souvislosti srovnat v první řadě stanoviska Komise přijatá na základě článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice o stanovištích.²⁹³ Zveřejněno je aktuálně celkem 22 takovýchto stanovisek Komise, z nichž 7 se týká přímo zá-
měrů staveb pozemních komunikací (všechny jsou přítom na území Německa, kterého se ostatně týká 16 z 21 zveřejněných stanovisek).²⁹⁴

Čtyři z těchto staveb pozemních komunikací jsou součástí TEN-T. Řešeny jsou ve stanovisku ze dne 27. 4. 1995 týkajícím se protnutí údolí Trebel a Recknitz dálnicí A20, stanovisku ze dne 18. 12. 1995 týkajícím se protnutí údolí Peene taktéž dálnicí A20, stanovisku ze dne 11. 6. 2010 týkajícím se umístění dalšího úseku dálnice A20 a stanovisku ze dne 3. 12. 2010 týkajícím se pokračování dálnice A 49 a jejího napojení na dálnici A5. Tři z dalších staveb pozemních komunikací nejsou součástí TEN-T. Ty jsou řešeny ve stanovisku ze dne 14. 9. 2011 týkajícím se výstavby dálničního mostu Schiersteiner Brücke a rozšíření dálnice A643 ze čtyř na šest pruhů, stanovisku ze dne 29. 5. 2012 týkajícím se výstavby obchvatu B252/B62 a ve stanovisku ze dne 18. 12. 2015 týkajícím se rozšíření spolkové pozemní komunikace B173.

Všechna tato stanoviska Komise jsou souhlasná. Stanoviska jsou relativně stručná, přičemž u novějších z nich se ustálila struktura, kdy Komise nejprve rekapituluje údaje o záměru, o dotčené lokalitě a o vlivech záměru na dotčenou lokalitu a následně se vždy zabývá otázkou splnění podmínek podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích: otázkou existence alternativního řešení s menšími negativními vlivy na lokality soustavy Natura 2000 (které ovšem plní stanovené cíle záměru), otázkou existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a také zhodnocením navrhovaných mitigačních a kompenzačních opatření.

²⁹³ Jak již bylo vysvětleno výše, tato stanoviska jsou vydávána v případech, kdy mělo dojít k povolení záměru, který bude mít negativní vliv na lokality, kde se vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy.

²⁹⁴ Všechna stanoviska jsou dostupná na webové stránce Evropská komise, *Management of Natura 2000 sites: Guidance – European Commission Opinions relevant to Article 6 (4) of the Habitats Directive* [online], dostupné z https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm [cit. 16. 7. 2021].

Skutečnost, že pozemní komunikace je či má být součástí TEN-T, je vždy uvedena jako jeden z argumentů týkajících se naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, nikdy však jako důvod jediný (dalšími důvody bylo ve výše uvedených případech zejména, že je dálnice potřebná s ohledem na vysokou nezaměstnanost v regionu, ve spojitosti s čímž byla dovozo- vána potřeba propojit jej s centrálními oblastmi, nebo že projektu vláda přiznává vysokou pri- oritu či že záměr odlehčí dopravě na okolních pozemních komunikacích). V případech, kdy pozemní komunikace nebyla součástí TEN-T, byly naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu dány nezbytností záměru z bezpečnostních důvodů (nutnost rekonstrukce mostu) či po- třebou odvedení tranzitní dopravy z obcí (stavby obchvatů).

Co se posuzování alternativních řešení záměru týče, Komise vesměs odkazuje na pod- klady, které jí byly poskytnuty, a konstatuje, že byla vybrána varianta s nejmenšími negativními vlivy na dotčené lokality Natura 2000, popř. že jiná alternativní řešení nesplňují vytyčené cíle záměru (např. nepropojují příslušné regiony či neodlehčí dopravě v obci). Poněkud podrobnější informace jsou obsaženy pouze ve stanovisku týkajícím se protnutí údolí Peene dálnicí A 20, to však může být dáno odlišnou strukturou starších stanovisek a obecně je diskutabilní, zda je snaha Komise o vlastní posouzení dalších v úvahu připadajících alternativ vůbec na místě.²⁹⁵ Co se kompenzačních opatření týče, Komise taktéž vesměs rekapituluje a akceptuje navržená opatření (zejména se jedná o vytvoření či obnovu stanovišť).²⁹⁶

Předmětnými stanovisky Komise vydávanými podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice o stanovištích se v roce 2009 kriticky zabýval L. Krämer, který upozornil na to, že podle jeho názoru by žádný z do té doby posuzovaných případů neobstál v případě přezkumu ze strany Soudního dvora EU.²⁹⁷ Ve vztahu k případu dálnice A20 (konkrétně k prvním dvěma výše uve- deným stanoviskům) upozornil na to, že patrně neproběhlo řádné posouzení vlivů záměru a jeho alternativ, ačkoli Soudní dvůr EU v případě postupu podle článku 6 odst. 4 směrnice

²⁹⁵ Nepředpokládají to dnes aktuální pokyny k aplikaci článku 6 směrnice o stanovištích, podle kterých Komise nemusí sama vyhledávat alternativní řešení, pouze musí přezkoumat nutnost a přiměřenost projektu: „*Stanovisko [podle článku 6 odst. 4 alinea 2] musí obsahovat posouzení ekologických hodnot, které budou plánem nebo projektem pravděpodobně ovlivněny, význam příslušných naléhavých důvodů a vyváženost obou těchto protichůdných zájmů, jakož i zhodnocení kompenzačních opatření. Posouzení zahrnuje vědecké i hospodářské hodnocení a pře- zkoumání nutnosti a přiměřenosti plánu nebo projektu s ohledem na uplatněný naléhavý důvod.*“ Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS* [online], 2018, opak. cit., s. 52. Také L. Krämer přístup Komise ve stanovisku ze dne 18. 12. 1995 týkající se protnutí údolí Peenetal dálnicí A 20 zpochybňuje. Srov. Krämer, L., *The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive*, In: *Journal of Environmental Law* 21:1, 2009, s. 79.

²⁹⁶ Podle výše citovaného výkladu k aplikaci článku 6 směrnice o stanovištích není úkolem Komise navrhovat kompenzační opatření, pouze je má „zhodnotit“. Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS* [online], 2018, opak. cit., bod 5.8.3.

²⁹⁷ Krämer, L., *The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive*, in *Journal of Environmental Law*, číslo 21:1, 2009, s. 84.

o stanovištích jasně požaduje posouzení alternativních řešení záměru (ledaže by mohly být okamžitě vyloučeny).²⁹⁸ Upozorňuje také na to, že v žádném z případů nebyla zvážena například možnost převedení dopravy z pozemní komunikace na železnici,²⁹⁹ a také, že v žádném z případech stanovisek vydaných a zveřejněných do roku 2009 nebyla zvážena nulová varianta (v novějších stanoviscích však již zhodnocení nulové varianty nalézt lze).³⁰⁰

Ve vztahu k prokazování naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu upozornil L. Krämer zejména na to, že by patrně nikdo nezpochybňoval existenci veřejného zájmu Německa na výstavbě dálnice A20 či Francie na výstavbě TGV Est. Otázkou podle něj však je, zda části těchto záměrů musely být realizovány v podobě, která poškozuje prioritní stanoviště – což jej opět vrátilo k úvahám o možnostech alternativního řešení projektů. Podle Krämera nejsou tyto otázky ve stanoviscích Komise odpovídajícím způsobem řešeny.³⁰¹ Argumentuje přitom mimo jiné tím, že „*uvedení záměru v dokumentech týkajících se transevropských sítí či regionální politiky EU může do určité míry indikovat, že je důležité tento projekt realizovat. Tyto dokumenty však nestanoví a ani nemohou stanovit žádný důvod, proč by daný záměr mohl být realizován jen na určitém místě.*“³⁰²

V závěru svého článku z roku 2009 L. Krämer poukázal na to, že Komise ve svých stanoviscích aprobejuje stav, který podle jeho názoru neodpovídá standardu ochrany lokalit Natura 2000 předpokládanému ve směrnici o stanovištích, jejím vlastním pokynům ani výkladu příslušných ustanovení ze strany Soudního dvora EU.³⁰³ Požadoval proto především zvýšení transparentnosti (zejména zveřejňování všech stanovisek Komise vydávaných podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice o stanovištích), vážnější zvažování alternativních variant záměrů a veřejné projednání navrhovaných kompenzačních opatření.³⁰⁴ K problematice se pak vrátil také v roce 2015, kdy konstatoval, že jeho závěry z roku 2009 zůstávají platné. Dále pak upřesnil, že

²⁹⁸ Tamtéž, s. 78 a 79. Krämer zde odkazuje na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. října 2006, sp. zn. C-239/04 (Komise v. Portugalsko), para 36-40, z něhož je citováno níže v této podkapitole.

²⁹⁹ Tamtéž, s. 80.

³⁰⁰ Tamtéž, s. 80. V novějších stanoviscích již nulová varianta zvážena (či spíše krátce komentována) byla, a to ve stanovisku ze dne 14. 9. 2011 týkající se výstavby dálničního mostu „Schiersteiner Brücke“, ve stanovisku ze dne 29. 5. 2012 týkající se výstavby obchvatu B 252/B 62 a ve stanovisku ze dne 18. 12. 2015 týkající se rozšíření spolkové pozemní komunikace B173, ani v jednom případě však vzhledem k charakteru záměru nepřipadala v úvahu (uzavření mostu by vedlo ke zvýšení dopravního vytížení okolních komunikací, upuštění od záměru výstavby obchvatu by neodvedlo tranzitní dopravu z obcí).

³⁰¹ Tamtéž, s. 81.

³⁰² Tamtéž, s. 82. Překlad autorky. Originální znění: “*In particular, the mentioning of a project in documents concerning the trans-European networks or the EC regional or transport policy may give some indication that it is important to realise a project. However, these documents do not and cannot give any reason why the project can only be realised at a specific place.*”

³⁰³ Krämer, L., *The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive*, 2009, opak. cit., s. 84.

³⁰⁴ Tamtéž.

problém spočívá také v tom, že se Komise spoléhá zcela na informace poskytované členskými státy, aniž by je například konzultovala s neziskovými organizacemi, místními spolky či fyzickými osobami, které velmi často mají detailní znalosti o relevantních alternativách či možnostech kompenzačních opatření apod. Vedle toho upozornil také na to, že Komise nekontroluje, zda byla navržená kompenzační opatření skutečně realizována.³⁰⁵

Z uvedených stanovisek skutečně nevyplývá, že by režim stanovený pro lokality s prioritními druhy a/nebo prioritními stanovišti byl v praxi v důsledku požadavku na vydání stanoviska Komise přísnější, než je standardní režim, který se uplatní v případě ostatních lokalit. Pro rozšíření kontextu se v této souvislosti hodí poznamenat, že A. Jackson v návaznosti na rozsáhlou historickou analýzu týkající se směrnic o stanovištích a o ptácích dovedl, že lze rozlišovat dvě „školy“ ve věci názoru na výklad a aplikaci článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. L. Krämer je hlavním představitelem směru, který vesměs soudí, že Evropská komise by měla při aplikaci článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích postupovat striktněji. Druhý směr je naproti tomu reprezentován kompromisnějším přístupem, který zdůrazňuje povahu článku 6 odst. 4 jako záchranné sítě poskytující členským státům určitou míru flexibility a který současně upozorňuje na to, že takovýto přístup je nezbytný jako ochrana směrnic o stanovištích a o ptácích před snahami o jejich změnu a oslabení. Tento druhý přístup podle A. Jacksona vesměs zastává Generální ředitelství pro životní prostředí Evropské komise (DG Environment).³⁰⁶

Pro další informace týkající se ochrany lokalit soustavy Natura 2000 v kontextu umísťování staveb pozemních komunikací je nezbytné srovnat také příslušnou judikaturu Soudního dvora EU. Tento soud rozhodoval ve věcech týkajících se staveb pozemních komunikací a ochrany lokalit soustavy Natura 2000 několikrát, přičemž se vyjádřil k řadě významných otázek týkajících se výkladu a aplikace článku 6 odst. 3 a 4 i článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.³⁰⁷ Některé z jeho rozhodnutí se zde proto hodí také krátce rozebrat.

Pokud jde o samotné naturové posouzení podle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, zmínit je třeba především rozsudky ve věcech C-258/11 – Sweetman a další a C-461/17 – Holohan a další. Vydány byly na základě žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce. V prvním případě byla tato otázka položena ve vztahu k projektu výstavby silničního obchvatu irského města

³⁰⁵ Krämer, L., *Implementation and enforcement of the Habitats Directive*, In: Born, Ch.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. and Van Hoorick, G., *The Habitats Directive in its EU Environmental law Context. European Natures Best Hope?*, 2015, opak. cit., s. 236.

³⁰⁶ Jackson, A. L. R., *Conserving Europe's Wildlife. Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*, Routledge, 2018, opak. cit., s. 276-277.

³⁰⁷ Podrobnější analýzu těchto rozsudků lze srovnat v článku Chaloupková, A., *Pozemní komunikace s negativním vlivem na lokality soustavy Natura 2000 ve stanoviscích Evropské komise a v judikatuře Soudního dvora EU*, In: *České právo životního prostředí* 4/2020 (58), s. 68–88.

Galway, jehož část měla procházet přes SCI „Lough Corrib“ a vést ke ztrátě části vápencového chodníku, který je prioritním typem přírodního stanoviště. Předběžné otázky se týkaly zejména výkladu pojmu nepříznivý vliv na celistvost lokality a uplatnění zásady obezřetnosti. Podle Soudního dvora „*čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že plán nebo projekt, který s určitou lokalitou přímo nesouvisí nebo není pro péči o ni nezbytný, bude mít nepříznivý účinek na celistvost této lokality, pokud může zabránit trvalému zachování základních charakteristik příslušné lokality souvisejících s výskytem prioritního přírodního stanoviště, jehož cíl ochrany byl důvodem k zařazení této lokality do seznamu LVS ve smyslu této směrnice. Při tomto posouzení je třeba uplatnit zásadu obezřetnosti.*“³⁰⁸

Na to navázal druhý zmíněný rozsudek, ve kterém šlo o povolení rozšíření severní části vnějšího silničního okruhu města Kilkenny taktéž v Irsku. Plánovaná silnice v daném případě procházela dvěma lokalitami soustavy Natura 2000 – SPA „River Nore“ a SCI „River Barrow and River Nore“. Soudní dvůr zde doplnil, že „*čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích musí být vykládán v tom smyslu, že ‚odpovídající posouzení‘ musí podchytit všechny typy stanovišť a druhů, pro něž je lokalita chráněna, a dále určit a posoudit vlivy navrhovaného projektu na druhy, které se vyskytují v této lokalitě, ale pro které nebyla zapsána na seznam, i na typy stanovišť a druhů, které se nacházejí vně uvedené lokality, pokud tyto vlivy mohou ovlivnit cíle ochrany dané lokality.*“³⁰⁹ Dále upřesnil, že článek 6 odst. 3 směrnice „[...] umožňuje, aby příslušný orgán povolil plán nebo projekt, který ponechává stanovení některých parametrů vztahujících se k fázi výstavby, např. polohy staveniště a obslužných cest, na pozdější rozhodnutí oznamovatele, pouze tehdy, jestliže povolení s určitostí stanovuje dostatečně striktní podmínky zaručující, že tyto parametry nebudou mít nepříznivý účinek na lokalitu.“³¹⁰

Pokud jde o uplatnění podmínek derogační klauzule článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, první a (jak vyplývá z výše uvedeného) naprosto zásadní otázkou je zvažování alternativních variant vedení stavby pozemní komunikace. K té se Soudní dvůr EU vyjádřil především v rozsudku ve věci C-239/04 – Komise v. Portugalsko. V tomto případě rozhodoval o žalobě pro nesplnění povinnosti ze strany Portugalské republiky, ke kterému mělo dojít v souvislosti s výstavbou dálnice A2. Projekt byl vypracován tak, že trasa dálnice procházela západní částí SPA „Castro Verde“, a byl v této podobě povolen navzdory negativním výsledkům naturového

³⁰⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. dubna 2013, sp. zn. C-258/11 (Sweetman a další), bod 48.

³⁰⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. listopadu 2018, sp. zn. C-461/17 (Holoňan a další), bod 40.

³¹⁰ Tamtéž, bod 47. Vedle toho se Soudní dvůr zabýval také specifickou situací, kdy příslušný orgán nesouhlasil se závěry vědeckého posudku (inspekční zprávy), a proto povolil projekt, aniž by si v souladu s tímto posudkem opatřil další informace. V této souvislosti Soudní dvůr uvedl, že je-li tomu tak, pak „[...] musí ‚odpovídající posouzení‘ obsahovat podrobné a výslovné odůvodnění, na jehož základě by bylo možno rozptýlit veškeré důvodné vědecké pochybnosti o dopadech plánovaných prací na dotčenou lokalitu.“ Bod 52.

posouzení. Soudní dvůr shledal, že „ze spisu nevyplývá, že uvedené orgány zkoumaly řešení nacházející se vně tohoto ZCHÚ a na západ od výše uvedených oblastí, přestože na základě informací předložených Komisí nemohlo být předem vyloučeno, že by přijetí těchto řešení mohlo odpovídat alternativním řešením ve smyslu čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, a to i tehdy, pokud by mohly být, jak to tvrdí Portugalská republika, spojeny s určitými obtížemi.“³¹¹ Tyto „obtíže“ byly podle Portugalska reprezentovány tím, že by záměr v trase navržené Komisí způsobil „závažné sociální, ekonomické a ekologické škody, [...]“.³¹² Přesto by však i takové alternativní řešení mělo být podle Soudního dvora zváženo. Soudní dvůr uzavřel, že „[p]ortugalské orgány [...] tím, že nezkoumaly tento typ řešení, neprokázaly, že k dispozici nebylo žádné alternativní řešení ve smyslu uvedeného ustanovení.“³¹³

Pokud jde o kompenzační opatření a jejich odlišení od opatření mitigačních, odkázat lze na rozsudek ve věci C-521/12 – Briels a další. V tomto případě Soudní dvůr rozhodoval o předběžné otázce, která vyvstala v souvislosti s projektem rozšíření holandské dálnice A2, u něhož byl shledán negativní vliv na SAC „Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek“. Ústřední otázkou zde bylo, zda je možné schválit projekt, v jehož důsledku dojde k poškození přírodního stanoviště, když tento projekt současně předpokládá, že dojde k vytvoření přírodního stanoviště téhož druhu na jiném místě téže lokality. Soudní dvůr zde upřesnil, že „[...] použití zásady obezřetnosti v rámci uplatňování čl. 6 odst. 3 směrnice o přírodních stanovištích vyžaduje, aby příslušný vnitrostátní orgán posoudil důsledky daného projektu pro lokalitu Natura 2000 z hlediska cílů její ochrany a s přihlédnutím k ochranným opatřením začleněným do uvedeného projektu, jejichž cílem je předcházet případným škodlivým účinkům přímo způsobeným v této lokalitě nebo tyto účinky omezit, s cílem ujistit se, že daný projekt nebude mít nepříznivý účinek na celistvost uvedené lokality. Naproti tomu ochranná opatření předvídaná v určitém projektu, jejichž cílem je kompenzovat negativní účinky tohoto projektu na lokalitu Natura 2000, nemohou být v rámci posuzování důsledků uvedeného projektu podle zmíněného čl. 6 odst. 3 zohledněna.“³¹⁴ V řešeném případě se jednalo o opatření, která měla negativní vliv kompenzovat, nikoli o mitigační opatření. Tato opatření lze uložit až v rámci postupu podle článku 6 odst. 4 směrnice, ve kterém je požadováno splnění i dalších podmínek. Tento postup nesmí být obcházen v důsledku záměny kompenzačních opatření za opatření mitigační.

³¹¹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. října 2006, sp. zn. C-239/04 (Komise v. Portugalsko), bod 38.

³¹² Tamtéž, bod 32.

³¹³ Tamtéž, bod 39.

³¹⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. května 2014, sp. zn. C-521/12 (Briels a další), body 28 a 29.

Potřebu dodržovat stanovenou posloupnost kroků v procesu dle článku 6 odst. 3 a 4 pak shrnuje zejména nedávný rozsudek ve věci C-411/19 – WWF Italia Onlus a další. Zde Soudní dvůr rozhodoval také v řízení o předběžné otázce, přičemž předmětem sporu byla otázka zákonnosti rozhodnutí o schválení předběžného projektu silničního spojení (státní silnice č. 675) severně od Říma v podobě tzv. „zelené trasy“ a otázka zákonnosti prohlášení o tom, že tato trasa splňuje environmentální požadavky. Soudní dvůr zde opět vysvětlil, že *„že čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích vyžaduje, aby nepříznivý účinek na celistvost zvláštní oblasti ochrany, i když je odůvodněný, byl povolen, pouze pokud je opravdu nevyhnutelný, tedy není-li k dispozici žádné alternativní řešení.“*³¹⁵ Přitom je nepřipustné, aby rozhodnutí o volbě alternativních řešení bylo založeno pouze na výpočtu hospodářských nákladů díla. Dále pak Soudní dvůr rekapituloval své závěry týkající se rozsahu a kvality naturového posouzení, které byly uvedeny výše ve věci Sweetman a další a Briels a další, a dále zopakoval, že uplatnění výjimky podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích připadá v úvahu až v návaznosti na toto posouzení. Proto *„článek brání právní úpravě umožňující odložit vymezení opatření zmírňujících důsledky plánu nebo projektu pro zvláštní oblast ochrany [tj. mitigační opatření – pozn. aut.] až do fáze následující po příslušném posouzení důsledků ve smyslu odstavce 3.“*³¹⁶ K otázce následující změny či doplnění projektu Soudní dvůr doplnil, že *„plán nebo projekt nelze po posouzení jeho důsledků na danou zvláštní oblast ochrany změnit bez rizika zpochybnění úplné a konečné povahy tohoto posouzení a záruky, kterou představuje pro ochranu této oblasti. Žadatelé proto nemůže být uloženo zpracovat požadavky, připomínky a doporučení do daného plánu nebo projektu, pokud již byl tento plán či projekt posouzen příslušným orgánem s negativním výsledkem, nepodléhá-li takto pozměněný plán nebo projekt novému posouzení ze strany tohoto orgánu.“*³¹⁷ Naproti tomu však Soudní dvůr připomněl, že platí i to, co již konstatoval v rovněž výše citovaném případě Holohan a další: *„[...] parametry, u nichž z vědeckého hlediska neexistuje žádná důvodná pochybnost o tom, že jejich účinky nebudou mít na lokalitu nepříznivý vliv, mohou být zcela ponechány na pozdější rozhodnutí žadatele.“*³¹⁸

Konečně, pokud jde o otázku přijetí jiných vhodných opatření mimo režim článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, je třeba upozornit zejména na rozsudky ve věci C-244/05 – Bund Naturschutz in Bayern a další a C-399/14 – Grüne Liga Sachsen a další. Také v těchto případech Soudní dvůr rozhodoval o předběžných otázkách. V prvním rozsudku se jednalo

³¹⁵ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. července 2020, sp. zn. C-411/19 (WWF Italia Onlus a další), bod 40.

³¹⁶ Tamtéž, bod 57.

³¹⁷ Tamtéž, bod 68.

³¹⁸ Tamtéž, bod 69.

o povolení stavby úseku nové německé dálnice A94, který zasahoval do oblastí vymezených na národním seznamu jako vhodné SCIs s prioritními stanovišti. Podle Soudního dvora je v případě takovýchto lokalit nezbytné přijmout ochranná opatření „vhodná“ k zachování jejich ekologické charakteristiky.³¹⁹ S ohledem na to dovedl, že „[č]lenské státy [...] nemohou povolit zásahy, které by mohly vážně ohrozit ekologické charakteristiky lokality tak, jak je definována uvedenými kritérii. Tak je tomu zejména v případě, že hrozí, že zásah buď zmenší značným způsobem rozlohu lokality nebo způsobí vymizení prioritních druhů, které se vyskytují v lokalitě, nebo konečně způsobí zničení lokality nebo zánik jejich reprezentativních charakteristik.“³²⁰

Ve druhém z těchto rozsudků se Soudní dvůr vyjádřil k případu výstavby silničního mostu Waldschlößchenbrücke přes řeku Labe. Tento projekt byl povolen před zařazením dotčené lokality do seznamu SCIs, a to na základě studie, která nebyla posouzením podle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Výstavba však byla zahájena až poté. V tomto případě Soudní dvůr EU výslovně uvedl, že projekt spadá do režimu článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích a že vhodným opatřením by mělo být zejména jeho následné posouzení.³²¹ Dále se vyjádřil i k otázkám plynoucím z toho, že v době následného posouzení byl projekt již realizován. V této souvislosti dovedl, že „je-li prováděno nové posouzení důsledků pro určitou lokalitu za účelem zhojení zjištěných pochybení předběžného posouzení provedeného před zařazením této lokality do seznamu LVS nebo následného posouzení podle čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, zatímco již byl plán či projekt realizován, nemohou být požadavky na kontrolu prováděnou v rámci takového posouzení upraveny z důvodu, že rozhodnutí o schválení tohoto plánu nebo projektu bylo přímo vykonatelné, že návrh na předběžná opatření byl zamítnut a že toto zamítavé rozhodnutí již nabylo právní moci.“³²² Dovedl také, že nelze upravovat ani požadavky na posouzení alternativních řešení záměru, přičemž „[p]osouzení alternativních řešení [...] vyžaduje porovnání environmentálních důsledků zachování či omezení provozu dané stavby, včetně jejího zavření, či dokonce odstranění na jedné straně a převažujících veřejných zájmů, jež vedly k její výstavbě na straně druhé.“³²³

Další takový případ představuje i rozsudek sp. zn. C-209/04 (Komise v. Rakousko), ve kterém Soudní dvůr EU řešil žalobu pro nesplnění povinnosti podanou Komisí proti Rakouské republice. Rakousko podle Komise nedodrželo při výstavbě spolkové rychlostní silnice S18

³¹⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. září 2006, sp. zn. C-244/05 (Bund Naturschutz in Bayern a další), body 38 a 44.

³²⁰ Tamtéž, bod 46.

³²¹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. ledna 2016, sp. zn. C-399/14 C-399/14 (Grüne Liga Sachsen a další), bod 46.

³²² Tamtéž, bod 78.

³²³ Tamtéž, bod 74.

požadavky stanovené v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Tomuto žalobnímu bodu však Soudní dvůr nevyhověl, a to s odkazem na to, že k „formálnímu podání žádosti o povolení projektu“ výstavby této silnice došlo před datem přistoupení Rakouska k EU. Projekt proto nepodléhal požadavkům uvedeným ve směrnici o stanovištích.³²⁴ Ačkoli to v tomto rozsudku Soudní dvůr výslovně neuvedl, je třeba doplnit, že i zde by připadalo v úvahu uplatnění režimu článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.

Z výše uvedeného je zřejmé, že Soudní dvůr EU postupuje při výkladu ustanovení článku 6 odst. 2, 3 a 4 směrnice o stanovištích dlouhodobě striktně v tom smyslu, že se drží textu a účelu této směrnice. Není přitom významné, jestli se v daném případě jedná o stavbu pozemní komunikace, ani zda tato pozemní komunikace má být součástí TEN-T. Tato skutečnost má význam pouze při prokazování naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Jinak je však třeba postupovat v souladu s jednotlivými kroky stanoveného postupu.

2.4.2.7 Druhá ochrana při povolování staveb pozemních komunikací

Výše v podkapitolách 2.4.2.1 a 2.4.2.2 byly uvedeny také základní podmínky druhové ochrany v rámci unijního práva. Ty jsou v procesech umístování staveb pozemních komunikací rovněž významné, a to zejména pokud jde o podmínky druhové ochrany vyplývající ze směrnice o stanovištích (v případě ochrany ptáků jsou v tomto kontextu důležitější spíše podmínky územní ochrany). Bohužel druhové ochraně není obecně věnováno tolik pozornosti jako ochraně lokalit soustavy Natura 2000. Přesto je na tomto místě nezbytné rozebrat alespoň problematiku povolování výjimek z ochrany přísně chráněných druhů živočichů a rostlin podle článku 16 směrnice o stanovištích. Jedná se o ochranu druhů vyjmenovaných v příloze IV směrnice o stanovištích, na které se podle směrnice vztahuje tzv. „systém přísné ochrany“.

Tato ochrana se uplatní vedle výše rozebrané zvláštní ochrany územní, je však třeba upozornit, že v určitých případech má i širší dopad. Za prvé, určité rostlinné nebo živočišné druhy, na něž se vztahuje tato druhová ochrana, nejsou současně zařazeny v příloze II směrnice o stanovištích vyjmenovávající druhy, jejichž ochrana vyžaduje vyhlášení SACs. V jejich případě se tedy územní ochrana neuplatní. Za druhé, u některých druhů pohybujících se pravidelně i mimo lokality vyhlášené k jejich ochraně (zejména velké šelmy) poskytuje druhová ochrana

³²⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 23. března 2006, sp. zn. C-209/04 (Komise v. Rakousko), bod 62. Na druhou stranu však Soudní dvůr EU taktéž v tomto rozsudku konstatoval, že Rakousko porušilo povinnosti vyplývající ze směrnice o ptácích, protože nezahrnulo do zvláště chráněné oblasti Lauteracher Ried oblasti Soren a Gleggen-Köblern, které jsou také vhodné pro ochranu ptáků podle této směrnice. K tomuto nevymezení Rakousko přistoupilo patrně právě v souvislosti se zmiňovaným záměrem na výstavbu spolkové rychlostní silnice S18, jedná se proto také o velmi důležitý rozsudek související s předmětem této práce.

příležitost vedle ochrany v rámci vyhlášených SACs chránit i druhy samotné v celém jejich přirozeném areálu rozšíření „včetně zvláštních oblastí mimo síť Natura 2000, v nichž se dané druhy vyskytují, zejména míst rozmnožování nebo míst odpočinku těchto zvířat.“³²⁵

Lze připomenout, že směrnice o stanovištích obsahuje katalog zákazů činností ohrožujících tyto přísně chráněné druhy. Zakazuje zejména veškeré formy úmyslného odchytu nebo usmrcování jedinců těchto druhů živočichů v přírodě i úmyslné vyrušování těchto druhů (zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace), a dále také poškozování nebo ničení jejich míst rozmnožování nebo míst odpočinku. To vše se týká celého přirozeného areálu rozšíření druhů živočichů. Dále směrnice zakazuje mimo jiné i úmyslné ničení rostlin v jejich přirozeném areálu rozšíření ve volné přírodě.³²⁶ Pokud jde o výklad pojmu „úmyslného“ (*deliberate*) usmrcování, vyrušování atd., podle Komise a Soudního dvora EU má být vykládán širěji než jen jako přímý úmysl. Naopak jej podle nich může naplnit i vědomé srozumění s případnými negativními následky činnosti (tj. také úmysl nepřímý).³²⁷

Z těchto zákazů lze podle článku 16 povolit výjimku („odchýlit se od nich“), to ovšem pouze za předpokladu, že (1) je dán některý z taxativně stanovených důvodů pro povolení výjimky, přičemž v kontextu zde řešených otázek půjde zpravidla o „jiné naléhavé důvody převážujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru“, (2) neexistuje žádné jiné uspokojivé řešení a (3) populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany.³²⁸ Tyto podmínky musí být splněny kumulativně a jelikož se jedná opět o výjimku, musí být také vykládány restriktivně (stejně jako podmínky derogační klauzule obsažené v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích).³²⁹

³²⁵ Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS* [online], 2018, opak. cit., s. 7. Přirozený areál rozšíření popisuje prostorové limity, ve kterých se daný druh vyskytuje. S časem se může měnit (je dynamický). Zahrnuje i oblasti, které nejsou trvale využívány. Zejména u stěhovavých druhů se tedy jedná o všechny oblasti, které druh obývá, dočasně se v nich zdržuje i které přelétá nebo jimi prochází kdykoli během své běžné migrace. To je velmi důležité v kontextu problematiky fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací. Podrobněji viz Evropská komise, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC* [online], únor 2007, s. 11, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf [cit. 16. 7. 2021].

³²⁶ Článek 13 směrnice o stanovištích.

³²⁷ Evropská komise, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC* [online], 2007, opak. cit., s. 35–36. Tento zákaz by tedy mělo být možné vztáhnout za určitých okolností také k případům usmrcování živočichů na pozemních komunikacích, zejména pokud by tato pozemní komunikace nebyla zajištěna proti vniknutí těchto živočichů i přes to, že například křížuje významnou migrační cestu nebo stanoviště přísně chráněného druhu. Srov. O'Brien, E., van der Grift, E., Elmeros, M., Wilson-Parr, R., Carey, C., *CEDR Contractor Report 2018-3, Call 2013: Roads and Wildlife, The Roads and Wildlife Manual* [online], 2018, opak. cit., s. 13.

³²⁸ Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

³²⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. října 2005, sp. zn. C-6/04 (Komise v. Spojené království), bod 111.

Pokud jde o první podmínku, jedná se o stejný důvod jako v případě povolování výjimek podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Realizace potřebné veřejné silniční infrastruktury bude pod tento důvod zpravidla podřaditelná, nicméně musí vždy dojít k individuálnímu posouzení okolností daného případu (zejména co do otázky, zda se v daném případě skutečně jedná o zájem převažující, a to v porovnání s důležitým veřejným zájmem na ochraně přírody, který je zajišťován směrnicí o stanovištích).

Poněkud problematičtější je druhá podmínka, podle které nesmí existovat žádné jiné uspokojivé řešení. I v tomto případě jde o stejnou podmínku jako v případě derogací klauzule článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. V případě staveb pozemních komunikací může být jiným uspokojivým řešením změna trasy dané pozemní komunikace i celá řada dalších opatření týkajících se jejího technického řešení. V souladu se zásadou subsidiarity je úkolem vnitrostátních orgánů, aby vyhodnotily v úvahu připadající alternativy řešení a provedly jejich srovnání. Tato jejich diskreční pravomoc však podléhá několika omezením. Především by povolení výjimky mělo být považováno až za poslední možnost, tj. pokud by existovalo jiné vhodné řešení, měla by mu být dána přednost. Přijaté řešení proto musí být vždy přesvědčivě odůvodněno, zejména pokud je u alternativních řešení shledáno, že nejsou „uspokojivá“. Takový závěr by měl být vždy založen na objektivních a přezkoumatelných důvodech.³³⁰ *„Kromě toho je třeba zdůraznit, že jiné řešení nelze považovat za neuspokojivé pouze proto, že by příjemcům výjimky způsobilo větší nepohodlí nebo že by je nutilo změnit chování.“*³³¹

Konečně třetí podmínka se týká dopadu udělené výjimky na populaci příslušného druhu. Ta musí ve svém přirozeném areálu rozšíření přetrvat „bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska ochrany“. V tomto ohledu je třeba nejdříve posoudit, jaký je stav ochrany dotčeného druhu na biogeografické úrovni a na (místní) populační úrovni, a poté jaký dopad by na něj mělo povolení výjimky. Výjimku zpravidla nelze povolit, pokud by měla nepříznivé dopady na stav ochrany nebo na dosažení příznivého stavu ochrany druhu na všech úrovních. Výsledek by tedy pro populaci daného druhu měl být neutrální nebo pozitivní.³³² V případě povolování výjimky ze zákazu poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku připadá v úvahu také přijetí vhodných kompenzačních opatření.³³³ To může usnadnit povolení výjimky, není ale povinné (směrnice jej v této souvislosti nevyžaduje).

³³⁰ Evropská komise, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC* [online], 2007, opak. cit., s. 58-59.

³³¹ Tamtéž, s. 59 (bod 44). Překlad autorky. Originální znění: *“Moreover, it should be stressed that another solution cannot be deemed unsatisfactory merely because it would cause greater inconvenience to or compel a change in behaviour by the beneficiaries of the derogation.”*

³³² Tamtéž, s. 62.

³³³ Tamtéž, s. 63 (bod 55 a násl.)

Odchyly musí být každé dva roky oznamovány Komisi, existují proto přehledy udělených výjimek pro jednotlivé členské státy (byť jejich vypovídací hodnota se různí).³³⁴ Například v případě ČR lze z takového přehledu zjistit, že mezi lety 2017 a 2018 byly podle článku 16 směrnice o stanovištích povoleny výjimky mimo jiné i z důvodu realizace staveb pozemních komunikací. Šlo o různé úseky dálnic, např. o stavbu D55, 5505 Otrokovice – obchvat JV část, u které byla povolena výjimka pro záchranné transfery živočichů při stavební činnosti týkající se několika druhů (například rosnička zelená a ještěrka obecná). Jednalo se však i o silnice nižší třídy, například v případě rekonstrukce a stavby silnic II/128 a II/150 mezi obcí Nové Prachňany a městysem Lukavec byla povolena výjimka podle článku 16 směrnice pro mihuli potochní, raka říčního, vydru říční a vranku obecnou.³³⁵

Kromě toho směrnice o stanovištích obsahuje také poněkud méně známé ustanovení článku 12 odst. 4, podle kterého „[č]lenské státy zřídí systém sledování nahodilého odchyty a usmrcování druhů živočichů uvedených v příloze IV a). Na základě shromážděných údajů uskuteční členské státy další výzkum nebo přijmou ochranná opatření, aby zajistily, že nahodilý odchyt a usmrcování nebudou mít na příslušný druh významný negativní dopad.“³³⁶ Toto ustanovení má zřejmou relevanci i ve vztahu k omezování mortality živočichů na pozemních komunikacích, která zahrnuje potřebu přijímání opatření k zamezení či zmírnění nahodilého usmrcování živočichů pod koly vozidel. Vzhledem ke standardu „významného negativního dopadu“, které musí dle textu ustanovení nahodilé usmrcování mít, bude toto ustanovení v případě staveb pozemních komunikací relevantní jen ve vztahu k některým druhům živočichů. Význam opatření, které předpokládá, je však vysoký, a to i z jiných důvodů (bezpečnost provozu).

Judikatura Soudního dvora EU je ve vztahu k druhové ochraně podle směrnice o stanovištích relativně bohatá, nejsou v ní však řešeny přímo otázky týkající se jejího uplatnění při výstavbě pozemních komunikací. Hodí se však upozornit na rozsudek ve věci C-308/08 – Komise v. Španělsko, ve kterém Soudní dvůr EU řešil případ přeměny polní cesty na asfaltovou silnici, která měla mít podle názoru Komise negativní důsledky pro rysa iberského v důsledku fragmentace jeho území a zvýšeného rizika náhodného usmrcení jedinců pokoušejících se silnici

³³⁴ Článek 16 odst. 2 směrnice o stanovištích. Některé národní zprávy ani nebyly Komisi odevzdány, srov. přehled CIRCABC, *HD2017-18 Overview on derogation reports under Art.16 of the Habitats Dir. & links to national reports for 2017-2018.pdf* [online], naposledy změněno 5. 11. 2020, dostupné z: <https://circabc.europa.eu/sd/a/b34773bf-3203-4ac2-a8a5-96161c970b4f/HD2017-18%20Overview%20on%20derogation%20reports%20under%20Art.16%20of%20the%20Habitats%20Dir.%20%26%20links%20to%20national%20reports%20for%202017-2018.pdf> [cit. 16. 7. 2021].

³³⁵ Evropská agentura pro životní prostředí, *Eionet Central Data Repository, File: CZ_report_2017-2018_HD.xml* [online], nahráno 13. 11. 2019, dostupné z: https://cdr.eionet.europa.eu/cz/eu/habides/envxcv3cq/CZ_report_2017-2018_HD.xml/manage_document [cit. 16. 7. 2021].

³³⁶ Článek 12 odst. 4 směrnice o stanovištích.

překonat. Žaloba podaná Evropskou komisí byla primárně založena na územní ochraně v režimu článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, nikoli na ochraně druhové, upozorňováno ovšem bylo také na možnost porušení článku 12 odst. 4 téže směrnice. Komise však v tomto případě neunesla důkazní břemeno. Významnou roli v této souvislosti hrálo, že Španělsko postupně provedlo řadu relevantních ochranných opatření, jako je vybudování přechodů pro živočichy, oplocení silnice, zavedení příslušného dopravního značení a omezení rychlosti projíždějících vozidel. To bylo pro Soudní dvůr EU významným argumentem i ve vztahu k otázce naplnění požadavků článku 12 odst. 4 směrnice o stanovištích.³³⁷

2.4.2.8 Ekologická soudržnost soustavy Natura 2000

Poslední uvedený příklad týkající se rysa iberského naznačuje, že nad rámec výše uvedeného je třeba zabývat se také problematikou ekologické soudržnosti soustavy Natura 2000 jako celku. Ta má totiž významný vliv jak na územní ochranu této soustavy, tak také na druhovou ochranu rostlin a živočichů v jejím rámci i mimo ni. Článek 3 odst. 1 směrnice o stanovištích stanoví, že soustava Natura 2000 má být spojitou evropskou ekologickou sítí zvláštních oblastí ochrany.³³⁸ Reálně je však složena pouze z lokalit s přírodními stanovišti dle přílohy I směrnice o stanovištích, lokalit se stanovišti druhů uvedených v příloze II směrnice o stanovištích a ze zvláště chráněných území vymezených podle směrnice o ptácích. Zjevným problémem tohoto konceptu je proto faktický nedostatek „spojitosti“ mezi lokalitami, který způsobuje, že pokud má být dosaženo představy o „spojité“ (či spíše „soudržné“) ekologické síti, je nutné zaměřit pozornost také na ekologické prvky nacházející se vně jejich hranic.

Proto také směrnice o stanovištích obsahuje nenápadná, avšak významná ustanovení článku 3 odst. 3 a článku 10, která „za účelem zlepšení ekologické soudržnosti soustavy Natura 2000“ předpokládají rozšíření ochrany i za její hranice. Článek 10 konkrétně stanoví, že „[č]len-
ské státy, kde to považují za nezbytné, usilují o to, aby při územním plánování a ve svých strategiích územního rozvoje, a zejména s ohledem na zlepšení ekologické soudržnosti sítě NATURA 2000 podpořily péči o krajinné prvky, které mají rozhodující význam pro volně žijící živočichy a planě rostoucí rostliny. Takové prvky jsou ty, které s ohledem na svou lineární

³³⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. května 2010, sp. zn. C-308/08 (Komise v. Španělsko), body 54 a násl.

³³⁸ Zde činí potíže oficiální český překlad anglického výrazu „coherent“. V českém znění směrnice je v článku 3 odst. 1 přeložen jako „spojitý“, ale na jiných místech (článek 3 odst. 3, článek 6 odst. 4 a článek 10) je pak přeložen jako „soudržnost“, což je o něco více odpovídající. Sama Evropská komise poskytuje bližší výklad k pojmu „coherence“ v souvislosti s ukládáním kompenzačních opatření na základě článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, srov. Evropská komise, *Commission notice: "Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC"* [online], 2018, opak. cit., s. 61 a násl.

a nepřetržitou strukturu (jako např. řeky a jejich břehy nebo tradiční způsoby vyznačování okrajů poli) nebo na svoji funkci ‚nášlapných kamenů‘ neboli spojovacích ostrůvků (jako např. rybníky nebo malé remízky) mají zásadní význam pro migraci, šíření a výměnu genetické informace volně žijících druhů.“³³⁹ Jednodušší odkaz týkající se potřeby vytváření a ochrany biotopů i mimo chráněná území je obsažen také v článku 3 odst. 2 písm. b) směrnice o ptácích.

Pojem ekologické soudržnosti není ve směrnicih definován, lze však vyjít z definice navržené v rámci workshopu konaného na toto téma v roce 2005 na německém ostrově Vilm. Zde byla ekologická soudržnost vymezena jako „[d]ostatečné zastoupení (kvalita ploch, celková rozloha ploch, konfigurace ploch, propustnost krajiny) stanovišť / druhů k zajištění příznivého stavu ochrany stanovišť a druhů v celém jejich přirozeném areálu rozšíření.“³⁴⁰ Podle závěrů workshopu by měla být sledována v první řadě funkční (nikoli fyzická) konektivita mezi jednotlivými stanovišti – účelem opatření ke zvýšení konektivity tedy není přímo fyzické propojení stanovišť koridory či jinými fyzickými strukturami, spíše jde o zajištění potřebných funkčních spojení mezi nimi, což může být zprostředkováno různorodějšími opatřeními (například může jít také o zvětšení jádrových oblastí, zvýšení prostupnosti krajiny extenzifikací zemědělství, rekultivace atd.). Cílovým referenčním rámcem přitom má být zajištění příznivého stavu ochrany jednotlivých stanovišť a druhů (tj. dosažení cílů směrnice).³⁴¹

K problematice implementace článku 3 odst. 3 a článku 10 směrnice o stanovištích byly v roce 2007 vypracovány i oficiálnější Pokyny pro zachování prvků krajinné konektivity, které mají velký význam pro volně žijící flóru a faunu.³⁴² Tyto pokyny vytváří základní rámec pro posuzování potřeb funkční konektivity krajiny a pro plánování, integraci i provádění souvisejících opatření. Co do právního zakotvení se odvolávají především právě na článek 3 odst. 3 a článek 10 směrnice o stanovištích, jakož i na článek 3 odst. 2 písm. b) směrnice o ptácích.³⁴³ Klíčovou otázkou, která je zde řešena, je určení podmínek, kdy je namístě v těchto člancích předpokládaná ochrana a obnova důležitých krajinných prvků, popř. přijímání dalších opatření

³³⁹ Článek 10 směrnice o stanovištích.

³⁴⁰ Ssymank, V. A., Balzer, S., Ullrich, K., *Biotopverbund und Kohärenz nach Artikel 10 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Ergebnisse eines internationalen Workshops auf der Insel Vilm* [online], In: Naturschutz und Landschaftsplanung, číslo 38 (2), 2006, s. 47, dostupné z: https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/ssymank_et_al.pdf [cit. 31. 5. 2020]. Překlad autorky. Originální znění: “*Ecological coherence: sufficient representation (patch quality, total patch area, patch configuration, landscape permeability) of habitats / species to ensure favourable conservation status of habitats and species across their whole natural range.*”

³⁴¹ Tamtéž, s. 48.

³⁴² Kettunen, M, Terry, A., Tucker, G. & Jones A., *Guidance on the maintenance of landscape features of major importance for wild flora and fauna – Guidance on the implementation of Article 3 of the Birds Directive (79/409/EEC) and Article 10 of the Habitats Directive (92/43/EEC)* [online], Institute for European Environmental Policy (IEEP), Brussels, 2007, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/adaptation_fragmentation_guidelines.pdf [cit. 16. 7. 2021].

³⁴³ Tamtéž, s. 4 a násl.

k zajištění konektivity krajiny. Podle autorů by tomu tak mělo být zejména v případech, kdy je to nezbytné s ohledem na dosažení cílů směrnic (příznivý stav ochrany stanovišť a druhů), tj. zejména je-li nezbytné podpořit soudržnost (vč. funkční konektivity) soustavy Natura 2000 či zachovat nebo obnovit příznivý stav ochrany stanovišť a druhů podle směrnice o stanovištích, anebo populací ptáků v souladu s článkem 2 směrnice o ptácích.³⁴⁴

Ze zřejmých důvodů věnuje tento dokument pozornost také dopravní infrastruktuře. V této souvislosti doporučuje zejména zavádění a provádění odvětvově specifických nástrojů jako jsou různá doporučení či pokyny tak, aby došlo k posílení integrace aspektů ochrany přírody. Mělo by být zajištěno, aby „*odvětví dopravy aktivně přispívalo k předcházení fragmentace a případně ke zlepšení konektivity krajiny.*“³⁴⁵ V podobném duchu směřují také další doporučení k takovému plánování dopravní infrastruktury, které chrání lokality soustavy Natura 2000 a jiná významná stanoviště či větší nefragmentované části přírody, popř. zmírňuje dopady dopravní infrastruktury tak, aby byla v dostatečné míře zajištěna prostupnost území. Zmíněna je také potřeba kontroly šíření invazních nepůvodních druhů v koridorech podél staveb dopravní infrastruktury i potřeba ochrany okolních stanovišť.³⁴⁶

Je však třeba upozornit, že zajišťování ekologické soudržnosti soustavy Natura 2000 není v tomto smyslu doprovázeno žádným nástrojem umožňujícím její vymáhání. Sama formulace ustanovení článku 3 odst. 3 a článku 10 směrnice o stanovištích má spíše povahu doporučení (srov. začátek článku 10, podle kterého „[č]lenské státy, kde to považují za nezbytné, usilují o to, aby...“). Jak konstatuje například J. Verschuuren, „*formulace článku 3 odst. 3 a článku 10 naznačuje, že tato ustanovení nejsou zaměřena na cíl, ale na úsilí a ponechávají členským státům značný prostor pro uvážení.*“³⁴⁷

³⁴⁴ Tamtéž, s. 7.

³⁴⁵ Tamtéž, s. 69. Překlad autorky. Originální znění: „*Develop and/or support the take-up and implementation of sector specific instruments (regulations, recommendation and guidelines) that aim to enhance the integration of nature conservation aspects into the development and management of national transport planning and management. In particular, ensure that the transport sector actively contributes to both preventing fragmentation and, where appropriate, improving landscape connectivity.*”

³⁴⁶ Tamtéž, s. 69-70. Celý dokument pak v zásadě dochází k závěru, že by členské státy měly 1. identifikovat druhy a stanoviště v zájmu Společenství, které jsou již zasaženy či ohroženy fragmentací a/nebo změnami vhodného klimatu, 2. posoudit požadavky na funkční konektivitu zranitelných druhů a stanovišť, přičemž v případě potřeby mají být brány v úvahu pravděpodobné dopady fragmentace stanovišť a dopady změny klimatu, 3. integrovat zjištěné požadavky na funkční konektivitu do politik týkajících se ekologických sítí a do obecných opatření týkajících se stanovišť v širším prostředí a 4. provádět opatření pro zajištění konektivity prostřednictvím již existujících mechanismů, jako jsou procesy správy chráněných území, předpisy a politiky v oblasti plánování, politiky týkající se využití území a mechanismy financování EU. Viz tamtéž, s. ii a podrobněji s. 41 a násl.

³⁴⁷ Verschuuren, J., *Connectivity: is Natura 2000 only an ecological network on paper?*, In: Born, Ch.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D. and Van Hoorick, G., *The Habitats Directive in its EU Environmental law Context. European Natures Best Hope?*, 2015, opak. cit., s. 291. Překlad autorky. Originální znění: „*The legal wording of both Article 3(3) and Article 10 indicates that these provisions are not goal oriented but effort oriented and leave considerable amount of discretion to the Member States.*” Vysvětlení tohoto přístupu zákonodárce lze nalézt v německém komentáři k výše citovaným závěrům workshopu konaného na ostrově Vilm. Zde autoři konstatují, že

2.4.2.9 Akční plán pro přírodu, lidi a hospodářství

V roce 2014 zahájila Evropská komise kontrolu účelnosti (tzv. *Fitness Check*) směrnic o stanovištích a o ptácích, při které se zaměřila na hodnocení jejich účinnosti, efektivnosti, relevance, soudržnosti a přidané hodnoty EU.³⁴⁸ Výsledky byly zveřejněny v prosinci 2016. Z hodnocení mimo jiné vyplynulo, že cíle směrnic sice dosud nebyly splněny, ovšem bez nich by stav a trendy v oblasti ochrany stanovišť a druhů byly výrazně horší. Tam, kde existují cílená opatření v dostatečném rozsahu, dochází ke zlepšení stavu druhů a stanovišť. Bohužel, jen menší pokrok byl zjištěn v případě ochrany stanovišť a poskytování ekosystémových služeb mimo lokality soustavy Natura 2000.³⁴⁹ Jedním ze základních závěrů hodnocení bylo, že „[c]íle směrnic i nadále odrážejí potřeby ochrany přírody a udržitelného využívání přírody, potřeby lidí a hospodářství, ovšem na jejich dosažení je nutno vyvinout větší úsilí.“³⁵⁰

Co se vazeb s dopravní politikou EU týče, hodnocení připustilo, že je zde potenciál pro konflikt mezi cíli EU v oblasti dopravní politiky a v oblasti ochrany přírody. Proto v právu EU existují mechanismy, které mají zajistit zmírňování či kompenzaci negativních vlivů plánů a projektů na životní prostředí (naturové posouzení, SEA a EIA). Tyto nástroje zprostředkovávají integraci požadavků na ochranu přírody do strategického a územního plánování v oblasti dopravy, což má podle hodnocení pozitivní dopad. Výslovně je zde konstatováno, že podle osvědčených postupů může zejména naturové posouzení prováděné podle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích již ve fázi strategického plánování (spíše než až na úrovni konkrétního projektu) vést k výběru dopravních tras, které jsou pro stanoviště a druhy příznivější.³⁵¹

Vedle toho obsahuje hodnocení také významný závěr, podle kterého „směrnice nevytvářejí překážky pro investice, které jsou udržitelné a nepoškozují hodnotu lokalit z hlediska

implementace článku 10 směrnice o stanovištích není obligatorní, nicméně v případech, kdy jinak nelze dosáhnout dobrého stavu stanovišť či druhů v souladu se směrnicí, mohou být opatření k zajištění soudržnosti nezbytná. V této souvislosti pak tvorbu ekologické sítě ve smyslu článku 10 označují za třetí pilíř směrnice o stanovištích, a to vedle ochrany územní a ochrany druhové. Upozorňují však také na to, že výchozí situace co do přírodních a krajinných podmínek je v jednotlivých členských státech velice různorodá a podle toho se vyvinuly také různé přístupy k vymezování lokalit Natura 2000. Není proto možné stanovit opatření podle článku 10 jednotně na úrovni celé EU, naopak je třeba brát ohled na regionální specifika. Proto je na místě použít flexibilnější metody regulace. Srov. Ssymank, V. A., Balzer, S., Ullrich, K., *Biotopverbund und Kohärenz nach Artikel 10 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Ergebnisse eines internationalen Workshops auf der Insel Vilm* [online], 2006, opak. cit., s. 46.

³⁴⁸ Evropská komise, *Commission staff working document, Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)* [online], Brusel, 16. 12. 2016, SWD(2016) 472 final, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf [cit. 1. 6. 2020].

³⁴⁹ Tamtéž, s. 87-88.

³⁵⁰ Tamtéž, s. 8. Citováno z oficiálního českého překladu shrnutí zprávy, které je dostupné [online] z: https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm [cit. 1. 6. 2020].

³⁵¹ Tamtéž, s. 78.

ochrany přírody. Převážná většina navržených projektů a plánů, jež spadají do povolovacích postupů podle článku 6, byla schválena. Zpoždění při postupech povolování výjimek u lokalit a druhů vyplývají z kombinace faktorů, jež zahrnují nedostatečné znalosti, potíže s přístupem k údajům a složité postupy zavedené na vnitrostátní úrovni.³⁵² V návaznosti na to lze však vyjádřit také pochybnost nad tím, zda takové uplatňování článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích v praxi skutečně dosahuje standardu ochrany předpokládaného směrnici o stanovištích. Unijní cíle v oblasti ochrany biodiverzity totiž dlouhodobě nejsou dosahovány.

V reakci na výsledky kontroly účelnosti přijala Evropská komise v roce 2017 Akční plán pro přírodu, lidi a hospodářství.³⁵³ Tento Akční plán obsahoval návrh několika konkrétních opatření, která by měla zlepšit provádění směrnic. V návaznosti na ně došlo například k aktualizaci pokynů Komise týkajících se postupů povolování v rámci lokalit soustavy Natura 2000.³⁵⁴ V informačních listech k Akčním plánu bylo také uvedeno, že Komise plánuje uskutečnit proces analýzy způsobů zefektivnění povolovacích procesů v případě strategických sítí nejvyššího strategického významu (zejména TEN-T) a jejich přeshraničních spojení, a to s cílem určit nejúčinnější způsoby zefektivnění postupů povolování na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU za účelem usnadnění provádění projektů společného zájmu TEN-T.³⁵⁵ Také tento proces proběhl a jeho výsledkem je nová směrnice rozebíraná v kapitole 5.3 této práce.

2.4.3 Strategie EU pro zelenou infrastrukturu

V témže Akčním plánu byla zdůrazněna také potřeba lepší péče o stanoviště a krajinu a jejich obnovu prostřednictvím zelené infrastruktury v lokalitách soustavy Natura 2000 i mimo ně.³⁵⁶ K vytvoření konceptu zelené infrastruktury však došlo již dříve, a to na základě Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020. Jedním z jejích cílů bylo obecně zachování

³⁵² Tamtéž, s. 5–6. Citováno z českého překladu shrnutí zprávy, které je dostupné [online] z: https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm [cit. 1. 6. 2020].

³⁵³ Evropská komise, *Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: An Action Plan for nature, people and the economy* [online], Brusel, 27. 4. 2017, COM(2017) 198 final, s. 3, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/communication_en.pdf [cit. 16. 7. 2021].

³⁵⁴ Evropská komise, *Commission notice: "Managing Natura 2000 sites. The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC"* [online], 2018, opak. cit.

³⁵⁵ Evropská komise, *Commission staff working document, Factsheets providing details of actions in the Action Plan for nature, people and the economy* [online], Brusel, 27. 4. 2017, SWD(2017) 139 final, s. 3, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/factsheets_en.pdf [cit. 16. 7. 2021].

³⁵⁶ Tamtéž, s. 28. V návaznosti na tento cíl Akčního plánu došlo v roce 2019 ke zhodnocení Strategie EU pro zelenou infrastrukturu z roku 2013 a k jejímu dalšímu rozpracování mimo jiné za účelem posílení investic do projektů zelené infrastruktury evropského zájmu.

ekosystémů a jejich služeb a jejich obnova.³⁵⁷ V akci č. 6b, která jej provádí, se Evropská komise mimo jiné zavázala k vytvoření strategie na podporu zavádění ekologické infrastruktury v městských i venkovských oblastech EU.³⁵⁸ Tento cíl jde z povahy věci za hranice ochrany vymezených lokalit soustavy Natura 2000.

Svůj závazek Evropská komise splnila v roce 2013 přijetím Sdělení Komise o zelené infrastruktuře.³⁵⁹ V tomto dokumentu je zelená infrastruktura vymezena jako „*strategicky plánovaná síť přírodních a polopřírodních oblastí s rozdílnými environmentálními rysy, jež byla navržena a je řízena s cílem poskytovat širokou škálu ekosystémových služeb. Zahrnuje zelené plochy (nebo modré plochy, jde-li o vodní ekosystémy) a jiné fyzické prvky v pevninských (včetně pobřežních) a mořských oblastech. Na pevnině se zelená infrastruktura může nacházet ve venkovských oblastech i v městském prostředí.*“³⁶⁰ Odlišovat je ji třeba od „jednoúčelové“ šedé infrastruktury, která je představována tím, co lidé vytvořili a co v zásadě neplní žádné podpůrné funkce z hlediska životního prostředí, resp. co nepředstavuje řešení v součinnosti s přírodou. Oproti šedé infrastruktuře může zelená infrastruktura souběžně plnit větší množství funkcí ve prospěch člověka, přírody a hospodářství, a to často při nižších nákladech.

Za existující páteř zelené infrastruktury považuje Komise soustavu Natura 2000. Jak již však bylo naznačeno, zelená infrastruktura zahrnuje také další přírodní a polopřírodní plochy, přirozeně tedy její hranice přesahuje. Může tak současně napomoci omezování míry fragmentace krajiny a zlepšit soudržnost lokalit Natura 2000 – tím napomáhá dosahovat cílů článku 10 směrnice o stanovištích.³⁶¹ V praxi může být zelená infrastruktura reprezentována celou řadou různorodých menších či větších prvků v krajině – na lokální úrovni může jít o parky, zelené střechy, potoky, rybníky, živé ploty, ekodukty apod., na regionální a národní úrovni pak

³⁵⁷ Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Naše životní pojistka, náš přírodní kapitál: strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020* [online], 2011, opak. cit., s. 5.

³⁵⁸ Tamtéž, s. 13.

³⁵⁹ Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy* [online], Brusel, 6. 5. 2013, COM(2013) 249 final, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0016.03/DOC_1&format=PDF [cit. 16. 7. 2021].

³⁶⁰ Tamtéž, s. 3. Podrobnější rozbor jednotlivých komponent této definice je uveden v Evropská komise, *Commission staff working document, Guidance on a strategic framework for further supporting the deployment of EU-level green and blue infrastructure* [online], Brusel, 24. 5. 2019, SWD(2019) 193 final, s. 8, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/pdf/SWD_2019_193_F1_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V4_P1_1024680.PDF [cit. 16. 7. 2021].

³⁶¹ Tamtéž, s. 8.

zejména o rozsáhlejší chráněná území, povodí řek, lesy s vysokou přírodní hodnotou apod. Na úrovni EU jde zejména o významná mezinárodní povodí, lesy a pohoří.³⁶²

Stejně jako PEEN, i zelená infrastruktura vyžaduje integraci a úzké propojení s procesy územního plánování. Právě začlenění úvah o zelené infrastruktuře do plánovacích procesů má napomoci řádnému posouzení všech relevantních problémů a přijetí optimálního rozhodnutí.³⁶³ V souvislosti s tím Komise již ve svém Sdělení z roku 2013 předpokládala také možnost strategičtějšího přístupu založeného na vytvoření transevropských prioritních os pro zelenou infrastrukturu v Evropě (*Trans-European Network for Green Infrastructure*, dále jen „TEN-G“) jako rovnocenného nástroje existujícího vedle transevropských sítí v odvětvích šedé infrastruktury (vč. TEN-T).³⁶⁴ Tento přístup zatím nebyl implementován, avšak studie z roku 2016 dospěla k závěru, že strategičtější přístup k zelené infrastruktuře by mohl mít ve srovnání se současným postupem významně větší přínos.³⁶⁵ S ohledem na to začíná právě tímto směrem směřovat i nová Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030, která užívá obecnější pojem „soudržné transevropské sítě pro přírodu“ (viz výše).³⁶⁶

Zelená infrastruktura se týká řady různých lidských činností.³⁶⁷ Kromě jiného ji Komise vnímá také jako nezbytný doplněk opatření zaměřených na snížení uhlíkové stopy dopravy, a to protože „[...] zmírňuje nepříznivé důsledky záborů půdy a její fragmentace a zároveň nabízí možnosti lepšího začlenění otázek souvisejících s využíváním půdy, ekosystémy a biologickou rozmanitostí do politik a plánování. Řešení v rámci zelené infrastruktury mohou významně přispět k vytváření ‚zelených‘ dopravních koridorů, kdy se využije potenciálu zdravých ekosystémů např. k udržitelnému snížení emisí CO₂.“³⁶⁸ Ve vazbě na sektor dopravy obsahuje také pracovní dokument Komise doprovázející Sdělení o zelené infrastruktuře návrh opatření k začlenění

³⁶² Evropská komise, *Commission Staff Working Document: Technical information on Green Infrastructure (GI)* [online], Brusel, 6. 5. 2013, SWD(2013) 155 final, s. 3, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0155&from=EN> [cit. 16. 7. 2021].

³⁶³ Tamtéž a také Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy* [online], 2013, opak. cit., s. 2.

³⁶⁴ Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy* [online], 2013, opak. cit., s. 10.

³⁶⁵ Trinomics B.V., *Supporting the Implementation of Green Infrastructure, Final Report* [online], Rotterdam, 31. 5. 2016, Evropská komise, service contract ENV.B.2/SER/2014/0012, s. 9, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/GI%20Final%20Report.pdf [cit. 16. 7. 2021].

³⁶⁶ Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030* [online], 2020, opak. cit.

³⁶⁷ Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy* [online], 2013, opak. cit., s. 8.

³⁶⁸ Tamtéž, s. 5.

zelené infrastruktury do politiky týkající se transevropských sítí, a také k zahrnutí opatření k omezení fragmentace do nařízení TEN(-T).³⁶⁹

V květnu 2019 vydala Evropská komise Zprávu o pokroku při provádění strategie EU v oblasti zelené infrastruktury.³⁷⁰ Pokud jde o dopravní politiku EU, tak zejména konstatovala, že „[...] některé příklady ilustrují osvědčené postupy, ale prozatím jsou příliš izolované a je zapotřebí větší úsilí k posílení biologické rozmanitosti využitím zelené infrastruktury podél transevropských dopravní sítí (TEN-T), k zajištění přínosu pro přírodu a hospodářství a zároveň k zajištění lepšího přijetí nové dopravní infrastruktury společností. Součástí tohoto úsilí může být i zachování oblastí s bohatou biologickou rozmanitostí podél koridorů TEN-T nebo budování zvláštních objektů k zajištění bezpečného průchodu volně žijících živočichů. Proto je důležité, aby byla posílena součinnost mezi transevropskými sítěmi a zaváděním zelené infrastruktury na úrovni EU, a to i zjištěním možné ekologizace projektů v rámci Nástroje pro propojení Evropy.“³⁷¹ Obecněji uzavřela, že stále existuje prostor pro začleňování zelené infrastruktury do nástrojů strategického plánování, včetně politiky transevropských sítí.³⁷²

Současně s tímto hodnocením vydala Evropská komise také Pokyny ke strategickému rámci pro další podporu zavádění zelené a modré infrastruktury na úrovni EU.³⁷³ Tento dokument se blíže věnuje projektům významným na úrovni EU (tj. rozsáhlejšími projektům, které slouží zachování a/nebo zlepšení více ekosystémových služeb ve významném měřítku atd.).³⁷⁴ Komise se takto snaží vytvořit rámec pro strategičtější a integrovanější přístup k zelené infrastruktuře na úrovni EU tak, aby byly maximalizovány poskytované ekosystémové služby.³⁷⁵ Za tím účelem zejména definuje a identifikuje příklady významných projektů na úrovni EU, a také poskytuje přehled finančních a jiných nástrojů, které lze využít k jejich realizaci.

Pokud jde o projekty zelené infrastruktury s významem na úrovni EU, do kterých je zapojena také ČR, pak je v kontextu této práce třeba zmínit alespoň projekty TRANSGREEN

³⁶⁹ Evropská komise, *Commission Staff Working Document: Technical information on Green Infrastructure (GI)* [online], 2013, opak. cit., s. 9.

³⁷⁰ Evropská komise, *Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Přezkum pokroku při provádění strategie EU pro zelenou infrastrukturu* [online], Brusel, 24. 5. 2019, COM(2019) 236 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0236&qid=1562053537296> [cit. 16. 7. 2021].

³⁷¹ Tamtéž, s. 7.

³⁷² Tamtéž, s. 11.

³⁷³ Evropská komise, *Commission staff working document, Guidance on a strategic framework for further supporting the deployment of EU-level green and blue infrastructure* [online], Brusel, 24. 5. 2019, SWD(2019) 193 final, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/pdf/SWD_2019_193_F1_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V4_P1_1024680.PDF [cit. 16. 7. 2021]. Přijetím těchto Pokynů Evropská komise zejména plní úkol vytyčený v Akčním plánu pro přírodu, lidi a hospodářství z roku 2017 (opatření č. 12).

³⁷⁴ Tamtéž, s. 9.

³⁷⁵ Tamtéž, s. 1.

a European Green Belt.³⁷⁶ Přímou vazbu k dopravní infrastruktuře má projekt TRANSGREEN (celým názvem *Integrated Transport and Green Infrastructure Planning in the Danube-Carpathian Region for the Benefit of People and Nature*), jehož cílem bylo přispět k rozvoji ekologicky šetrné a bezpečné dopravní sítě v oblasti Karpat.³⁷⁷ V jeho rámci vznikla mimo jiné i odborná publikace zabývající se dopravou a ochranou fauny v Karpatech, na kterou navazuje aktuální česká metodika týkající se fragmentace krajiny pozemními komunikacemi.³⁷⁸

Závěrem je však třeba opět upozornit, že vyjma provázanosti s cíli článku 10 směrnice o stanovištích se v případě politiky EU týkající se zelené infrastruktury jedná v současnosti o soubor strategických dokumentů. Požadavky týkající se vytváření a ochrany zelené infrastruktury tedy nejsou stanoveny závazně jako je tomu v případě ochrany lokalit soustavy Natura 2000. Jedná se spíše o systém strategické a finanční podpory v kombinaci se snahou o vyšší informovanost zainteresovaných subjektů v této oblasti. Ve vztahu k silniční infrastruktuře spočívá význam zelené infrastruktury zejména v podpoře různorodých opatření k zachování průchodnosti staveb pozemních komunikací a pro podporu okolní biodiverzity, např. výstavbou ekoduktů a tunelů, realizací ekologických koridorů a nášlapných kamenů či podporou biodiverzity v okrajových oblastech pozemních komunikací. Vysoký význam by pak do budoucna mohla mít také snaha o další začleňování úvah týkajících se zelené infrastruktury do procesů dopravního i územního plánování, jakož i do SEA a EIA.

2.5 Mezinárodněprávní závazky v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí

Konečně vedle výše uvedených závazků a povinností týkajících se ochrany přírody a krajiny vyplývá z mezinárodního práva veřejného i z práva EU také obecněji formulovaná povinnost

³⁷⁶ Více informací o Evropském zeleném pásu (*European Green Belt*) je dostupných [online] z <https://www.europeangreenbelt.org/> a https://www.europeangreenbelt.org/fileadmin/docs/Czech_leaflet_EGB.pdf [cit. 16. 7. 2021]. Na území ČR se táhne v pohraničních oblastech od Českého lesa, přes území NP Šumava, Novohradské hory, Českou Kanadu, NP Podyjí, Pálavu, až k soutoku Moravy a Dyje.

³⁷⁷ Informace o TRANSGREEN jsou dostupné [online] z <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/transgreen> [cit. 16. 7. 2021]. Na území ČR se tento projekt týkal oblasti Beskyd. Pro konkrétní opatření, která byla v jeho rámci navržena, srov. Immerová, B., Kadlečík, J., Koubek, I., Strnad, M., Thompson, T., (eds.), Bartošová, D., Dostál, I., Drengubiak, P., Hlaváč, V., Kalaš, M., Machciník, B., Skuban M., Václavová, Z., *Catalogue of Measures. Beskydy – Kysuce cross-border pilot area (the Czech Republic, Slovakia)* [online], TRANSGREEN, dostupné z: http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/35/c0745d8499be6b970c37eee444dd2acf7fc62917.pdf [cit. 16. 7. 2021].

³⁷⁸ Hlaváč, V., Anděl, P., Matoušová, J., Dostál, I., Strnad, M., Immerová, B., Kadlečík, J., Meyer, H., Moř, R., Pavelko, A., Hahn, E., Georgiadis, L., *Doprava a ochrana fauny v Karpatech. Příručka k omezování vlivu rozvoje dopravy na přírodu v karpatských zemích* [online], DTP1-187-3.1 TRANSGREEN, AOPK ČR, Praha, 2019, dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/423/069325.pdf?seek=1562152300> [cit. 16. 7. 2021]. V roce 2020 tento projekt získal evropskou cenu Natura 2000 v kategorii „přeshraniční spolupráce“. Evropská komise, *2020 Winners* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/awards/application-2020/winners/index_en.htm [cit. 16. 7. 2021].

předchozího posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí reprezentovaná procesy SEA a EIA (v případě koncepcí jde o *strategic impact assessment*, dále jen „SEA“, a v případě záměrů o *environmental impact assessment*, dále jen „EIA“). Té je zde také nezbytné věnovat určitou pozornost, byť již ne tak detailní jako v případě výše rozebírané oblasti ochrany přírody a krajiny, která tvoří vlastní předmět této práce.³⁷⁹

Základem mezinárodněprávní úpravy na evropském kontinentu je v tomto případě Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států sjednaná pod záštitou EHK OSN roku 1991 ve finském Espoo (dále jen „Úmluva z Espoo“).³⁸⁰ Jak sám její název napovídá, týká se posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, které přesahují hranice států. Mezi záměry, na které se vztahuje, lze nalézt i některé vyšší kategorie staveb pozemních komunikací.³⁸¹ Stát, v jehož jurisdikci se má předmětná činnost uskutečnit, má za úkol zajistit, aby bylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí v době před přijetím rozhodnutí o povolení nebo uskutečnění této činnosti, může-li pravděpodobně způsobit významný škodlivý dopad přesahující hranice.³⁸² Smluvní stranou Úmluvy je kromě ČR také EU.³⁸³

V roce 2003 byl na 5. ministerském zasedání konaném v rámci procesu Životní prostředí pro Evropu v Kyjevě přijat Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „Protokol SEA“), který povinnost posuzování vlivů na životní prostředí rozšířil také na plány a koncepce a to bez ohledu na to, zda tyto vlivy mohou přesahovat hranice státu.³⁸⁴ Jedná se i o koncepce z oblasti dopravy a územního plánování nebo využití území, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze I (zde jsou opět uvedeny také stavby vyšších kategorií pozemních komunikací).³⁸⁵ Kromě toho tento Protokol i obecněji stanoví, že „[k]aždá strana bude usilovat o to, aby zajistila, že hlediska životního prostředí, včetně hledisek zdraví, budou brána v úvahu a budou přiměřeně začleněna do přípravy návrhů politik a

³⁷⁹ Obecně k problematice posuzování vlivů na životní prostředí lze srovnat například Morrison-Saunders, A., *Advanced Introduction to Environmental Impact Assessment*, Elgar Advanced Introductions, Edward Elgar Publishing Limited, 2018. Glasson, J., Therivel, R., *Introduction to Environmental Impact Assessment*, 5. vydání, Routledge, Abingdon, Oxon 2019.

³⁸⁰ Sdělení č. 91/2001 Sb. m. s.

³⁸¹ Jedná se o dálnice a rychlostní silnice, a nověji také o silnice o čtyřech a více pružích dlouhé 10 km a více (tyto silnice byly do přílohy přidány na základě 2. změny Úmluvy z roku 2004). V příloze I je kromě toho obsažena také vlastní kategorizace vysvětlující, co je myšleno pod pojmem dálnice a rychlostní silnice (ne nepodobná AGR či nařízení TEN-T, ovšem opět s mírnými odchylkami).

³⁸² Článek 2 odst. 3 Úmluvy z Espoo.

³⁸³ OSN, *United Nations Treaty Collection*, 4. *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* [online], dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&clang=_en [cit. 18. 7. 2021].

³⁸⁴ Sdělení č. 71/2010 Sb. m. s.

³⁸⁵ Článek 4 odst. 2 a příloha I Protokolu SEA.

právních předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, včetně vlivu na zdraví.“³⁸⁶ K Protokolu SEA přistoupila také jak ČR, tak EU.³⁸⁷

V přímé souvislosti s posuzováním vlivů na biodiverzitu je nad rámec Úmluvy z Espoo a Protokolu SEA třeba připomenout také související ustanovení Úmluvy o biologické rozmanitosti (CBD). Ta totiž v článku 14 rovněž stanoví, že „[k]aždá smluvní strana, nakolik je to možné a vhodné: (a) zavede vhodné postupy hodnocení vlivů na životní prostředí u svých navrhovaných projektů, u nichž existuje pravděpodobnost závažných nepříznivých účinků na biodiverzitu, se záměrem na možné předejití nebo na omezení takových účinků na nejmenší možnou míru; [...] (b) zavede vhodná opatření zajišťující, že ekologické důsledky jejich programů a postupů, u kterých lze předpokládat závažné nepříznivé dopady na biologickou rozmanitost, budou náležitě brány v úvahu, [...]“³⁸⁸ Na 8. zasedání konference smluvních stran CBD v roce 2006 byly s odkazem na toto ustanovení přijaty Dobrovolné pokyny pro posuzování vlivů na biologickou rozmanitost, které poskytují užitečné vodítko pro rozhodování o tom kdy a jak posuzovat vliv záměru nebo koncepce na biodiverzitu.³⁸⁹

2.6 Závazky v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí plynoucí z práva EU

Co se práva EU týče, požadavek na provádění SEA a EIA je zapracován do směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „**směrnice SEA**“) a do směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, která nahradila směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 a byla později změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16. dubna 2014 (dále jen „**směrnice EIA**“).³⁹⁰

Právě tyto dvě směrnice (vedle výše rozebíraných směrnic o stanovištích a o ptácích) jsou klíčovými právními předpisy, které by na úrovni práva EU měly sloužit k tomu, aby úvahy

³⁸⁶ Článek 13 odst. 1 Protokolu SEA.

³⁸⁷ OSN, *United Nations Treaty Collection*, 4. b Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context [online], dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4-b&chapter=27&clang=_en [cit. 18. 7. 2021].

³⁸⁸ Článek 14 odst. 1 písm. a) a b).

³⁸⁹ Oboje pokyny i s dalším komentářem lze srovnat v Slootweg, R., Kolhoff, A., Verheem, R. a Höft, R (eds.), *Biodiversity in EIA and SEA, Background document to CBD Decision VIII/28: Voluntary Guidelines on Biodiversity-Inclusive Impact Assessment* [online], Netherlands Commission for Environmental Assessment, duben 2006, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/publications/imp-bio-eia-and-sea.pdf> [cit. 18. 7. 2021].

³⁹⁰ Jak již bylo uvedeno v předchozích podkapitolách, EU je smluvní stranou Úmluvy z Espoo i Protokolu SEA, směrnice EIA a SEA proto mimo jiné provádí jejich ustanovení.

o životním prostředí byly zahrnuty již do přípravy, přijetí a provádění plánů, koncepcí i konkrétních záměrů, čímž slouží mimo jiné i k naplnění požadavku integrace obsaženému v článku 11 Smlouvy o fungování Evropské unie, který byl citován v úvodu této práce. Procesy, které upravují, jsou významné zejména s ohledem na to, že dojde k posouzení vlivů ještě v době před schválením koncepce či povolením záměru (princip prevence), že toto posouzení je komplexní (překonávající oddělené chápání ochrany jednotlivých složek životního prostředí) a dále také na to, že se v jejich rámci shromáždí velké množství odborných podkladů, ze kterých mohou být později čerpány podmínky pro povolení záměru.

V obou procesech je současně dána i významná příležitost veřejnosti vyjádřit svůj názor. V této souvislosti je třeba upozornit, že EU i ČR jsou také smluvní stranou Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí sjednané pod záštitou EHK OSN roku 1998 na 4. ministerském zasedání v dánském Aarhusu (dále jen „**Aarhuská úmluva**“). Směrnice SEA a směrnice EIA patří mezi nejvýznamnější právní předpisy EU, které provádí povinnosti z ní vyplývající. Obě směrnice proto v článku 6 zakotvují také povinnost zveřejňování shromážděných informací a provádění konzultací hlavních dokumentů s dotčenými orgány i s veřejností.

2.6.1 Směrnice SEA – posuzování vlivů veřejných plánů a programů

Směrnice SEA se vztahuje na veřejné plány a programy mimo jiné i z oblasti dopravy a územního plánování, které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů podle příloh I a II směrnice EIA (tj. také těch, které stanoví rámec pro budoucí povolování vybraných staveb pozemních komunikací – viz níže), a také na plány a programy, u kterých je vyžadováno naturové posouzení.³⁹¹ V procesu plánování a umístování staveb pozemních komunikací tedy SEA časově předchází EIA – uplatní se již na úrovni dopravního a územního plánování. Co do evoluce právní úpravy je však právní úprava SEA jak na mezinárodní úrovni (viz výše), tak na úrovni práva EU mladší než právní úprava týkající se EIA.³⁹²

Upozornit je v této souvislosti třeba na to, že přijetím směrnice SEA došlo k zaplnění významné mezery co do integrace environmentálních požadavků v procesech rozhodování. K posuzování záměrů podle směrnice EIA, která byla k dispozici dříve, totiž dochází relativně

³⁹¹ Viz článek 2 písm. a) a článek 3 odst. 2 směrnice SEA. Pod pojmem „Plány a programy“ se rozumí plány a programy včetně těch, které jsou spolufinancovány EU, a rovněž jejich veškeré změny, které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a které jsou vyžadovány právními a správními předpisy. Na rozdíl od EIA se tedy posuzování v rámci SEA nikdy netýká soukromých plánů či programů.

³⁹² Za povšimnutí stojí také to, že směrnice SEA byla přijata dříve než Protokol SEA k Úmluvě Espoo.

pozdě v procesu umístování stavby. Významná rozhodnutí o tom, kudy bude stavba pozemní komunikace vedena, jsou zpravidla přijata na koncepční úrovni a v rámci EIA již nemohou být efektivně ovlivněna. Je to proto právě SEA (spolu s naturovým posouzením koncepce), která vnáší prvek environmentálně zaměřených úvah již do procesů přípravy a přijetí příslušných plánů či programů.³⁹³ V rámci SEA jsou posuzovány možné významné vlivy na biologickou rozmanitost, faunu, flóru, půdu, krajinu a další složky životního prostředí i na obyvatelstvo a lidské zdraví, a dále také vzájemné vztahy mezi těmito faktory.³⁹⁴

Co do procesu samotného je v první řadě (tj. ještě před zahájením posuzování) nutné rozlišit plány a programy, které posuzování SEA podléhají vždy, a plány a programy, které budou podléhat jen stanoví-li členské státy, že mohou mít významný vliv na životní prostředí. V druhém případě se podle směrnice SEA jedná zejména o plány a programy, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni, a o menší změny plánů a programů.³⁹⁵ Ke zjištění, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí, má dojít buď přezkoumáním jednotlivých případů (*screening*), nebo předchozím stanovením druhů plánů a programů spadajících do této kategorie, anebo kombinací obou přístupů – záleží na státech, jaký postup zvolí. Základní kritéria pro stanovení možné závažnosti vlivů jsou stanovena v příloze II směrnice.

Vlastní SEA se následně provádí během přípravy plánu nebo programu a v zásadě sestává z následujících kroků: (1) Příprava zprávy o vlivech na životní prostředí, ve které se určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu.³⁹⁶ (2) Konzultace návrhu plánu nebo programu a zprávy o vlivech na životní prostředí s dotčenými orgány a s veřejností, popř. i s dotčeným státem (v případě přeshraničních vlivů).³⁹⁷ (3) Zpráva o vlivech na životní prostředí a výsledky konzultací „se vezmou v úvahu“ při vypracování plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu, jakož i při samotném rozhodování o plánu nebo programu (směrnice nevyžaduje přímou závaznost výsledku posuzování pro schvalování plánu či programu).³⁹⁸

³⁹³ Srov. cíle regulace vymezené v článku 1 směrnice SEA.

³⁹⁴ Příloha I, bod f) směrnice SEA.

³⁹⁵ Článek 3 odst. 3 směrnice SEA. Dále může jít také o případy dle článku 3 odst. 4 směrnice SEA.

³⁹⁶ Článek 2 písm. c), článek 5 a příloha I směrnice SEA. Součástí zprávy o vlivech na životní prostředí jsou podle přílohy I mimo jiné informace o možných významných vlivech plánu nebo programu na životní prostředí, včetně vlivů na otázky jako jsou biologická rozmanitost, obyvatelstvo, lidské zdraví, fauna, flóra, půda, voda, ovzduší, klimatické faktory, hmotné statky, kulturní dědictví včetně architektonického a archeologického dědictví, krajina a vzájemný vztah mezi výše uvedenými faktory, a také o plánovaných opatřeních pro předcházení, snížení a pokud možno vyrovnání všech významných negativních vlivů na životní prostředí vyplývajících z provádění plánu nebo programu.

³⁹⁷ Článek 6 a 7 směrnice SEA. Údaje, které mají být obsaženy ve zprávě jsou uvedeny v příloze I směrnice SEA.

³⁹⁸ Článek 8 a článek 2 písm. b) směrnice SEA.

(4) Informování o přijetí plánu nebo programu včetně prohlášení o tom, jak byly úvahy o životním prostředí začleněny do plánu nebo programu a jak byly zohledněny zpráva o vlivech na životní prostředí a výsledky konzultací. Zdůvodněn má být také výběr přijatého plánu nebo programu s ohledem na další projednávaná rozumná řešení.³⁹⁹ (5) Poté následuje monitorování významných vlivů plánů a programů na životní prostředí.⁴⁰⁰

Směrnice SEA předpokládá, že se tento postup zahrne buď do stávajících postupů pro přijímání plánů a programů v členských státech, nebo do postupů zavedených nově za účelem dosažení souladu se směrnicí.⁴⁰¹ Také vyzývá členské státy, aby za účelem zamezení opakovaného posuzování braly v úvahu skutečnost, že v některých případech (v kontextu této práce zejména v případě koncepčních nástrojů územního plánování) je posuzování prováděno na různých úrovních určité hierarchie.⁴⁰² Proto má zpráva o vlivech na životní prostředí obsahovat pouze údaje, které lze „rozumně vyžadovat, s přihlédnutím ke stávajícím znalostem a metodám posuzování, obsahu a úrovni podrobnosti plánu nebo programu, jeho fázi v procesu rozhodování a k rozsahu, ve kterém lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování.“⁴⁰³ Předpokládá se také možnost využití informací o vlivech plánů nebo programů shromážděných již při dřívějších posuzováních.⁴⁰⁴

2.6.2 Směrnice EIA – posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů

Směrnice EIA upravuje posuzování vlivů těch veřejných a soukromých záměrů, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí.⁴⁰⁵ Uplatní se tedy „až“ na projektové úrovni – v postupu plánování a umístování stavby později než SEA. V jejím rámci mají být podobně jako v případě SEA určeny, popsány a posouzeny přímé a nepřímé významné vlivy záměru na řadu faktorů, mezi které patří také biologická rozmanitost a krajina. Vedle těchto faktorů jsou posuzovány i vlivy na půdu, vodu, ovzduší, klima, obyvatelstvo a lidské zdraví, a také vzájemné působení mezi všemi těmito faktory.⁴⁰⁶ Současně s tím mají být posouzeny také vlivy předpokládané v důsledku zranitelnosti záměru vůči závažným nehodám nebo katastrofám, které jsou

³⁹⁹ Článek 9 směrnice SEA.

⁴⁰⁰ Článek 10 směrnice SEA.

⁴⁰¹ Článek 4 odst. 2 směrnice SEA a také recitál 9.

⁴⁰² Článek 4 odst. 3 směrnice SEA a také recitál 9.

⁴⁰³ Článek 5 odst. 2 směrnice SEA.

⁴⁰⁴ Článek 5 odst. 3 směrnice SEA.

⁴⁰⁵ Zde je na místě upozornit na to, že „záměry“ podle směrnice EIA mohou být veřejné i soukromé (na rozdíl od plánů a programů podle směrnice SEA, které jsou vždy jen veřejné). Pod pojmem „záměr“ směrnice EIA rozumí provádění stavebních prací nebo výstavbu jiných zařízení nebo děl i jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin. Srov. článek 1 odst. 2 písm. a) směrnice EIA.

⁴⁰⁶ Článek 3 odst. 1 směrnice EIA.

pro dotčený záměr relevantní (v kontextu této práce se může jednat zejména o úniky ropných a jiných nebezpečných látek při dopravních nehodách).⁴⁰⁷

Samotnému procesu posuzování vlivů na životní prostředí podle směrnice EIA zpravidla předchází *screening* a *scoping*. V rámci *screeningu* se u vybraných záměrů (uvedených v příloze II směrnice EIA) v první řadě určí, zda vůbec bude provedeno posuzování vlivů záměru na životní prostředí, a to na základě přezkoumání každého jednotlivého případu a/nebo prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem. Pokud jde o záměry staveb pozemních komunikací, výstavba všech dálnic a rychlostních silnic jakékoli délky a výstavba nových čtyřproudých nebo víceproudých silnic (popř. rekonstrukce nebo rozšíření již existujících silnic na čtyřproudé nebo víceproudé) o souvislé délce alespoň 10 kilometrů jsou zařazeny mezi záměry uvedené v příloze I směrnice EIA, tj. v jejich případě probíhá posuzování vlivů na životní prostředí vždy a není o tom třeba rozhodovat v rámci *screeningu* (tato fáze tedy odpadá).⁴⁰⁸ Ostatní pozemní komunikace („silnice“) jsou zařazeny v příloze II směrnice EIA, tj. na základě přezkoumání každého jednotlivého záměru a/nebo prahových hodnot stanovených členským státem musí být určeno, zda jejich záměry budou podléhat posuzování vlivů na životní prostředí či nikoli.⁴⁰⁹ Případnému nastavení prahových hodnot ze strany členského státu je proto třeba věnovat odpovídající pozornost, stejně jako kritériím, podle kterých je v rámci *screeningu* rozhodováno o potřebě podrobit záměr posuzování vlivů – ty jsou indikovány v příloze III směrnice EIA.⁴¹⁰

V rámci *scopingu* je následně vymezeno, v jakém rozsahu bude posuzování provedeno. Příslušný orgán zejména určí rozsah a míru podrobnosti informací, které musí oznamovatel uvést v dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí. Podle směrnice EIA může *scoping* probíhat buď fakultativně na základě žádosti oznamovatele, nebo mohou členské státy požadovat, aby probíhal ve všech případech – volba režimu je ponechána na členských státech.⁴¹¹ Jak je upozorňováno v dobrovolných pokynech pro posuzování vlivů na biologickou rozmanitost přijatých v roce 2006 konferencí smluvních stran CBD (viz výše), v rámci *scopingu* mohou být také identifikována variantní řešení významně zmírňující či i zcela vylučující negativní vlivy záměru na biodiverzitu – to je v případě záměrů pozemních komunikací zvláště významné.⁴¹²

⁴⁰⁷ Článek 3 odst. 2 směrnice EIA.

⁴⁰⁸ Příloha I, bod 7, písm. b) a c) a článek 4 odst. 1 směrnice EIA. Co do vymezení pojmu rychlostní silnice směrnice odkazuje na kategorizaci uvedenou v AGR.

⁴⁰⁹ Příloha II, bod 10 písm. e) směrnice EIA.

⁴¹⁰ Článek 4 směrnice EIA.

⁴¹¹ Článek 5 odst. 2 směrnice EIA.

⁴¹² Slootweg, R., Kolhoff, A., Verheem, R. a Höft, R. (eds.), *Biodiversity in EIA and SEA, Background document to CBD Decision VIII/28: Voluntary Guidelines on Biodiversity-Inclusive Impact Assessment* [online], 2006, opak. cit., s. 34.

Proces posuzování vlivů na životní prostředí pak sestává v zásadě z těchto kroků: (1) Vypracování dokumentace vlivů záměru na životní prostředí oznamovatelem (resp. jím určenými kvalifikovanými odborníky), která obsahuje údaje o záměru, o jeho možných významných negativních vlivech, o zamýšlených opatřeních k vyloučení, prevenci nebo snížení a pokud možno vyrovnání těchto vlivů, o zvažovaných alternativách záměru atd. Pokud proběhl *scoping*, pak má být dokumentace založena na jeho výsledcích.⁴¹³ (2) Projednávání dokumentace vlivů záměru s dotčenými orgány a dotčenou veřejností, popř. s dotčeným státem (v případě přeshraničních vlivů záměru).⁴¹⁴ (3) Přezkoumání shromážděných informací příslušným orgánem. (4) Rozhodnutí o povolení záměru obsahující odůvodněný závěr příslušného orgánu o významných vlivech záměru na životní prostředí, environmentální podmínky připojené k rozhodnutí a popis prvků záměru nebo zamýšlených opatření k vyloučení, prevenci nebo snížení a pokud možno vyrovnání významných negativních vlivů na životní prostředí, jakož případně i popis opatření pro monitorování. Shromážděné informace mají být podle směrnice v rozhodnutí „příčinně zohledněny“.⁴¹⁵ (5) Jelikož mezi přijetím odůvodněného závěru o vlivech záměru a vydáním rozhodnutí o povolení záměru může uplynout delší doba, musí se před vydáním povolení příslušný orgán přesvědčit, že odůvodněný závěr je stále aktuální.⁴¹⁶

I směrnice EIA předpokládá možnost integrace tohoto procesu do povolovacích řízení již existujících či nově zavedených v členských státech.⁴¹⁷ Současně se od přijetí novely z roku 2014 snaží dosáhnout také procesní integrace EIA s naturovým posouzením a případně i jinými environmentálními posuzováními.

2.6.3 Koordinované a společné postupy (EIA/SEA a naturové posouzení)

V případech, kdy má probíhat jak EIA, tak naturové posouzení, stanoví směrnice EIA v článku 2 odst. 3 požadavek na zajištění koordinovaného nebo společného postupu, který bude splňovat požadavky všech příslušných předpisů EU. V případě souběhu s jinými environmentálními posuzováními je zajištění takového postupu ponecháno na volbě členských států.⁴¹⁸ Evropská komise přijala za účelem implementace tohoto ustanovení (právně nezávazné) pokyny týkající se podoby koordinovaných a společných postupů. V nich vysvětluje, že „[p]rávní předpisy EU

⁴¹³ Článek 5 odst. 1 a 3 směrnice EIA. Podrobný seznam údajů uváděných v dokumentaci stanoví příloha IV směrnice EIA.

⁴¹⁴ Článek 6 a článek 7 směrnice EIA.

⁴¹⁵ Článek 8 a 8a směrnice EIA.

⁴¹⁶ Článek 8a odst. 1 a 6 směrnice EIA.

⁴¹⁷ Článek 2 odst. 2 směrnice EIA.

⁴¹⁸ Článek 2 odst. 3 směrnice EIA.

*mohou někdy vyžadovat u jednoho záměru několik posouzení s ohledem na životní prostředí. Každé posouzení má v nejvyšší míře zvýšit určitý druh ochrany životního prostředí. Víceero zákonných požadavků a paralelní posuzování u jednoho záměru však mohou vést ke zpožděním, nesrovnalostem a administrativní nejistotě při jejich provádění. Rovněž mohou růst správní i prováděcí náklady a jednotlivá posouzení a konzultace související s daným záměrem mohou být v rozporu.*⁴¹⁹ Tyto pokyny řeší pouze EIA, ovšem co do výkladu pojmu koordinovaných a společných postupů je lze srovnat i ve vztahu k SEA.

Co do rozlišení společného a koordinovaného postupu Komise vysvětluje, že v rámci společného postupu členské státy zajistí jednotné posouzení vlivů daného záměru na životní prostředí, zatímco v rámci koordinovaného postupu členské státy „pouze“ určí orgán, který bude koordinovat různá (nadále oddělená) posouzení. V případě společného postupu tedy jednotné posouzení nahrazuje vícenásobné posuzování daného záměru, přičemž Komise vybízí členské státy, aby zvolily jednotnou integrovanou dokumentaci vlivů na životní prostředí, která bude obsahovat informace získané ze všech provedených posouzení.⁴²⁰ V případě koordinovaného posouzení jsou tato posuzování ponechána oddělená, avšak jeden správní orgán určený členským státem jako jediné kontaktní místo hraje ústřední roli při koordinaci a zajišťuje hladký průběh environmentálního posuzování. Tím má také dojít k určitému zlepšení srozumitelnosti a účinnosti posuzování.⁴²¹

Podle článku 2 odst. 3 směrnice EIA si členský stát může zvolit, který z těchto přístupů využije. Upozornit je však třeba na to, že když si členský stát zvolí variantu společného postupu, musí zajistit, že v jeho rámci bude stále rozlišitelné, jaké informace se týkají EIA a jaké informace se týkají naturového posouzení. Sama Komise zdůrazňuje, že mezi EIA a naturovým posouzením jsou významné rozdíly, proto musí být informace a příslušné závěry relevantní pro naturové posouzení v dokumentaci snadno identifikovatelné.⁴²² To zdůrazňuje i Soudní dvůr EU, který dále upřesňuje, že „[t]yto dvě směrnice [směrnice EIA a směrnice SEA – pozn. aut.] obsahují ustanovení upravující rozhodovací postup, aniž by zavazovaly členské státy, pokud jde o rozhodnutí, a vztahují se pouze na některé projekty a plány. Naproti tomu čl. 6 odst. 3 druhá věta směrnice o ochraně stanovišť stanoví, že plán nebo projekt může být schválen teprve poté,

⁴¹⁹ Evropská komise, *Sdělení Komise – Pokyny Komise k zefektivnění posuzování vlivů na životní prostředí prováděných podle čl. 2 odst. 3 směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ve znění směrnice 2014/52/EU)* [online], C/2016/4701, OJ C 273 ze dne 27. 7. 2016, s. 1, dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0727\(01\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0727(01)&from=CS) [cit. 18. 7. 2021].

⁴²⁰ Tamtéž, s. 2 a 3.

⁴²¹ Tamtéž, s. 2 a 3.

⁴²² Tamtéž, s. 4.

*co se příslušné vnitrostátní orgány ujistí, že nebude mít nepříznivý účinek na celistvost příslušné lokality. Posouzení podle směrnice 85/337 nebo podle směrnice 2001/42 tedy nemůže nahradit postup stanovený v čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o ochraně stanovišť.*⁴²³

Pokud jde o vztah SEA a naturového posouzení (či jiných environmentálních posouzení), také směrnice SEA předpokládá možnost zavedení koordinovaných a společných postupů. Ponechává však zcela na vůli členských států, zda toho využijí či nikoli.⁴²⁴ Pokyny pro implementaci směrnice SEA předpokládají, že oba posudky budou integrovány v jedné zprávě o vlivech na životní prostředí a společně konzultovány s dotčenými orgány a s veřejností, přičemž však vlivům na lokality Natura 2000 má být (pokud možno) vyhrazena vlastní kapitola.⁴²⁵ V podstatě je tedy doporučováno zavedení společného postupu, nicméně ze směrnice SEA v tomto směru nevyplývá žádná povinnost.

2.7 Dílčí závěry kapitoly

Tato kapitola sloužila především k identifikaci významu a obsahu mezinárodněprávních a unijních závazků, kterými je ČR vázána v oblastech (1) rozvoje silniční infrastruktury, (2) ochrany přírody a krajiny a (3) posuzování vlivů na životní prostředí. Z provedené analýzy vyplynulo, že ani v jedné z těchto oblastí není ČR zcela autonomní. Naopak lze říct, že ve vztahu k velké části otázek, které tvoří předmět této práce, je ČR vázána závazky vyplývajícími buď z mezinárodního práva, nebo (především) z práva EU.⁴²⁶ Naproti tomu v oblasti územního plánování je ČR do značné míry nezávislá, záleží tedy především na ní, jak si upraví procesy umístování staveb pozemních komunikací. Právě do těchto procesů se ovšem promítají závazky ze všech tří výše uvedených oblastí.

Vedle těchto závazků vyplynuly z prostudovaných mezinárodních smluv, právních předpisů EU i jiných materiálů koncepční či doporučující povahy (pokynů, doporučení, strategií

⁴²³ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. C-418/04 (Komise v. Irsko), bod 231.

⁴²⁴ Článek 11 odst. 2 směrnice SEA a také recitál 19.

⁴²⁵ Podobně jako v případě EIA i zde je nutnost odlišit část věnující se ochraně lokalit Natura 2000 od zbytku SEA dána tím, že její závěry jsou na rozdíl od závěrů SEA závazné v tom smyslu, že plán či program lze schválit jen za předpokladu splnění podmínek derogační klauzule dle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Srov. Evropská komise, *Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment* [online], bod 9.20 a násl., dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/0309_23_sea_guidance.pdf [cit. 18. 7. 2021].

⁴²⁶ Z rozsahu a míry podrobnosti relevantních závazků ČR v oblastech rozvoje silniční infrastruktury, ochrany biologické rozmanitosti i posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí pak plyne také poněkud větší rozsah této kapitoly, kterému se však s ohledem na význam těchto závazků nešlo zcela vyhnout. Pro ještě více informací o této problematice lze odkázat zejména na aktuální publikaci Vomáčka, V., *Stavební právo a požadavky evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, svazek 703, Masarykova univerzita, Brno 2020,

apod.) i některé obecnější zásady, které by se rovněž měly prolínat do procesů plánování a umístování staveb pozemních komunikací na národní úrovni. Z těch nejvýznamnějších (a nejčastěji uváděných) zde lze vyzdvihnout především požadavek na integraci úvah o ochraně biologické rozmanitosti do sektorových politik (včetně sektorů dopravy a územního plánování) a požadavek na kvalitní posuzování vlivů na životní prostředí a zvažování variant (zejména již na koncepční úrovni, kde je více prostoru pro přizpůsobení záměru). Mezi další významné zásady patří také uplatňování principů prevence a předběžné opatrnosti, požadavek na efektivní a včasnou účast veřejnosti, uplatňování principu znečišťovatel platí atd.

To, že mezi požadavky na rozvoj silniční infrastruktury a požadavky na ochranu přírody a krajiny mohou při plánování a umístování staveb pozemních komunikací vznikat konflikty, je v různé míře předpokládáno a zohledňováno jak v mezinárodním právu, tak v právu EU. Rozhodující význam má rovina práva EU, která současně poskytuje i východisko pro řešení těchto konfliktů a také provádí velkou část relevantních mezinárodněprávních závazků ČR. Klíčovou úlohu přitom sehrávají směrnice o stanovištích, směrnice o ptácích, směrnice EIA a směrnice SEA, které dohromady tvoří právní základ podstatné části otázek, které budou řešeny v následujících kapitolách této práce.

Právě jejich prostřednictvím je na úrovni práva EU zajištěna integrace požadavků na ochranu přírody a krajiny do vymezení a provádění relevantních politik a činností. Zejména SEA, EIA a naturové posouzení zajišťují, že se příslušné environmentální požadavky promítanou do procesu tvorby vybraných koncepčních dokumentů i do řízení o umístění již konkretizovaných záměrů. Na to pak navazuje otázka, jak budou tyto environmentální zájmy zohledněny, případně zda v konkrétních případech neustoupí zájmu na realizaci pozemní komunikace.⁴²⁷ V tomto ohledu je třeba připustit, že stavby pozemních komunikací představují (společně s dalšími podobně významnými veřejnými projekty) poněkud specifický případ – jedná se o stavby zřizované ve veřejném zájmu, do kterých státy investují nemalé finanční prostředky. Proto je zajištění ochrany přírody (i životního prostředí jako celku a dalších veřejných zájmů) a její kontroly i ze strany nadnárodní instituce zvláště významné.

Situace je však ještě komplikovanější v tom ohledu, že mnohé z těchto staveb jsou zřizovány i v zájmu celé EU (jakožto součást TEN-T). Při srovnání dopravní politiky EU se ukázalo, že nepříznivé vlivy samotné této politiky na biodiverzitu sice byly zohledněny, nakonec ale ustoupily předpokládaným příznivým vlivům na jiné environmentální, sociální

⁴²⁷ Pojetí ochrany přírody a krajiny jako „ustupujícího“ veřejného zájmu převzato z Vomáčka, V., *Poměrování veřejných zájmů v ochraně přírody a krajiny* [online], rigorózní práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2018, dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/210197/> [cit. 1. 7. 2020].

a ekonomické zájmy. V rámci politiky byly vymezeny koridory hlavní sítě TEN-T a nastaveny referenční roky pro dokončení hlavní i globální sítě. Co se však ochrany přírody týče, odkazováno je pouze na uplatnění procesů vyplývajících z výše zmíněných směrnic. Ve vztahu ke srovnávaným projektům silniční infrastruktury pak také byly nalezeny důvody pro jejich povolení, a to i přesto, že měly významný negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000 s prioritními stanovišti a/nebo prioritními druhy.

Přestože tedy k integraci environmentálních požadavků na úrovni EU dochází, v druhé fázi – při poměrování proti sobě stojících veřejných zájmů – projevuje zájem na ochraně biologické rozmanitosti již na této úrovni tendenci ustupovat veřejnému zájmu na realizaci stavby pozemní komunikace. Rozhodující význam proto má otázka vyhledávání nejvhodnějších variant vedení a řešení stavby. Povinnost vyhledávání a posuzování alternativních řešení v případech, kdy má plán či záměr významný nepříznivý vliv na lokality soustavy Natura 2000, obsahuje směrnice o stanovištích. V případech, kdy nejsou dotčeny lokality soustavy Natura 2000, by se požadavek na zvážení vhodných variant měl promítnout do procesů SEA a EIA, byť v tomto případě příslušné směrnice posouzení alternativ nestanoví jako povinnost.

Připomenout se zde také hodí, že politika TEN-T i řada současnějších strategií (zejména Zelená dohoda pro Evropu) kladou důraz na postupné převádění dopravy ze silnic na železnice a vnitrostátní vodní cesty. V rámci zvažování alternativních řešení by proto měla být přítomna také úvaha o tom, zda by v daném případě nepřipadala v úvahu náhrada za jiný způsob dopravy. Lze očekávat, že do budoucna bude význam tohoto požadavku růst. Je proto potřeba sledovat také aktuálně probíhající revizi nařízení TEN-T, která by do něj měla inkorporovat mimo jiné i požadavky vyplývající ze Zelené dohody pro Evropy. Jedná se především o požadavky související s ochranou klimatu, nicméně i ty se mohou odrazit v souvisejících požadavcích na ochranu přírody. V této souvislosti lze připomenout zejména výhledové zavádění transevropské sítě pro přírodu jako protipólu šedé infrastruktury zřizované v rámci TEN-T.

Ruku v ruce s požadavkem na integraci totiž často jde i požadavek na vytváření ekologických sítí. V této kapitole bylo zmíněno několik nadnárodních „ekologických sítí“ – Panevropská ekologická síť (PEEN), soustava Natura 2000 a zelená infrastruktura. Ani jedna z nich však nenaplnuje představu o skutečně soudržné nadnárodní ekologické síti, proto také nové koncepce v oblasti ochrany biodiverzity předpokládají jejich strategičtější rozvoj. Osobně se domnívám, že právě to je směr, jakým se v budoucnosti bude ochrana přírody v kombinaci s dosavadní ochranou druhů, území a ucelených ekosystémů stále více ubírat.

3. Plánování a umístování staveb pozemních komunikací v ČR

Proces předcházející uvedení stavby nového úseku pozemní komunikace do provozu sestává v ČR z celé řady vzájemně provázaných kroků. Tyto kroky se mohou v jednotlivých případech odlišovat, a to zejména v závislosti na parametrech umístované pozemní komunikace. Pozornost této kapitoly bude proto z praktických důvodů soustředěna především na průběh procesů územního plánování u staveb pozemních komunikací vyšších kategorií.⁴²⁸

Co do struktury budou v této kapitole po stručném úvodu týkajícím se významu a cílů územního plánování rozebrány především jednotlivé nástroje územního plánování tak, jak jsou využívány v procesu plánování a umístování staveb pozemních komunikací. Jelikož je předmět této práce omezen pouze na otázky týkající se ochrany přírody a krajiny při plánování a umístování staveb pozemních komunikací, budou rozebírány pouze ty nástroje, které se uplatní v době do vydání územního rozhodnutí (včetně). Současně s nimi zde budou rozebrány také některé jiné bezprostředně související nástroje (některé koncepční dokumenty nacházející se mimo rámec územního plánování, SEA a EIA).⁴²⁹

Dalším specifickým nástrojům ochrany přírody a krajiny, které vstupují do procesů územního plánování na různých úrovních (včetně naturového posouzení koncepcí i záměrů), je ponechán zvláštní prostor až v následující kapitole. Současně budou s ohledem na vyšší míru podrobnosti ponechány až pro následující kapitolu také konkrétní záležitosti týkající se ochrany jednotlivých institutů ochrany přírody a krajiny zmiňovaných ve zde rozebraných koncepčních dokumentech. V tomto ohledu je tuto a následující kapitolu třeba vnímat jako jeden celek, jehož společným účelem je podrobněji analyzovat příslušné nástroje ochrany přírody a krajiny a jejich začlenění do procesů plánování a umístování staveb pozemních komunikací tak, jak je předpokládáno v první výzkumné otázce této práce.⁴³⁰

⁴²⁸ Nebudou tedy zejména podrobněji rozebrány některé zjednodušené režimy umístování staveb, které by se mohly uplatnit v případě pozemních komunikací nižších kategorií. Podrobnější analýza těchto postupů by bohužel ještě více zatížila již tak značně rozsáhlý obsah této práce. Jednalo by se ovšem jistě o analýzu užitečnou, lze proto zvážit její rozpracování v navazujícím výzkumu. Jak bylo naznačeno již v úvodu této práce, druhým důvodem pro zaměření na pozemní komunikace vyšších kategorií je také předpoklad, že jejich umístování je nejsložitější a rozebrané postupy tak lze snadněji aplikovat i na případ pozemních komunikací nižší kategorie. U těch zpravidla dojde k umístění koridoru na nižší úrovni územního plánování, nemusí u nich být vždy vyžadováno provedení EIA a v úvahu může připadat uplatnění některého ze zjednodušených režimů umístování staveb.

⁴²⁹ Předmětem práce naopak nejsou kroky následující po vydání územního rozhodnutí pro úsek stavby pozemní komunikace (stavební povolení, kolaudace) ani související úkony týkající se získávání potřebných pozemků pro stavbu (majetkoprávní příprava) a výběru zhotovitele stavby.

⁴³⁰ „Nakolik (a zda vůbec) jsou v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací v České republice integrovány požadavky na ochranu přírody a krajiny?“

3.1 Územní plánování

Klíčovým institutem, který se uplatní v procesech rozebíraných v této kapitole, je územní plánování. Územní plánování je záležitostí jednotlivých států a v souladu s principem decentralizace moci se uplatňuje vždy na co nejnižší úrovni (tj. co nejbližší k území, které je v danou chvíli regulováno, obyvatelům, kteří tam žijí, a obcím, které dané území spravují). Ačkoli mnohé právní předpisy EU mají na jeho průběh významný vliv, územní plánování jako takové je ponecháno v samostatné působnosti členských států (uplatní se zde princip subsidiarity).⁴³¹ Proto je tato oblast poprvé řešena až v této kapitole práce.

Územní plánování je v ČR obecně upraveno ve stavebním zákoně. Tento zákon nedefiniuje samotný pojem územního plánování, nicméně v § 18 a § 19 formuluje jeho úkoly a cíle, čímž prakticky dochází také k jeho vymezení. Lze tak obecně říct, že územní plánování je činnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů spočívající v soustavném a komplexním řešení účelného využití a prostorového uspořádání území.⁴³² Cílem této činnosti je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, a současně přispívat k dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.⁴³³ Nejedná se pouze o deklaraci obsahu a výchozích principů územního plánování – stanovené cíle a úkoly se následně promítají do procesů pořizování jednotlivých nástrojů územního plánování.⁴³⁴

Klíčovým pojmem a cílem v kontextu územního plánování je udržitelný rozvoj území. Ten podle stavebního zákona spočívá jednak ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (tj. tři pilíře udržitelného rozvoje – ekologický, ekonomický a sociální), a také ve snaze o uspokojování potřeby současné generace, aniž by přitom byly ohroženy podmínky života generací budoucích (tj. mezigenerační odpovědnost rovněž typická pro uplatnění principu trvale udržitelného rozvoje).⁴³⁵ Vedle toho stavební zákon vyžaduje také koordinaci zájmů veřejných se zájmy soukromými.⁴³⁶ Tyto cíle činí z územního plánování komplexní proces, v jehož rámci

⁴³¹ Případná opatření týkající se územního plánování lze na úrovni EU přijmout jedině ve speciálním procesním režimu podle článku 192 odst. 2 Smlouvy o fungování EU.

⁴³² Srov. také Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, 2010, opak. cit., s. 204.

⁴³³ Ustanovení § 18 odst. 1 a odst. 2 stavebního zákona. J. Drobník uvádí, že „[p]rostřednictvím územního plánování tak dochází k objektivizaci konkrétních představ o budoucím využití a uspořádání určitého území na základě koordinace různých veřejných a soukromých zájmů, které jsou v procesu územního plánování uplatňovány. Ochrana životního prostředí je v nich nejvýznamnějším, nikoli však jediným zájmem, který by bez dalšího vylučoval možnost respektování ostatních zájmů.“ Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, 2010, opak. cit., s. 204.

⁴³⁴ Srov. zejm. ustanovení § 31 odst. 1, § 36 odst. 3, § 43 odst. 3, § 90 odst. 2 a § 96b odst. 3 stavebního zákona.

⁴³⁵ Srov. zejm. § 18 odst. 1 stavebního zákona.

⁴³⁶ Ustanovení § 18 odst. 3 stavebního zákona.

je třeba zvažovat řadu různorodých zájmů, včetně v této práci relevantních veřejných zájmů na výstavbě pozemních komunikací a veřejných zájmů na ochraně přírody a krajiny.

Jednotlivé nástroje územního plánování, které budou dále rozebírány, se v české nauce práva životního prostředí dělí na koncepční a realizační.⁴³⁷ Koncepčními nástroji územního plánování jsou obecně vzato ty nástroje, které tvoří rámec pro uplatnění navazujících realizačních nástrojů. Mezi koncepční nástroje územního plánování, které budou podrobněji rozebírány v této práci, patří proto zejména politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (územní rozvojový plán, zásady územního rozvoje a územní plány). Jediným zde relevantním typickým realizačním nástrojem je územní rozhodnutí. Vedle toho bude krátce pojednáno také o územně plánovacích podkladech („podkladové“ koncepční nástroje) a o územním opatření o stavební uzávěře (realizační nástroj, který však má mírně specifické postavení).⁴³⁸

Koncepční fázi územního plánování nelze v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací podceňovat. Právě v jejím průběhu dochází k vymezení koridorů pozemních komunikací, které jsou považovány za potřebné, a postupně také k upřesňování toho, jakým územím by měly vést. To vše probíhá na několika vzájemně provázaných a hierarchicky uspořádaných úrovních rozhodování, na kterých se tak postupně stanoví základní předpoklady pro umístění a výstavbu pozemní komunikace, přičemž na všech úrovních je nutné brát ohled na udržitelný rozvoj území v celé výše popsané šíři různorodých zájmů. Pro účely posouzení vlivu jednotlivých koncepčních nástrojů územního plánování na udržitelný rozvoj území se zpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je také posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (SEA) a v případě potřeby i naturové posouzení.⁴³⁹

V navazující realizační fázi územního plánování se pak stavební úřad v intencích vymezených koncepčními nástroji zabývá umístěním již konkrétních záměrů. V kontextu této práce půjde zejména o jednotlivé úseky pozemních komunikací, které jsou samostatnými stavbami. Klíčovým nástrojem je v tomto případě rozhodnutí o umístění stavby vydávané v územním řízení (či v některé z jeho integrovaných forem).⁴⁴⁰ V případě pozemních komunikací vyšších kategorií bude záměr před vydáním územního rozhodnutí zpravidla nutné podrobit posouzení

⁴³⁷ Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, 3 2010, opak. cit., s. 206. Jančářová, I. a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*, 1. vydání, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Brno 2016, edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 531, s. 430–431.

⁴³⁸ Pokud jde o územní opatření, „pražská“ učebnice je řadí mezi realizační nástroje územního plánování, zatímco „brněnská“ učebnice je označuje za „specifické“ nástroje územního plánování (oboje viz předchozí poznámka pod čarou). V kontextu této práce však toto rozlišení není nijak zvlášť významné.

⁴³⁹ Ustanovení § 19 odst. 2 stavebního zákona.

⁴⁴⁰ Pokud je v této práci použito zkrácené označení „integrované formy územního řízení“, pak jsou tím myšleny formy rozebírané v podkapitole 3.10.3 – společné územní a stavební řízení, územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí a společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

vlivů záměru na životní prostředí (EIA) a někdy také naturovému posouzení.⁴⁴¹ Současně bude vyžadováno vydání dalších podkladových správních aktů (závazných stanovisek, rozhodnutí), protože v územním řízení bude posuzován také soulad záměru s jejich požadavky.⁴⁴²

Paralelně s těmito právem předvídanými postupy probíhají také různé další přípravné a koordinační práce na úrovni subjektu odpovědného za zabezpečení výstavby předmětné pozemní komunikace. V případě staveb dálnic a silnic I. třídy jím je Ředitelství silnic a dálnic (dále jen „ŘSD“) zřízené Ministerstvem dopravy (dále jen „MD“).⁴⁴³ ŘSD je v těchto případech odpovědné mimo jiné i za zajištění významných přípravných studií (zejména vyhledávacích studií a studií proveditelnosti uvažovaných staveb), které slouží také jako podklad pro schválení záměru ze strany MD.⁴⁴⁴ Úlohu orgánu s rozhodovací pravomocí při posuzování problematik souvisejících s přípravou dopravních staveb zastává Centrální komise MD.⁴⁴⁵

3.2 Územně plánovací podklady

Zákonným podkladem pro pořizování jednotlivých koncepčních nástrojů územního plánování, jejich změny i pro rozhodování v území jsou podle stavebního zákona tzv. územně plánovací podklady. Výše byly zařazeny mezi koncepční nástroje „podkladového“ charakteru, proto když bude dále v této práci používán pojem koncepčních nástrojů územního plánování, budou se tím rozumět v užším smyslu pouze politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (nikoli územně plánovací podklady). Zákon rozlišuje dva druhy územně plánovacích podkladů, z nichž oba jsou zde významné: územně analytické podklady a územní studie.

⁴⁴¹ Srov. body 47–49 Přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁴² Ustanovení § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

⁴⁴³ ŘSD je státní příspěvkovou organizací. Jedním z jeho významných úkolů dle článku II odst. 1 jeho zřizovací listiny je také „zabezpečení výstavby, modernizace a pořizování staveb dálnic a silnic I. třídy [...]“. MD je ústředním orgánem státní správy ve věcech dopravy a odpovídá za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování. Viz ustanovení § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky. V současnosti se uvažuje o transformaci ŘSD na státní podnik s názvem „Správa dálnic a silnic s.p.“. Pro více informací srov. MD, *Transformace ŘSD na státní organizaci přinese úspory a zrychlí výstavbu silnic a dálnic* [online], 27. 4. 2021, dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Transformace-RSD-na-statni-organizaci-prinese-uspo> [cit. 27. 7. 2021]. Věcný záměr zákona o státním podniku Správa dálnic a silnic v aplikaci ODok [online], dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBUUHRYW5> [cit. 27. 7. 2021]

⁴⁴⁴ MD, Odbor pozemních komunikací, *Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací* [online], Praha, srpen 2017, schváleno MD, Odborem pozemních komunikací pod č. j. 158/2017-120-TN/1 ze dne 9. srpna 2017, bod 2.2.2, dostupné z: <http://www.pjpk.cz/metodicke-pokyny-smernice-a-dalsi-technicke-pre/> [cit. 24. 7. 2021].

⁴⁴⁵ Podrobněji k úloze a složení Centrální komise MD lze srovnat MD, *Směrnice č. V-2/2012 – Směrnice upravující postupy v průběhu přípravy investičních a neinvestičních akcí dopravní infrastruktury, financovaných bez účasti státního rozpočtu* [online], schváleno rozhodnutím ministra dopravy dne 4. března 2021, č. j. MD-5364/2021-910/2, článek 11 a násl., dostupné z: https://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/metodiky/2021_smer-nice_v2_2012_zmena5_priprava_akci.pdf [cit. 24. 7. 2021].

Územně analytické podklady podle stavebního zákona zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území,⁴⁴⁶ odpovídají tedy obecně na otázku „co“ v daném území je nebo má být. Obsahují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, zjištění a vyhodnocení omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území (tzv. limity využití území), zjištění a vyhodnocení záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (tzv. rozbor udržitelného rozvoje území).⁴⁴⁷

Územně analytické podklady se pořizují v různé míře podrobnosti pro území obcí (s rozšířenou působností) a pro území krajů.⁴⁴⁸ Míra podrobnosti a rozsahu jejich zpracování má odpovídat rozsahu nezbytnému pro pořizování územního plánu či regulačního plánu (v případě obcí) či zásad územního rozvoje (v případě krajů). Vedle toho existují také „celostátní“ územně analytické podklady pořizované Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) v rozsahu nezbytném pro plnění jeho úkolů.⁴⁴⁹

Další podrobnosti týkající se obsahu územně plánovacích podkladů stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Zejména je v ní specifikováno, jaké přesnější údaje mají být obsaženy mezi podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území, co je pak součástí samotného rozboru udržitelného rozvoje a jaké další údaje mají být zahrnuty do tzv. databáze územně analytických podkladů.⁴⁵⁰ Informace týkající se ochrany přírody a krajiny v daném území se podle této vyhlášky odráží ve všech součástech územně analytických podkladů.

Výčet jevů povinně sledovaných v databázi územně analytických podkladů obcí a krajů je stanoven v příloze č. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. V případě územně analytických podkladů obcí mezi ně patří celá řada institutů ochrany přírody a krajiny, které budou blíže rozebrány v následující kapitole této práce, zejména územní systém ekologické stability, významné krajinné prvky, velkoplošná zvláště chráněná území, jejich zóny a ochranná pásma, maloplošná zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma, krajinný ráz, přírodní parky, lokality soustavy Natura 2000, lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem a biotopy vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců.⁴⁵¹ V případě územně

⁴⁴⁶ Ustanovení § 25 stavebního zákona.

⁴⁴⁷ Ustanovení § 26 odst. 1 stavebního zákona.

⁴⁴⁸ První z nich jsou pořizovány úřady územního plánování (tj. obecními úřady obcí s rozšířenou působností) a druhé z nich krajskými úřady. V obou případech se jedná o výkon přenesené působnosti.

⁴⁴⁹ Ustanovení § 27 odst. 1 stavebního zákona.

⁴⁵⁰ Ustanovení § 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

⁴⁵¹ Příloha č. 1, část A vyhlášky č. 500/2006 Sb.

analytických podkladů krajů sledované jevy takto podrobně rozepsány nejsou, platí ale obecné pravidlo, že tato databáze musí být zpracována v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro pořizování zásad územního rozvoje (stejně jako samotné územně analytické podklady).⁴⁵²

Informace obsažené v územně analytických podkladech jsou zejména důležitými vstupními informacemi využívanými při pořizování a aktualizaci politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Kromě toho slouží také jako podklad pro vyhodnocování vlivu na udržitelný rozvoj (včetně SEA), jako podklad pro EIA a jsou také podkladem pro rozhodování v území.⁴⁵³ Samy o sobě nejsou závazné, nicméně odráží se v nich celá řada omezení, která svou závaznost odvozují ze zvláštních právních předpisů (včetně zákona o ochraně přírody a krajiny), a také omezení, která jsou dána samotným charakterem území.

Územní studie podle stavebního zákona ověřuje možnosti a podmínky změn v území. Konkrétněji územní studie „*navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.*“⁴⁵⁴ Obecně nám tedy poskytuje odpověď na otázku „jak“ řešit určité problémy nebo úpravy v daném území. Požadavek na vypracování územní studie může být obsažen v územně plánovací dokumentaci nebo může být vypracována také z vlastního podnětu pořizovatele či z jiných důvodů.⁴⁵⁵ Vypracované územní studie mohou být podkladem prořízení nebo aktualizaci politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace i pro rozhodování v území.⁴⁵⁶

3.3 Posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (SEA)

Předtím než bude zahájena analýza vybraných koncepčních nástrojů stojících mimo rámec územního plánování a pak také přímo koncepčních nástrojů územního plánování (protože jejich vydání časově předchází umístování záměru v územním řízení, tj. uplatnění realizačních nástrojů územního plánování), je zde nejdříve potřeba uvést v obecnější rovině také základní údaje týkající se posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA). V dalších podkapitolách bude na SEA odkazováno již jen ve vazbě na konkrétní posuzované koncepcce. Český zákon

⁴⁵² Příloha č. 1, část B a ustanovení § 4 odst. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

⁴⁵³ Ustanovení § 25 stavebního zákona. Podrobněji také MMR, Ústav územního rozvoje, *Pořizování územně analytických podkladů, metodický návod* [online], s. 2, dostupné z: http://www.uur.cz/images/konzultacnistrédisko/MetodickeNavody/MetodikaUAP/metodika_UAP_20070809.pdf [cit. 24. 7. 2021].

⁴⁵⁴ Ustanovení § 25 a § 30 odst. 1 stavebního zákona.

⁴⁵⁵ Ustanovení § 30 odst. 2 stavebního zákona.

⁴⁵⁶ Ustanovení § 25 ve spojení s ustanovením § 30 odst. 5 a 6 stavebního zákona.

o posuzování vlivů na životní prostředí v tomto ohledu vychází ze směrnice SEA, na tomto místě proto bude především upřesněno, jak je SEA v českém právu provedena.⁴⁵⁷

Koncepcí zákon rozumí strategie, politiky, plány nebo programy včetně těch, které jsou spolufinancované z prostředků fondů EU, zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané.⁴⁵⁸ Předmětem SEA jsou jen ty koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 (tj. záměry podléhající EIA včetně těch, u kterých se vyžaduje alespoň provedení zjišťovacího řízení – jedná se i o dálnice, silnice od určité délky atd.) zpracovávané mimo jiné v oblastech dopravy, územního plánování a životního prostředí včetně ochrany přírody, a dále také koncepce, které podléhají naturovému posouzení.⁴⁵⁹ Rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 je podle § 10a odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí dán vždy, pokud koncepce stanoví podmínky pro jejich povolování, zejména pokud jde o umístění, povahu, velikost, provozní podmínky nebo požadavky na přírodní zdroje.⁴⁶⁰

Všechny koncepce spadající do tohoto vymezení obecně podléhají SEA. Pouze u jejich změn a v případě, kdy tyto koncepce stanoví jen využití území místního významu, se o tom, zda SEA proběhne, rozhoduje ve zjišťovacím řízení na základě určení, zda daná koncepce či její změna může mít významný vliv na životní prostředí (*screening*).⁴⁶¹ Lze tedy shrnout, že SEA bude obligatorně podléhat velká část níže rozebíraných koncepcí stojících mimo rámec územního plánování a všechny koncepční nástroje územního plánování (s výjimkou územních plánů), ty se však řídí zvláštní právní úpravou obsaženou ve stavebním zákoně. Jejich změny (a územní plány) jsou posuzovány, pokud se tak určí ve zjišťovacím řízení.

Z materiálního hlediska má SEA zahrnovat zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce (tj. nulová varianta) a jejich

⁴⁵⁷ Upozornit lze na to, že české právo znalo institut posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (SEA) již v době před vstupem ČR do EU. Právní úprava byla obsažena nejdříve velmi obecně v § 20 odst. 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí a posléze v zákoně č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. V roce 2004 došlo k jejímu podstatnému přepracování a doplnění tak, aby byla uvedena do souladu se směrnicí SEA, a také k jejímu přesunutí do zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁵⁸ Ustanovení § 3 písm. b) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁵⁹ Ustanovení § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁶⁰ Toto ustanovení bylo do zákona přidáno novelou zákona č. 326/2017 Sb. účinnou od listopadu 2017. Důvodová zpráva k této novele blíže uvádí, že „[k]onečným cílem této změny je [...] eliminovat procesy SEA, ve kterých je posuzována koncepce v takové míře obecnosti, která neumožňuje ani v hrubých obrysech seznat, které záměry by na jejím základě mohly být povolovány, resp. za jakých podmínek by určité záměry mohly být povolovány. [...] Tento postup však v žádném případě neznamená rezignaci na strategické posouzení v dalších etapách. Posouzení SEA případných opatření a aktivit proběhne následně v další fázi rozhodovacího procesu poté, co dojde k jejich konkretizaci (např. upřesnění popisu navrhovaných opatření, lokalizaci jednotlivých opatření a aktivit, nastavení kritérií pro typy, umístění, technologií nebo kapacitu zařízení apod.). Přesnějších popis navrhovaných opatření umožní skutečně a efektivně hodnotit jejich pozitivní či negativní vliv.“

⁴⁶¹ Ustanovení § 10a odst. 1 písm. b) a c) a § 10d odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

cílů, a to pro celé období jejího předpokládaného provádění.⁴⁶² Posuzují se vlivy na faktory uvedené v § 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, mezi které patří také vlivy na živočichy, rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, krajinu a na jejich vzájemné působení a souvislosti (i s jinými faktory jako jsou například půda nebo klima). Přihlížet je třeba také k vlivům jiných plánovaných či již schválených nebo realizovaných koncepcí a záměrů. V návaznosti na to se pak v rámci SEA „navrhují a posuzují opatření k předcházení nepříznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, k vyloučení, snížení, zmírnění nebo kompenzaci těchto vlivů, popřípadě ke zvýšení příznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví provedením koncepcí, včetně vyhodnocení předpokládané účinnosti navrhovaných opatření.“⁴⁶³ Výsledkem je souhrn požadavků a doporučení zahrnutých do stanoviska SEA.⁴⁶⁴

K posuzování vlivů koncepce dochází v souladu se směrnicí SEA paralelně s tvorbou koncepce tak, aby mohly být závěry posuzování zahrnuty do finální podoby koncepčního dokumentu. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí předpokládá následující postup (pro přehled lze srovnat také schéma uvedené v **příloze č. 5** této práce):

- Dobrovolné předběžné projednání mezi předkladatelem (tj. ten, kdo zpracovává koncepci nebo předkládá podnět k jejímu zpracování) a příslušným úřadem (tj. krajský úřad nebo Ministerstvo životního prostředí, dále jen „MŽP“), případně i s dotčenými orgány, přičemž tyto předběžné konzultace připadají v úvahu také v rámci následujících kroků procesu SEA,⁴⁶⁵
- Oznámení o zpracování koncepce předkladatelem příslušnému úřadu, který toto oznámení zveřejní a rozešle dotčeným orgánům, dotčeným krajům a případným dotčeným obcím – veřejnost i dotčené orgány, dotčené kraje a případné dotčené obce se k oznámení mohou vyjádřit,⁴⁶⁶

⁴⁶² Ustanovení § 10b zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁶³ Ustanovení § 10b odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁶⁴ Podle metodiky MŽP je „[v]ěštinou [...] žádoucí rozdělit formulované požadavky a opatření do dvou či tří hierarchických úrovní na požadavky, doporučení, a ve specifických případech, kdy koncepce obsahuje i prostorově vymezené záměry, i prostorová opatření. Požadavky jsou taková opatření, jejichž realizace je zásadním předpokladem pro akceptaci koncepce jako takové, tzn., že ovlivňují znění vlastního výroku stanoviska SEA – tj. zda se jedná o stanovisko souhlasné či nesouhlasné.“ MŽP, *Metodické doporučení pro posuzování vlivů obecných koncepcí na životní prostředí* [online], prosinec 2018, zpracováno společností Amec Foster Wheeler s.r.o., s. 55–56, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/117/SOTPR-Vestnik leden 2019_pri-loha2-190206.pdf [cit. 24. 7. 2021].

⁴⁶⁵ Ustanovení § 15 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁶⁶ Ustanovení § 10c zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Náležitosti oznámení koncepce jsou uvedeny v příloze č. 7 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí. Obsahovat musí údaje o předkladateli, údaje o koncepci, údaje o dotčeném území, předpokládané vlivy koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví ve vymezeném dotčeném území a další doplňující údaje (včetně údajů o případném mezistátním posuzování nebo stanoviska orgánu ochrany přírody o tom, zda bude vyžadováno naturové posuzování koncepce).

- Zjišťovací řízení vedené příslušným úřadem za účelem upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví (*scoping*) a v případě změn koncepcí a těch koncepcí, které stanoví využití území pouze místního významu, také za účelem zjištění, zda může mít provádění koncepce významný vliv na životní prostředí (*screening*) – příslušný úřad ukončí zjišťovací řízení vydáním odůvodněného písemného závěru, který také zveřejní a rozešle dotčeným orgánům, dotčeným krajům a případným dotčeným obcím;⁴⁶⁷
- Zpracování vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí posuzovatelem (tj. autorizovaná osoba zajištěná předkladatelem) a vyhotovení finálního návrhu koncepce – předkladatel má při zpracování návrhu koncepce spolupracovat s posuzovatelem s cílem zohlednit v koncepci posuzovatelem doporučená opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci negativních vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví;⁴⁶⁸
- Zveřejnění návrhu koncepce, jehož součástí je také vyhodnocení vlivů koncepce, a jeho rozeslání dotčeným orgánům, krajům a obcím, konání veřejného projednání (není-li od něj upuštěno), veřejnost i dotčené orgány, dotčené kraje a případné dotčené obce se mohou k návrhu koncepce i k vyhodnocení vyjádřit;⁴⁶⁹
- Úprava návrhu koncepce na základě přijatých vyjádření a jeho zaslání příslušnému úřadu společně s informací o způsobu vypořádání všech přijatých vyjádření;⁴⁷⁰
- Stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví vydané příslušným úřadem na základě upraveného návrhu koncepce, přijatých vyjádření a závěrů veřejného projednání, jeho zveřejnění a rozeslání dotčeným orgánům, krajům a obcím – bez stanoviska nemůže být koncepce schválena, schvalující orgán musí zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska, popř. odůvodnit jejich případné nezahrnutí (nebo jen částečné zahrnutí) do koncepce;⁴⁷¹
- Schválení koncepce předkladatelem a její zveřejnění společně s prohlášením, které obsahuje mimo jiné informaci, jak byly ve schválené koncepci zohledněny požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci;⁴⁷²

⁴⁶⁷ Ustanovení § 10d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podrobná kritéria pro zjišťovací řízení jsou uvedena v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁶⁸ Ustanovení § 10e zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Náležitosti vyhodnocení koncepce z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví jsou uvedeny v příloze č. 9 zákona.

⁴⁶⁹ Ustanovení § 10f zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁷⁰ Ustanovení § 10f odst. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁷¹ Ustanovení § 10g zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁷² Ustanovení § 10g odst. 5 a 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

- Sledování a rozbor vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.⁴⁷³

V souladu se směrnicí SEA připadá v úvahu i mezistátní posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, a to v případech, kdy území dotčené koncepcí může přesahovat za hranice ČR nebo kdy o to potenciálně dotčený stát požádá (a naopak samozřejmě i v případě záměrů, které mají být prováděné na území jiného státu a které mohou mít závažný vliv na životní prostředí na území ČR).⁴⁷⁴ Pokud dotčený stát o mezistátní posuzování projeví zájem, pak se mu zejména dává příležitost, aby se vyjádřil k návrhu koncepce, popřípadě se s ním návrh koncepce podrobněji konzultuje. Jeho vyjádření je třeba zohlednit ve stanovisku SEA.⁴⁷⁵ Příslušným úřadem se v případě mezistátního posuzování stává MŽP.⁴⁷⁶

Zdůraznit je na tomto místě třeba, že stanovisko SEA není závazným stanoviskem ve smyslu § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „**správní řád**“) a orgánu schvalujícímu koncepci je tak ponechána možnost nezahrnout některé podmínky či požadavky stanoviska SEA do výsledné podoby koncepce. Tento postup musí odůvodnit.⁴⁷⁷

Ačkoli obecně platí, že SEA probíhá paralelně v průběhu přípravy (finálního) návrhu koncepce, je třeba blíže rozlišovat tzv. *ex-ante* posuzování, kdy SEA probíhá skutečně již v průběhu přípravy a zpracování koncepce, a *ex-post* posouzení, ke kterému dojde až po zpracování koncepce. *Ex-ante* posuzování není povinné – zákon o posuzování vlivů na životní prostředí výslovně předpokládá pouze možnost úpravy návrhu koncepce na základě vyhodnocení vlivů a na základě vyjádření přijatých v rámci SEA. Metodika MŽP však uvádí hned několik důvodů, proč je na místě *ex-ante* posuzování využít. Zejména upozorňuje na výhody interaktivního přístupu, kdy lze koncepci na základě podnětů od zpracovatelů SEA i veřejnosti upravovat již při přípravě koncepce, a tak efektivně dosáhnout kvalitního výsledku s minimálními vlivy na životní prostředí a předejít konfliktům při schvalování koncepce.⁴⁷⁸

Koncepce může být předkladatelem řešena ve variantách, popř. může být požadavek na variantní zpracování uplatněn příslušným úřadem v závěru zjišťovacího řízení, jinak se koncepce srovnává vždy alespoň se současným stavem (tj. nulovou variantou).⁴⁷⁹ Je-li návrh koncepce řešen ve variantách, pak je SEA třeba provést pro všechny zvažované varianty. Přehled zvažovaných variant je součástí oznámení koncepce a účelnost variant vzhledem k dosažení

⁴⁷³ Ustanovení § 10h zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁷⁴ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁷⁵ Ustanovení § 14a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁷⁶ Ustanovení § 21 písm. f) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁷⁷ Ustanovení § 10g odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁷⁸ MŽP, *Metodické doporučení pro posuzování vlivů obecných koncepcí na životní prostředí* [online], 2018, opak. cit., s. 9.

⁴⁷⁹ Příloha č. 7 bod B.8 a ustanovení § 10d odst. 3 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

sledovaných cílů koncepce je zvažována ve zjišťovacím řízení.⁴⁸⁰ Ve vyhodnocení je pak třeba zkoumat závažné vlivy všech navrhovaných variant koncepce, a také uvést výčet důvodů pro výběr variant, které jsou zkoumány.⁴⁸¹ Při zveřejnění schváleného znění koncepce pak předkladatel musí ve svém prohlášení uvést také důvody pro výběr zvolené varianty.⁴⁸²

V případech, kdy připadá v úvahu vliv koncepce na lokality soustavy Natura 2000, budou v průběhu přípravy oznámení koncepce osloveny také orgány ochrany přírody za účelem vydání *screeningového* stanoviska o tom, zda může koncepce samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost těchto lokalit.⁴⁸³ Jejich stanovisko musí být součástí oznámení koncepce.⁴⁸⁴ Pokud orgány ochrany přírody významný vliv koncepce nevyloučí, bude koncepce podléhat také naturovému posouzení. Naturové posouzení podléhá zvláštním podmínkám vyplývajícím ze zákona o ochraně přírody a krajiny, které budou podrobněji rozebrány v následující kapitole této práce (kapitola 4.2.2).

V případě koncepčních nástrojů územního plánování se procesně postupuje podle zvláštní právní úpravy obsažené přímo ve stavebním zákoně. Ten u těchto nástrojů předpokládá vypracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (u územních plánů fakultativně), které obsahuje jako relativně samostatnou část také vyhodnocení SEA a v případě možného významného vlivu na lokality soustavy Natura 2000 i naturové hodnocení. Zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je procesně integrováno do procesu pořizování těchto koncepčních nástrojů územního plánování (tím se předejde například zdvojení požadavku na veřejné projednání), co do obsahu je však podobné „standardní“ SEA.⁴⁸⁵ Začlenění vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území do procesů pořizování koncepčních nástrojů územního plánování bude podrobněji rozebráno níže.

3.4 Koncepční dokumenty stojící mimo rámec územního plánování

Před zahájením analýzy týkající se koncepčních nástrojů územního plánování bude pozornost věnována ještě také některým dalším koncepčním dokumentům, které se nachází mimo rámec územního plánování. Důvodem pro tento postup je, že na úrovni politiky územního rozvoje, která je nejvyšším z koncepčních nástrojů územního plánování, dochází mimo jiné

⁴⁸⁰ Příloha č. 7, bod B.8 a Příloha č. 8 bod 1.a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁸¹ Ustanovení § 10b odst. 4 poslední věty a Příloha č. 9 bod 6 a 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁸² Ustanovení § 10g odst. 5 písm. c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁸³ Ustanovení § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. MŽP, *Metodické doporučení pro posuzování vlivů obecných koncepcí na životní prostředí* [online], 2018, opak. cit., s. 14.

⁴⁸⁴ Příloha č. 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁴⁸⁵ Srov. přílohu č. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí s přílohou ke stavebnímu zákonu.

i ke koordinaci dalších odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií, které mají dopady do území.⁴⁸⁶ Proto je třeba srovnat v první řadě také tyto koncepční dokumenty a v nich stanovené cíle. V kontextu této práce jsou relevantní zejména: (1) Dopravní politika ČR a Dopravní sektorové strategie, které vymezují priority výstavby nové dopravní infrastruktury, a (2) Státní politika životního prostředí a Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR, které stanoví související priority v oblasti ochrany životního prostředí, resp. biodiverzity.

3.4.1 Dopravní politika ČR

Dopravní politika ČR je výchozím strategickým dokumentem resortu dopravy a také základním nástrojem, který na národní úrovni rozpracovává požadavky vyplývající z dopravní politiky EU.⁴⁸⁷ Nejedná se však o koncepci, jejímž úkolem by bylo plánovat nebo umisťovat konkrétní stavby pozemních komunikací. K tomu slouží na ni navazující dokument Dopravní sektorové strategie a poté příslušné nástroje územního plánování.⁴⁸⁸ S ohledem na to, že jen několik měsíců před uzavřením rukopisu této práce došlo k přijetí nové Dopravní politiky, budou na tomto místě krátce rozebrány relevantní cíle obou Dopravních politik („staré“ do roku 2020 i „nové“ od roku 2021), což umožňuje orientační srovnání vývoje v této oblasti.

3.4.1.1 Dopravní politika ČR pro období 2014–2020

Dopravní politika pro období do roku 2020 byla schválena na jednání vlády dne 12. 6. 2013. Za cíl si stanovila „vytvářet podmínky pro rozvoj kvalitní dopravní soustavy postavené na využití technicko-ekonomicko-technologických vlastností jednotlivých druhů dopravy, na principech hospodářské soutěže s ohledem na její ekonomické a sociální vlivy a dopady na životní prostředí a veřejné zdraví.“⁴⁸⁹ Co se silniční infrastruktury týče, vymezila tato Dopravní politika základní zásady pro její rozvoj a krátce se zabývala také možnostmi urychlení její

⁴⁸⁶ Ustanovení § 31 odst. 2 stavebního zákona. Srov. také Macháčková, J. a kol., *Stavební zákon, Komentář*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2018, s. 132.

⁴⁸⁷ V případě Dopravní politiky ČR pro období 2014–2020 se vycházelo z Bílé knihy z roku 2011 (Evropská komise, *Bílá kniha – Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje*, 2011, opak. cit.) jakožto základního dokumentu formulujícího aktuální dopravní politiku EU, jelikož v době jejího vydání ještě nebyla schválena aktuální legislativa týkající se TEN-T (nařízení TEN-T). Tato legislativa nicméně také vychází právě z Bílé knihy 2011.

⁴⁸⁸ S ohledem na to bylo v Dopravní politice 2012–2020 obsaženo jen obecnější opatření, podle kterého je třeba „[p]rospědnictvím Politiky územního rozvoje ČR a územně plánovacích dokumentací zajistit územní ochranu koridorů a ploch pro rozvojové záměry dopravní infrastruktury.“ MD, *Dopravní politika ČR pro období 2014–2020 s výhledem do roku 2050* [online], 2013, opak. cit., s. 51. Nová Dopravní politika neobsahuje ani takovéto obecné opatření.

⁴⁸⁹ Tamtéž, s. 10

výstavby.⁴⁹⁰ Co do základních nedostatků existující silniční sítě upozorňovala především na to, že je třeba modernizovat a dobudovat dopravní infrastrukturu v mezinárodním kontextu (prioritně síť TEN-T) tak, aby se ČR nestala periferií uprostřed Evropy. Také vyžadovala modernizaci infrastruktury s ohledem na zajištění kvalitní dostupnosti všech krajů.⁴⁹¹

Pokud jde o otázky urychlení výstavby dopravní infrastruktury, tato „starší“ Dopravní politika poukazovala zejména na to, že ve schvalovacích procesech ke stavbám dopravní infrastruktury se řeší velice komplexní problémy týkající se celé řady různorodých zájmů: „*Celý proces je vždy velmi náročný a může probíhat jen za předpokladu konstruktivního přístupu všech stran.*“⁴⁹² Za významné označovala důkladné posouzení jednotlivých variant včetně hodnocení vlivu na životní prostředí i účast veřejnosti.⁴⁹³ Stanovila však také, že je třeba novelizovat zákony s cílem usnadnit a urychlit proces přípravy staveb, a také dále analyzovat možnosti zjednodušení a urychlení souvisejících procesů mimo resort MD.⁴⁹⁴

Současně byly v Dopravní politice ČR pro období do roku 2020 řešeny také související otázky ochrany životního prostředí. Bližší pozornost byla věnována zejména ochraně klimatu, fragmentaci krajiny, hluku z dopravy a ochraně ovzduší.⁴⁹⁵ S ohledem na vysokou míru obecnosti této koncepce nebylo na této úrovni možné řešit konkrétní problémy týkající se střetů dopravní infrastruktury s předměty ochrany přírody a krajiny. Dopravní politika proto obsahovala jen několik obecněji formulovaných opatření, z nichž ty zde relevantní se týkaly většinou fragmentace krajiny či obecněji ochrany ekosystémů a životního prostředí jako celku.⁴⁹⁶ Také obecně stanovila, že „*[k]aždé opatření navržené v Dopravní politice bude realizováno s ohledem na minimalizaci dopadů na veřejné zdraví a životní prostředí a s respektováním ochrany národní soustavy zvláště chráněných území a evropské soustavy Natura 2000.*“⁴⁹⁷

⁴⁹⁰ Současně však upozorňovala, že klíčové jsou v první řadě údržba a opravy stávající dopravní infrastruktury – v případě nedostatku finančních prostředků je třeba upřednostnit údržbu a opravy před novou výstavbou, v opačném případě by byly znehodnocovány investice do dopravní infrastruktury již vložené. Tamtéž, s. 46 a 50. Stejně upozornění lze nalézt i v nové Dopravní politice.

⁴⁹¹ Tamtéž, s. 12–13. Blíže se zde také vysvětluje, že „*Česká republika nemá žádný region, který by nebyl dopravně dostupný. Hustota dopravní sítě je v ČR nadprůměrná. Avšak to z hlediska zajištění konkurenceschopnosti nestačí. Atraktivnost území pro investory, pokud jde o dopravní dostupnost, je dána dostupností relativní, tzn. srovnáním kvality dostupnosti jednotlivých států a regionů. V tomto ohledu kvalita dopravní infrastruktury v ČR za svými zejména západními sousedy výrazně zaostává. Nejde jen o budování nových komunikací, ale i o zlepšení již stávající dopravní infrastruktury, zvyšování rychlosti, zlepšení bezpečnosti a zvyšování její kapacity.*“

⁴⁹² Tamtéž, s. 55.

⁴⁹³ Dopravní politika výslovně stanovila, že „*[s]amotný proces EIA a SEA by neměl být vnímán jako nástroj k zabíjení procesu přípravy a realizace, ale jako nástroj k optimalizaci z hlediska ostatních aspektů, tj. k objektivnímu posouzení dopadů záměru/koncepce na životní prostředí a obyvatelstvo a k výběru environmentálně příznivé varianty.*“ Tamtéž, s. 55.

⁴⁹⁴ Tamtéž, s. 55–56.

⁴⁹⁵ Viz tamtéž, s. 64. Jinými problémy v oblasti ochrany přírody a krajiny než fragmentací krajiny se Dopravní politika pro období 2014–2020 blíže nezabývá.

⁴⁹⁶ Tamtéž, s. 65.

⁴⁹⁷ Tamtéž, s. 10.

Dopravní politika ČR je koncepcí podléhající SEA i naturovému posouzení.⁴⁹⁸ Jak však bylo uvedeno, nejedná se o koncepci, která by se podrobněji věnovala otázce umístění jednotlivých staveb pozemních komunikací do území, proto také její posouzení v rámci SEA bylo relativně obecné.⁴⁹⁹ Souhlasné stanovisko vydané MŽP k návrhu této koncepce však i tak obsahovalo řadu podmínek, z nichž se mnohé vázaly spíše až k budoucím fázím umístování konkrétních záměrů dopravních staveb. Za nejvýznamnější lze s ohledem na předmět této práce považovat podmínky týkající se ochrany lokalit soustavy Natura 2000, ochrany zvláště chráněných druhů a zvláště chráněných území a podmínky týkající se fragmentace krajiny. Kromě toho se podmínky stanoviska SEA věnovaly také ochraně krajinného rázu či problematice ochrany přírody při kácení zeleně podél liniových staveb.⁵⁰⁰

3.4.1.2 Dopravní politika ČR pro období 2021–2027

Dne 8. března 2021 byla přijata nová Dopravní politika pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050.⁵⁰¹ Ve srovnání s předchozí Dopravní politikou je v ní kladen ještě větší důraz na dekarbonizaci dopravy, což odpovídá současnému vývoji v oblasti mezinárodního i unijního práva a politiky (Pařížská dohoda, Zelená dohoda pro Evropu).⁵⁰² S ohledem na to obsahuje tato nová Dopravní politika zejména požadavky na (1) optimalizaci přepravních potřeb tak, aby vznikaly co nejméně, aniž by to ovlivnilo hospodářský rozvoj, (2) soustředění koncentrovaných přepravních proudů na energeticky efektivnější druhy dopravy a (3) rozvoj jednotlivých druhů dopravy s ohledem na dostupnost jednotlivých regionů, na přepravní potřeby a na snížení vlivů na životní prostředí.⁵⁰³ Cílem politiky je rozvíjet dopravu, „[a]však nikoliv v její současné

⁴⁹⁸ Informace o proběhlé SEA lze nalézt v informačním systému SEA (portál CENIA) [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP141K [cit. 24. 7. 2021].

⁴⁹⁹ Viz „[n]a základě stávajících výstupů procesu posouzení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví lze konstatovat, že nebyly identifikovány takové negativní vlivy této koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví, které by znemožňovaly její schválení. Případné nepříznivé vlivy, které mohou vzniknout při realizaci koncepce, budou v rámci výběru projektů pomoci stanovených kritérií a s využitím monitoringu realizace koncepce podchyceny a účinně eliminovány, minimalizovány nebo kompenzovány.“ MŽP, *Stanovisko k návrhu koncepce „Dopravní politika České republiky pro období 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050“*, verze po veřejném projednání [online], Praha, 8. března 2013, č. j. 15412/ENV/13, s. 2, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP141K [cit. 24. 7. 2021].

⁵⁰⁰ Srov. tamtéž, s. 3–5.

⁵⁰¹ *Dopravní politika České republiky pro období 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050* [online], opak. cit. Schválena byla usnesením vlády ze dne 8. 3. 2021 č. 259.

⁵⁰² Pokud jde o Pařížskou dohodu, pro více informací lze srovnat MŽP, *Pařížská dohoda* [online], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/parizska_dohoda [cit. 24. 7. 2021]. Jedná se o mezinárodní smlouvu v oblasti ochrany klimatu, v této práci proto nebyla podrobněji rozebírána. Zelená dohoda pro Evropu byla naproti tomu zmiňována v kapitole 2.4.1 této práce.

⁵⁰³ Tamtéž, s. 12.

*extenzivní podobě se silnou závislostí na vysoké spotřebě energie, zejména fosilních paliv, nýbrž v energeticky nenáročné a environmentálně šetrné podobě.*⁵⁰⁴

S ohledem na to hlavní cíl nové Dopravní politiky poněkud rozvíjí cíl té předchozí: *„Hlavním cílem dopravní politiky je zajistit rozvoj kvalitní, funkční a spolehlivé dopravní soustavy postavené na využití technicko-ekonomicko-technologických vlastností jednotlivých druhů dopravy, na principech hospodářské soutěže s ohledem na její ekonomické a sociální vlivy a dopady na obyvatelstvo (sociální koheze, veřejné zdraví, životní úroveň), bezpečnost a obranu státu a všechny složky životního prostředí, na principu udržitelného využívání přírodních zdrojů.*⁵⁰⁵ O vlivech na různé složky životního prostředí hovoří také dlouhodobější vize Dopravní politiky, podle které by nový dopravní systém měl mimo jiné splňovat požadavky z hlediska udržitelnosti a jen minimálně ovlivňovat biodiverzitu, přírodu a krajinu.⁵⁰⁶

K určitému posunu došlo i v kapitole věnující se rozvoji dopravní infrastruktury. Nadále je kladen důraz na plnění závazků vyplývajících z unijní politiky TEN-T při současném zohledňování potřeb jednotlivých regionů.⁵⁰⁷ Primární důraz je kladen stále na hledisko ekonomické efektivity, nicméně současně je upozorněno, že je třeba brát v potaz také negativní vlivy výstavby související se zábořem pozemků. V této souvislosti je zdůrazněna potřeba aktualizace resortní metodiky hodnocení ekonomické efektivity dopravních staveb, protože *„dostatečně nezohledňuje nové světové, evropské a národní cíle v otázkách globálních změn klimatu i lokálního znečištění kvůli použití zastaralých hodnot pro některé externality. Rovněž nezapočítává efekty z možného využití času při cestování, které umožnil rozvoj zejména informačních technologií.*⁵⁰⁸ V nové Dopravní politice již není podrobněji řešena problematika urychlení výstavby, a to patrně s ohledem na již proběhlé legislativní změny v této oblasti.⁵⁰⁹

Co se vlivů na životní prostředí týče, vedle opatření v oblasti ochrany klimatu, čistoty ovzduší, hluku a světelného znečištění jsou v nové Dopravní politice o něco podrobněji řešeny také otázky týkající se fragmentace krajiny. Na rozdíl od předchozí Dopravní politiky, která obsahovala především opatření soustředící se na zajišťování migrační průchodnosti staveb vhodnými opatřeními a na minimalizaci střetů se zvěří, zde také došlo k určitému posunu. Nová

⁵⁰⁴ Tamtéž, s. 12.

⁵⁰⁵ Tamtéž, s. 12.

⁵⁰⁶ Tamtéž, s. 11–12.

⁵⁰⁷ Tamtéž, s. 30.

⁵⁰⁸ Tamtéž, s. 31. Lze srovnat i analytickou část Dopravní politiky, kde je tento problém podrobněji rozebrán. *Dopravní politika České republiky pro období 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050, Příloha č. 2: Analytická část* [online], listopad 2019, s. 75 a násl., dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled?return=/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI> [cit. 24. 7. 2021].

⁵⁰⁹ Obecně srov. tamtéž, s. 31–32.

Dopravní politika se již hlásí k poněkud systematičtějšímu přístupu postihujícími všechny zdroje fragmentace i všechny skupiny živočichů, kterých se fragmentace negativně dotýká. Podle jednoho z významných opatření, které v této souvislosti stanoví, je proto třeba „[v] *maximální možné míře využívat stávající instrumenty územního plánování a ochrany přírody k optimalizaci výstavby dopravní sítě v souladu se strategickým plánováním*.“⁵¹⁰

Také tato Dopravní politika byla posouzena v rámci SEA včetně naturového posouzení.⁵¹¹ Jelikož opatření navrhovaná v jejím rámci také zpravidla nemají jednoznačný územní průmět, je i její posouzení poměrně obecné. Stanovisko SEA je souhlasné a opět obsahuje řadu podmínek, které se týkají mimo jiné i migrační průchodnosti krajiny, ochrany zvláště chráněných území, lokalit soustavy Natura 2000, významných krajinných prvků a prvků územního systému ekologické stability a také začlenění staveb do krajiny. Drtivá většina z nich je relevantní ve vztahu k následujícím procesům plánování a umístování konkrétních záměrů. Proto byly předkladatelem akceptovány vesměs s odkazem na to, že budou uplatňovány v rámci projektové přípravy, EIA a/nebo již při přípravě územně plánovací dokumentace.⁵¹²

3.4.2 Dopravní sektorové strategie

Dopravní sektorové strategie (celým názvem Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem do roku 2050) jsou strategickým dokumentem navazujícím na Dopravní politiku ČR. Jejich hlavním úkolem je (1) vytvořit databázi všech známých záměrů v oblasti rozvoje dopravní infrastruktury všech druhů dopravy ve vlastnictví státu; pro regionální infrastrukturu zjistit rozsah finančních potřeb, (2) s využitím prognózy (pro roky 2020, 2035 a 2050) sestavené s využitím celostátního multimodálního dopravního modelu určit důležitost záměrů, (3) sestavit prognózu finančních možností, (4) provést rozdělení finančních prostředků pro potřeby oprav, údržby a provozování infrastruktury a pro rozvojové záměry, a (5) stanovit harmonogram přípravy a realizace záměrů na základě pořadí důležitosti a dostupnosti

⁵¹⁰ Tamtéž, s. 43.

⁵¹¹ MŽP, *Stanovisko k návrhu koncepce „Dopravní politika České republiky pro léta 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050“* [online], Praha, 15. 2. 2021, s. 3, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP270K?lang=cs [cit. 24. 7. 2021].

⁵¹² *Dopravní politika České republiky pro období 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050, Prohlášení předkladatele podle § 10g, odst. 5 zákona 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* [online], dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled?returl=/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI> [cit. 24. 7. 2021].

finančních zdrojů.⁵¹³ Jejich součástí je proto také již i konkrétní jmenný seznam infrastrukturálních opatření (včetně záměrů staveb dálnic a silnic).⁵¹⁴

Aktuální Dopravní sektorové strategie (2. fáze) byly schváleny vládou ČR dne 13. listopadu 2013. Jejich první aktualizace proběhla v roce 2017.⁵¹⁵ Předmětem aktualizace byla především aktualizace dat o připravovaných stavbách a dalších úkolů, nedošlo tedy k zásadnějším změnám koncepce jako celku. Aktualizovaná strategie je nyní primárně zaměřena na období let 2017–2023.⁵¹⁶ Původní koncepce byla posouzena v rámci SEA i naturového posouzení (jednalo se o paralelně probíhající proces SEA, tzv. *ex-ante* SEA).⁵¹⁷ V případě aktualizace bylo posouzení s ohledem na jeho povahu (aktualizace dat a úkolů) ukončeno ve fázi zjišťovacího řízení, bylo však provedeno naturové posouzení.⁵¹⁸

Hlavními východisky, ze kterých Dopravní sektorové strategie vycházely při stanovení svých základních principů a cílů, byly požadavky vyplývající z dopravní politiky EU a národní dopravní politiky, a dále z provedené SWOT analýzy výchozích podmínek a ze scénáře budoucího vývoje.⁵¹⁹ S ohledem na tato východiska byly stanoveny různé priority, mezi které patří také realizace opatření vedoucích k ochraně životního prostředí a veřejného zdraví.⁵²⁰ Tato opatření se však týkají především nedostatků na stávající infrastruktuře (např. tedy jde o realizaci obchvatů za účelem odvedení dopravy z obcí).⁵²¹ Jinak byly jednotlivé projekty podrobeny vícestupňovému multikriteriálnímu hodnocení, na jehož základě bylo sestaveno jejich výsledné pořadí. Druhý pilíř tohoto hodnocení (vedle pilíře dopravního a společenského a pilíře ekonomického) tvořil pilíř územní a environmentální. V jeho rámci došlo k zohlednění očekávaných

⁵¹³ MD, *Dopravní politika ČR pro období 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050*, 2013, opak. cit., s. 78–79. Shodné cíle uvádí i nová Dopravní politika, současné Dopravní sektorové strategie však byly přijaty před jejím přijetím.

⁵¹⁴ Srov. zejména přílohy Dopravních sektorových strategií, 2. fáze, ve znění aktualizace z roku 2017, dostupné z: https://www.dopravnistrategie.cz/images/projekt/ke-stazeni/Aktualizace2017/DSS2_Plohy_PlatneKAktualizaci2017.pdf [cit. 22. 3. 2020].

⁵¹⁵ MD, *Dopravní sektorové strategie: Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem* [online], souhrnný dokument aktualizace 2017, únor 2018, dostupné z: <http://www.dopravnistrategie.cz/nabidka-aktuality/93-aktualizace-2017-novinka> [cit. 24. 7. 2021]. Tento dokument byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 27. února 2018 č. 136 o Dopravních sektorových strategiích – Aktualizace 2017.

⁵¹⁶ Tamtéž, s. 17 a podrobněji s. 211 a násl.

⁵¹⁷ Ministerstvo dopravy, *Dopravní sektorové strategie: Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem* [online], 2018, opak. cit., s. 18 a s. 75 a násl.

⁵¹⁸ Informace o původní SEA lze nalézt v informačním systému SEA (portál CENIA) [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP129K [cit. 24. 7. 2021]. Informace o SEA týkající se aktualizace koncepce jsou dostupné [online] z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP256K [cit. 28. 4. 2021]. Při přípravě aktualizace bylo požadováno vypracování naturového posouzení. V jeho rámci byl vyloučen významný negativní vliv koncepce na předmět ochrany a celistvost evropsky významných lokalit a ptačích oblastí (toto zjištění je zahrnuto v závěru zjišťovacího řízení SEA).

⁵¹⁹ MD, *Dopravní sektorové strategie: Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem* [online], 2018, opak. cit., s. 69.

⁵²⁰ Tamtéž, s. 73. „Dosažení sítě bezpečné infrastruktury s minimálními environmentálními vlivy s respektováním dopravní poptávky“ patří mezi základní cíle celé koncepce. Tamtéž, s. 11.

⁵²¹ Tamtéž, s. 137–138.

překážek realizace navrhovaných opatření a jejich negativních dopadů, a to včetně některých vlivů na přírodu a krajinu – zohledňovány byly střety s velkoplošnými zvláště chráněnými územími, lokalitami soustavy Natura 2000 a s přírodními parky.⁵²²

Je však třeba uvést, že některá kritéria tohoto hodnocení byla kritizována zpracovatelem vyhodnocení SEA, který navrhoval, aby do systému hodnocení byla zahrnuta i podrobnější environmentální kritéria. U některých z nich patrně nedošlo k dohodě o vhodném metodickém postupu, proto je podle zpracovatele vyhodnocení „[ř]ada hodnocení prováděná v rámci II. pilíře multikriteriálního hodnocení [...] zaměřena především na stanovení rizik formálních problémů při schvalování a realizaci jednotlivých clusterů.“⁵²³ Upozornil také na to, že „[n]a celkové hodnocení projektů mají kritéria zkoumající jejich dopad na přírodu a krajinu minimální vliv. Postihují navíc jen málo faktorů významných pro přírodu a krajinu, a to dosti hrubě bez rozlišení skutečné významnosti vlivů.“⁵²⁴ Doporučil proto, aby byla podrobnější kritéria použita alespoň v následujících plánovacích cyklech a při aktualizacích koncepce.⁵²⁵

Stanovisko SEA k původní koncepci je souhlasné, přičemž však současně opět stanoví celou řadu podmínek a doporučení. Ty se kromě jiného týkají také eliminace zásahů do zvláště chráněných území a lokalit soustavy Natura 2000 a také zajištění migrační propustnosti staveb. Zmiňovány jsou v tomto případě již i některé konkrétní záměry, u kterých je podle závěrů SEA třeba zvážit nutnost výstavby a možnosti variantního řešení. Ve vztahu k ochraně lokalit soustavy Natura 2000 je upozorněno na to, že u řady opatření existuje vysoké riziko významných vlivů na lokality této soustavy, které musí být podrobně vyhodnoceno na detailnější úrovni (územně plánovací dokumentace, projektová úroveň).⁵²⁶

⁵²² Podrobně srov. zejména tamtéž, s. 184.

⁵²³ Srov. Integra Consulting, *Dopravní sektorové strategie, 2. fáze – vyhodnocení vlivů koncepce* [...], MD, červen 2013, s. 15 a 105–106, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasca/detail/SEA_MZP129K [cit. 31. 7. 2021]. „Environmentální kritéria navrhovaná zpracovatelem SEA byla nicméně využita při samotném hodnocení SEA, které tak může do určité míry poskytnout alternativní pohled na pořadí jednotlivých dopravních staveb z hlediska jejich rizikovosti pro životní prostředí a veřejné zdraví.“ Tamtéž, s. 15.

⁵²⁴ Tamtéž, s. 103. Konkrétněji je zde vysvětleno, že „[p]říroda a krajina má v rámci druhého pilíře váhu 15%. Největší váhu má ve druhém pilíři soulad s územně plánovací dokumentací, nejde tedy o hledání ekologicky nejvhodnější varianty, ale varianty formálně nejprůchodnější, což ostatně není nijak zastíráno – smyslem DSS je mj. stanovit pořadí potřeby projektů (s ohledem na odstranění závadných míst a dobudování sítě) s identifikací překážek, nikoliv vybrat k realizaci environmentálně neproblematická opatření.“ Podobně lze srovnat na s. 30, že také vlivy na lokality soustavy Natura 2000 mají v rámci použité metody pouze minimální váhu.

⁵²⁵ Tamtéž, s. 106.

⁵²⁶ MŽP, *Stanovisko k návrhu koncepce „Dopravní sektorové strategie 2. fáze“* [online], Praha, 25. 10. 2013, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasca/detail/SEA_MZP129K [cit. 24. 7. 2021].

3.4.3 Státní politika životního prostředí ČR

Při pohledu z druhé strany, Státní politika životního prostředí je zastřešujícím strategickým dokumentem resortu životního prostředí, který má poskytovat základ pro realizaci efektivní ochrany životního prostředí v ČR. Koncem roku 2020 skončilo období platnosti Státní politiky životního prostředí 2012–2020 a v lednu 2021 byla schválena politika nová. Podobně jako v případě Dopravní politiky ČR zde proto budou ve stručnosti srovnány relevantní cíle obou Státních politik životního prostředí („staré“ do konce roku 2020 a „nové“ od roku 2021).

3.4.3.1 Státní politika životního prostředí ČR 2012–2020

Státní politika životního prostředí ČR 2012–2020 ve znění aktualizace z roku 2016 se zaměřovala na čtyři prioritní oblasti, z nichž jednou byla také ochrana přírody a krajiny.⁵²⁷ Upozornit se zde v první řadě hodí hned na její úvodní analýzu, kde bylo v souvislosti s dopravou zjištěno, že „[...] závažným problémem dopravy je nevyhovující dopravní struktura způsobená nadměrným dopravním zatížením center měst a obcí s negativním dopadem do emisní situace a hluchosti v daných místech. Řešením je přechod na čistou mobilitu, vyšší využívání veřejné dopravy a kolejové příměstské dopravy, podpora nemotorové dopravy a zavádění nízkoemisních zón. Je potřeba urychleného dokončení páteřní silniční a železniční dopravní infrastruktury a vybudování infrastruktury husté sítě bezpečných komunikací pro nemotorovou dopravu.“⁵²⁸

Záhy však bylo také upozorněno, že jedním z hlavních rizik pro udržení či zlepšení stavu životního prostředí představují změny v krajině související mimo jiné s rozvíjející se silniční infrastrukturou a nárustem intenzity dopravy.⁵²⁹ Upozorněno bylo zejména na pokles odolnosti ekosystémů způsobený mimo jiné i pokračující fragmentací krajiny dopravou a výstavbou.⁵³⁰ Omezení a zmírnění dopadů fragmentace krajiny proto bylo zařazeno mezi nejvýznamnější priority Státní politiky životního prostředí, stejně jako zvýšení ekologické stability krajiny a zajištění ochrany a péče o nejcennější části přírody a krajiny.⁵³¹ V návaznosti na to politika

⁵²⁷ MŽP, *Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020 ve znění aktualizace z roku 2016* [online], s. 3, dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/historicky_vyvoj_statni_politiky/\\$FILE/OPZPUR-Aktualizace_SPZP_2012_2020-20210112.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/historicky_vyvoj_statni_politiky/$FILE/OPZPUR-Aktualizace_SPZP_2012_2020-20210112.pdf) [cit. 24. 7. 2021]. Aktualizace byla schválena usnesením vlády ze dne 23. listopadu 2016 č. 1026.

⁵²⁸ Tamtéž, s. 11. Srov. také související opatření navrhovaná v jiných částech Státní politiky životního prostředí, např. opatření 2.2.1.2: Zohledňovat dopravní problémy v plánech rozvoje dopravy krajů a měst a obcí k dosažení emisních limitů, např. budováním obchvatů a zřizováním nízkoemisních zón.

⁵²⁹ Tamtéž, s. 12.

⁵³⁰ Tamtéž, s. 14.

⁵³¹ Tamtéž, s. 15.

formulovala hned několik v kontextu této práce významných cílů a opatření.⁵³² Nejvýznamnější z nich budou zmíněny v následující kapitole této disertační práce.

Také Státní politika životního prostředí 2012–2020 byla posouzena v rámci SEA.⁵³³ Je-lihož hovořila mimo jiné i o potřebě budování obchvatů a jiné dopravní infrastruktury, reagovalo na tyto požadavky stanovisko SEA stanovením podmínky, podle které je „z důvodu minimalizace rizik negativních vlivů na přírodu a krajinu při realizaci opatření zahrnujících výstavbu fyzické infrastruktury ([...], obchvaty měst a obcí, přesměrování tranzitní silniční dopravy na železnici, apod.) či jiné zásahy do území, [...] nezbytné dbát na eliminaci případných negativních dopadů na VKP, zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin, ZCHÚ.“⁵³⁴ Dále bylo odkázáno na potřebu dodržení podmínek vyplývajících ze zákona o ochraně přírody a krajiny. Podobné podmínky byly stanoveny i ve vztahu k ochraně lokalit soustavy Natura 2000.

3.4.3.2 Státní politika životního prostředí ČR 2030 s výhledem do 2050

Nová Státní politika životního prostředí ČR byla schválena vládou ČR 11. ledna 2021.⁵³⁵ Je členěna na tři základní části, z nichž třetí se věnuje přírodě a krajině. Dopravě se tato strategie věnuje především ve vazbě na ochranu ovzduší a klimatu a na ochranu před hlukem. Ve vazbě na ochranu přírody a krajiny jsou pozemní komunikace zmiňovány v souvislosti s negativními vlivy infrastruktury na spojitost krajiny a v souvislosti se zraňováním a usmrcováním živočichů v důsledku kolizí s dopravními prostředky.⁵³⁶ Na tuto problematiku reagují dvě typová opatření, která spočívají v „zajištění systému funkčních migračních koridorů a vazeb v území systémove od úrovně územního plánování, přes projektování dopravních aj. staveb, až po realizaci konkrétních opatření a zohlednění potřeb prostupnosti krajiny při jejím užívání (při výstavbě oplocení apod.)“ a v „realizac[i] opatření proti zraňování a usmrcování jedinců volně žijících druhů, vč. metodického podchycení a vytvoření závazných norem.“⁵³⁷

⁵³² V kontextu této práce je za nejvýznamnější z nich třeba považovat cíle 3.1.1 „Zvýšení ekologické stability krajiny“, 3.1.3 „Omezení a zmírnění dopadů fragmentace krajiny“, 3.2.1 „Zajištění ochrany a péče o nejcejnější části přírody a krajiny“ a 3.2.2 „Zastavení úbytku původních druhů a přírodních stanovišť“ a v širších souvislostech také 3.2.3 „Omezení negativní vlivu invazních druhů a zajištění účinných opatření k jejich regulaci“. K nim se pak vázala celá řada relevantních implementačních opatření.

⁵³³ Informace o proběhlé SEA lze nalézt v informačním systému SEA (portál CENIA) [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP116K [cit. 24. 7. 2021].

⁵³⁴ MŽP, *Stanovisko k návrhu koncepce „Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020“* [online], Praha, 10. 8. 2012, č. j.: 68934/ENV/12, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP116K [cit. 24. 7. 2021].

⁵³⁵ Usnesení vlády ČR ze dne 11. ledna 2021 č. 21 o Státní politice životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050.

⁵³⁶ MŽP, *Státní politika životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050* [online], prosinec 2020, s. 75 a 87, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotního_prostředí [cit. 24. 7. 2021].

⁵³⁷ Tamtéž, s. 87–88.

Kromě toho tento dokument obsahuje i řadu obecnějších cílů a opatření zaměřených na ochranu přírody a krajiny, které jsou také relevantní, byť souvislost s pozemními komunikacemi není výslovně zmiňována. Z těch obecnějších se zde hodí upozornit na cíl, podle kterého je nutné „[v] rámci přípravy jakýchkoli právních předpisů a jejich změn [...] důsledně prověřovat a pokud možno eliminovat dopady navrhovaných změn na přírodu a krajinu, zachovat váhu ochrany přírody a krajiny ve veřejném zájmu a vnitřní integritu zákona.“⁵³⁸ Implementace cílů Státní politiky životního prostředí by měla být zajištěna navazujícími strategickými dokumenty, mezi které patří Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR a Státní program ochrany přírody a krajiny ČR. Nová Státní politika životního prostředí nepodléhala SEA.

3.4.4 Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR

Strategie ochrany biologické rozmanitosti je vedle Státní politiky životního prostředí základním koncepčním dokumentem definujícím priority přímo v oblasti ochrany a udržitelného využívání biologické rozmanitosti na území ČR. Aktuálně je v platnosti Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025.⁵³⁹ Tato strategie provádí mezinárodní závazky ČR a její závazky plynoucí z práva EU tím, že na národní úrovni provádí Strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020 a také Strategický plán pro biodiverzitu 2011–2020 přijatý v rámci CBD (viz kapitoly 2.3.1 a 2.4.1 této práce). Na národní úrovni navazuje na Strategický rámec Česká republika 2030, Státní politiku životního prostředí ČR i na další dokumenty.

Stejně jako v případě Státní politiky životního prostředí obsahuje také Strategie ochrany biologické rozmanitosti celou řadu cílů a opatření, které jsou z pohledu této práce relevantní. V přímé souvislosti s dopravní infrastrukturou je nejvíce řešena opět problematika fragmentace krajiny. Fragmentaci biotopů druhů a migrační překážky v důsledku rozvoje dopravní infrastruktury Strategie považuje za jednu ze základních hrozeb pro druhy i pro krajinu a její funkce, přičemž za problém je považována také vysoká úmrtnost živočichů na komunikacích a další infrastruktury a rušení živočichů hlukem, případně světelným smogem.⁵⁴⁰ Tomu odpovídají navrhovaná opatření především v rámci cíle 2.5.3 „Zlepšovat prostupnost krajiny pro biotu“.⁵⁴¹ Relevantních opatření lze však ve Strategii opět nalézt více – některé z nich proto budou taktéž zmíněny ještě v následující kapitole této práce.

⁵³⁸ Tamtéž, s. 75.

⁵³⁹ MŽP, *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025* [online], 2016, dostupné z: <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/323/039713.pdf?seek=1475234680> [cit. 24. 7. 2021]. Strategie nebyla posouzena v rámci SEA.

⁵⁴⁰ Tamtéž, s. 42 a s. 54.

⁵⁴¹ Tamtéž, s. 55.

Na tomto místě se hodí upozornit spíše na některé obecnější hrozby, které jsou ve Strategii identifikovány bez vazby na konkrétní předměty ochrany přírody a krajiny. V kontextu této práce jsou významné zejména tlaky a hrozby v oblasti veřejné správy, které podle Strategie spočívají v tom, že „[o]chrana biodiverzity je převážně vnímána jako neprioritní agenda bez přímých benefitů, v horším případě jako ‚brzda‘ ekonomického rozvoje. Proto je v rámci portfolia činností veřejné správy většinou upozadřována a jsou upřednostňovány ostatní agendy.“⁵⁴² Je upozorňováno také na snižování kapacit veřejné správy v oblasti ochrany přírody, na nerespektování strategických cílů ochrany biodiverzity na úrovni strategií a koncepcí jednotlivých resortů a při realizaci aktivit z nich vycházejících, na účelové snahy o oslabení zákonných předpisů na ochranu přírody a krajiny v určitých případech, kdy může docházet ke střetu zájmu ochrany přírody se zájmy jinými, a na ovlivňování rozhodnutí veřejné správy politickou vůlí bez ohledu na možné závažné důsledky pro životní prostředí.⁵⁴³

V návaznosti na tyto tlaky a hrozby navrhuje Strategie ochrany biologické rozmanitosti několik cílů a opatření, jako je harmonizace zákonných předpisů a strategických cílů s ostatními resorty, zajištění metodické podpory příslušným orgánům veřejné správy a zavádění specifických vzdělávacích programů pro jejich pracovníky.⁵⁴⁴ Zjevně se však jedná o systémové problémy související (alespoň v kontextu otázek řešených v této práci) i s problémem střetu dvou veřejných zájmů v území – svou povahou tedy přesahují oblast ochrany přírody a krajiny (i resort životního prostředí).

Strategie ochrany biologické rozmanitosti nemá vlastní akční plán, který by navrhovaná opatření dále rozpracovával. Tento úkol aktuálně plní Státní program ochrany přírody a krajiny 2020–2025, který byl vládou schválen v dubnu 2020 (předcházela mu Státní program z roku 2009).⁵⁴⁵ Tento program řeší již poměrně konkrétní záležitosti, na které bude v případě potřeby odkázáno v následující kapitole této práce věnující se konkrétním nástrojům v oblasti ochrany přírody krajiny s relevancí v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací. Za nejvýznamnější je zde opět třeba považovat zejména opatření k omezení negativního vlivu fragmentace krajiny (cíl 1.1.4), relevantních je jich však celá řada.

⁵⁴² Tamtéž, s. 18.

⁵⁴³ Tamtéž, s. 18.

⁵⁴⁴ Tamtéž, s. 19.

⁵⁴⁵ MŽP, *Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025* [online], Praha 2020, dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/AF71B00C4DF84B70C12585F400429F1C/\\$file/SPOPK_web.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/AF71B00C4DF84B70C12585F400429F1C/$file/SPOPK_web.pdf) [cit. 24. 7. 2021]. Státní program byl schválen usnesením vlády ČR ze dne 1. dubna 2020 č. 360 o Státním programu ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025. Koncepce nepodléhala SEA.

3.5 Politika územního rozvoje (PÚR)

3.5.1 Význam a účel PÚR v procesu územního plánování

Souhrn výše uvedených zájmů a cílů obsažených v koncepčních dokumentech stojících mimo rámec územního plánování předznamenává vnitřní konflikty problematiky, na které bylo upozorněno již v úvodu této práce. Všechny tyto zájmy a cíle mají dopad na využití území, základní platformou pro jejich koordinaci a výsledné uspořádání v území jsou proto procesy územního plánování. Těm bude věnována pozornost na tomto místě.

Nejvyšším koncepčním nástrojem územního plánování, kterým je zde třeba začít, je politika územního rozvoje (dále jen „PÚR“). PÚR má podle stavebního zákona celostátní působnost a je závazná pro pořizování a vydávání územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů i pro rozhodování v území.⁵⁴⁶ Ve stanoveném období určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech.⁵⁴⁷ Při tom musí brát ohled zejména na požadavek udržitelného rozvoje území, který je definován v § 18 stavebního zákona. Jak již bylo řečeno, PÚR má i významnou koordinační funkci – s ohledem na možnosti území koordinuje tvorbu a aktualizaci územního rozvojového plánu, zásad územního rozvoje, tvorbu resortních koncepcí a záměry na změny v území republikového významu.⁵⁴⁸ S resortními koncepcemi má v tomto ohledu dvojí vztah, protože jednak koordinuje jejich tvorbu, současně však jsou také ony jedním z podkladů, na jejichž základě je PÚR vypracovávána, popř. aktualizována.⁵⁴⁹

Vymezení dopravních záměrů celostátního či mezinárodního významu náleží z povahy věci právě PÚR, ačkoli na druhou stranu na této úrovni ještě není možné jít do příliš velkých podrobností, co se vedení jejich koridoru v území týče. Stavební zákon v § 32 odst. 1 písm. d) stanoví, že PÚR „*schematicky vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje.*“⁵⁵⁰ To v praxi znamená, že stanoví, jaké koncové body má tato pozemní komunikace

⁵⁴⁶ Ustanovení § 31 odst. 4 stavebního zákona.

⁵⁴⁷ Ustanovení § 31 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁴⁸ Ustanovení § 31 odst. 2 stavebního zákona. Co se vztahu s příslušnými resortními koncepcemi týče, PÚR z nich vychází, ale do budoucna je pak svým obsahem také zpětně ovlivňuje. Z PÚR ČR tak například částečně vychází také aktuální znění Dopravních sektorových strategií. Viz MD, *Dopravní sektorové strategie: Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem* [online], 2018, opak. cit., s. 23.

⁵⁴⁹ Ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

⁵⁵⁰ Ustanovení § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

spojovat, přičemž mezi těmito body nebývá vedení koridoru podrobněji specifikováno. Vymezuje je prostřednictvím „ploch“ a „koridorů“.⁵⁵¹

NSS v těchto souvislostech dovodil, že „*dopravní a technická infrastruktura je v PÚR vymezena skrze plochy a koridory, a tyto záměry jsou tak podrobeny vyšší míře podrobnosti oproti ostatním regulovaným prvkům.*“⁵⁵² Potřebu takového postupu NSS odůvodňuje specifickými potřebami při plánování dopravní a technické infrastruktury. Jednak upozorňuje na potřebu formulovat záměr v té fázi územního plánování, která je v působnosti subjektu oprávněného o takových věcech rozhodovat (tj. v případě dopravních koridorů mezinárodního či národního významu v působnosti vlády), a dále zohledňuje také zvláštní stavebně-technickou povahu liniových staveb (délka u nich převládá nad jinými rozměry a je předem víceméně známo jejich provedení). Významná je rovněž rozdílná potřeba jejich vymezení v koncových bodech a v prostoru mezi nimi: „*Míra podrobnosti jejich vymezení může být v PÚR v případě určení koncových bodů relativně vysoká, ovšem ve zbylé části by měla v souladu se smyslem PÚR jen obecně určovat základní směr.*“⁵⁵³

PÚR pořizuje MMR ve spolupráci s dalšími ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji.⁵⁵⁴ Schvaluje ji vláda ve formě usnesení vlády.⁵⁵⁵ Na rozdíl od nižších koncepčních nástrojů územního plánování tedy není vydávána ve formě opatření obecné povahy, což bylo potvrzeno NSS a následně zopakováno také v judikatuře Ústavního soudu (dále jen „ÚS“).⁵⁵⁶ Podle NSS není předmětem PÚR konkrétní regulace určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, proto PÚR z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy. Úkoly v ní vymezené směřují k orgánům veřejné správy vykonávajícím působnost na úseku územního plánování, nikoli k těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení.⁵⁵⁷

⁵⁵¹ Co rozumět pod pojmem koridor vyplývá ze stavebního zákona, podle kterého je koridorem „*plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy.*“ Plochou je podle stavebního zákona „*část území tvořená jedním či více pozemky nebo jejich částí, která je vymezena v politice územního rozvoje, zásadách územního rozvoje nebo územním plánu, popřípadě v územně plánovacích podkladech s ohledem na stávající nebo požadovaný způsob jejího využití a její význam.*“ Viz ustanovení § 2 odst. 1 písm. i) a g) stavebního zákona.

⁵⁵² Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 42. Ostatní regulované prvky jsou vymezovány jako „*oblasti*“, které NSS považuje za větší celky než je plocha – podrobněji srov. ustanovení § 32 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a zde citovaný rozsudek NSS, body 41–43.

⁵⁵³ Tamtéž, bod 51.

⁵⁵⁴ Ustanovení § 33 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁵⁵ Ustanovení § 31 odst. 3 stavebního zákona.

⁵⁵⁶ Usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, týkající se nové vzletové a přistávací dráhy Letiště Praha Ruzyně, které bylo následně potvrzeno také Ústavním soudem v usnesení ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

⁵⁵⁷ Tamtéž (usnesení NSS).

Ze závěru NSS o tom, že PÚR z materiálního hlediska nenaplnuje znaky opatření obecné povahy, vyplývá přirozeně také to, že PÚR jakožto správní akt *sui generis* vydávaný ve formě usnesení vlády nelze soudně přezkoumat ve správním soudnictví. Ve vztahu k případné přezkoumatelnosti záměru vymezeného v PÚR proto NSS také upozornil, že „[...] *pokud by některé cíle územního plánování byly v Politice vymezeny natolik konkrétně, že by již nebylo možné hovořit o pouhém obecném záměru, ale naopak o konkrétní přesně vymezené regulaci určitého území, bylo by zajisté možné dovolat se jejího přezkumu v rámci návrhu na zrušení Zásad územního rozvoje kraje či jejích částí.*“⁵⁵⁸

3.5.2 Prostředky ochrany životního prostředí při pořizování PÚR

V procesu pořizování PÚR se uplatní několik různých prostředků ochrany životního prostředí (včetně ochrany přírody a krajiny), které jsou v tomto procesu vzájemně provázány. Za nejvýznamnější z nich je třeba považovat SEA (vyhodnocení SEA je zpracováváno jako součást vyhodnocení vlivů PÚR na udržitelný rozvoj území) včetně případného naturového posouzení. Za účelem porozumění tomu, jak jsou tyto nástroje integrovány do procesu pořizování a schvalování PÚR, je zde nezbytné tento proces krátce rozebrat.

Jak již bylo řečeno, za pořízení PÚR je odpovědné MMR, které má kromě zajištění zpracování samotného návrhu PÚR za úkol zajistit také zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.⁵⁵⁹ Součástí tohoto vyhodnocení je vyhodnocení SEA, v jehož rámci mají být popsány a vyhodnoceny zjištěné a předpokládané závažné vlivy PÚR na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující její cíle.⁵⁶⁰ Rámcový obsah vyhodnocení SEA je stanoven v příloze stavebního zákona.⁵⁶¹ Přesnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení SEA stanoví MŽP (v rámci *scopingu*), přičemž může současně navrhnout zpracování možných variant řešení (jedná se o období zjišťovacího řízení SEA, které však v případě pořizování PÚR v jinak obvyklé podobě neproběhne).⁵⁶² Tyto požadavky zpracovatel vyhodnocení SEA zohlední nebo

⁵⁵⁸ Tamtéž.

⁵⁵⁹ Ustanovení § 33 odst. 1 a § 32 odst. 2 stavebního zákona. Jedním z dalších podkladů pro pořízení PÚR jsou také územně plánovací podklady – viz ustanovení § 33 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

⁵⁶⁰ Ustanovení § 19 odst. 2 a § 32 odst. 2 stavebního zákona.

⁵⁶¹ Podrobnější standard obsahu vyhodnocení je rozpracován v MŽP, *Metodické doporučení Ministerstva životního prostředí [...] pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí* [online], Věstník MŽP, roč. XV, únor 2015, částka 2, dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/C55BC62354ABEF72C1257DFD0050C5C1/\\$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_02_unor_2015_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/C55BC62354ABEF72C1257DFD0050C5C1/$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_02_unor_2015_final.pdf) [cit. 24. 7. 2021].

⁵⁶² Ustanovení § 33 odst. 1 stavebního zákona a § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. L. Dvořák k tomu upřesňuje, že „[z]jišťovací řízení ve smyslu zákona [o posuzování vlivů na životní prostředí] zde však neprobíhá (srov. § 10i odst. 1 věta třetí), z čehož vyplývá, že pořizovatel nepodává oznámení koncepce, veřejnost se v této rané fázi nevyjadřuje a sdělení Ministerstva životního prostředí adresované Ministerstvu pro místní rozvoj uvádějící požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí nelze považovat

uvede důvody, pro které tak neučinil.⁵⁶³ Pokud z návrhu PÚR vyplývá, že by mohla mít vliv na lokality soustavy Natura 2000 (to určí orgán ochrany přírody ve *screeningovém* stanovisku vydávaném podle zákona o ochraně přírody a krajiny, blíže srov. kapitolu 4.2.2 této práce), pak musí být samostatnou součástí SEA také naturové posouzení.⁵⁶⁴

Návrh PÚR společně s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území projedná MMR s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji (ty všechny mohou uplatnit svá stanoviska, jejichž obsah je pro PÚR závazný), dále je také zveřejní a zajistí veřejné projednání (obce a veřejnost mohou uplatnit připomínky) a v případě zájmu sousedních států zajistí konzultace i s nimi.⁵⁶⁵ Na základě všech shromážděných podkladů (stanovisek, připomínek a případných výsledků konzultací) pak vydá MŽP stanovisko SEA. Stanovisko SEA není pro pořizovatele PÚR závazné (požadavky z něj vyplývající musí zohlednit nebo musí odůvodnit jejich nezahrnutí), dokonce připadá v úvahu i vydání PÚR bez tohoto stanoviska, pokud jej MŽP neuplatní v k tomu stanovené lhůtě.⁵⁶⁶ V případě, že se v rámci naturového posouzení ukáže, že koncepce může mít významný negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000, vydá MŽP stanovisko, ve kterém stanoví kompenzační opatření – obsah tohoto stanoviska pro PÚR naopak závazný je (potřeba této závaznosti vyplývá ze směrnice o stanovištích).⁵⁶⁷

Na základě výsledků projednání upraví MMR návrh PÚR a opět jej projedná se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů. Následně tento upravený návrh předloží vládě ke schválení. Spolu s návrhem předkládá vládě také (1) zprávu o projednání návrhu PÚR obsahující vyhodnocení stanovisek, připomínek a případných výsledků konzultací se zdůvodněním způsobu jejich zpracování, (2) výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se sdělením, jak bylo zohledněno, a s uvedením důvodů výběru přijaté varianty řešení, a také (3) stanovisko SEA se sdělením, jak bylo zohledněno.⁵⁶⁸

Problematika zpracování a výběru variant řešení v PÚR není ve stavebním zákoně podrobně rozpracována. Nevyplývá z něj zejména povinnost varianty řešení zpracovat, nicméně současně je zřejmé, že se s touto možností počítá.⁵⁶⁹ Nejčastěji bývají varianty zpracovány

za závěr zjišťovacího řízení.“ Dvořák, L., *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, Komentář*, 2. vydání, Wolters Kluwer, Praha 2018, s. 199.

⁵⁶³ Ustanovení § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁵⁶⁴ Ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁵⁶⁵ Ustanovení § 33 odst. 3-5 a § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

⁵⁶⁶ Ustanovení § 33 odst. 6 stavebního zákona ve spojení s § 10g odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (co do pravidla o tom, že bez stanoviska SEA nemůže být koncepce schválena se v tomto případě přednostně uplatní zvláštní úprava obsažená ve stavebním zákoně). Srov. také § 34 písm. c) stavebního zákona.

⁵⁶⁷ Ustanovení § 33 odst. 7 ve spojení s § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

⁵⁶⁸ Ustanovení § 34 stavebního zákona.

⁵⁶⁹ Srov. ustanovení § 34 písm. d) stavebního zákona a přílohu stavebního zákona, bod 7.

právě ve vztahu ke koridorům dopravní či technické infrastruktury.⁵⁷⁰ Požadavek na vypracování variant koridorů může vyplynout buď z podnětu pořizovatele PÚR (MMR) nebo ze stanoviska MŽP podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (*scoping*).⁵⁷¹ Zhodnocení jednotlivých variant je obligatorní součástí vyhodnocení SEA, nicméně na něj navazující závěry stanoviska SEA nejsou pro MMR závazné.⁵⁷² V souladu se zásadou vyjádřenou v § 18 stavebního zákona by se MMR mělo při výběru varianty snažit o dosažení vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území – environmentální kritéria tedy nemusí vždy zcela převážet.

Jednou za 4 roky je pak podle stavebního zákona nezbytné vypracovat zprávu o uplatňování PÚR, na jejímž základě následně může dojít k aktualizaci nebo i pořízení nové PÚR.⁵⁷³ Také při vypracování této zprávy musí být zpracováno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s informací o tom, zda nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady PÚR na životní prostředí, spolu s návrhy pro jejich eliminaci, minimalizaci nebo kompenzaci.⁵⁷⁴ Pokud ze zprávy o uplatňování PÚR vyplývá potřeba aktualizace PÚR, je nutné posoudit, zda bude pro účely této aktualizace nutné provést SEA (jedná se o změnu koncepce, provedení SEA tedy není obligatorní). Zohlednit je přitom potřeba opět i to, zda podle *screeningového* stanoviska orgánu ochrany přírody mohou být ovlivněny lokality soustavy Natura 2000. Pokud má koncepce podléhat SEA, pak MŽP určí požadavky na vyhodnocení SEA (*scoping*). Stanovisko MŽP vydané podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a *screeningové* stanovisko orgánu ochrany přírody se stanou součástí zprávy o uplatňování PÚR.⁵⁷⁵

Na vypracování zprávy o uplatňování PÚR spolupracuje MMR s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji.⁵⁷⁶ Musí ji také zveřejnit a umožnit tak obcím a veřejnosti, aby k ní podali své písemné připomínky.⁵⁷⁷ Poté ji předloží vládě, která na jejím základě rozhodne, zda bude provedena aktualizace PÚR, popř. zda má být vypracována nová PÚR. Má-li být pořízena aktualizace PÚR, pak se obdobně uplatní postup jako při jejím pořízení. Rozdíl spočívá zejména v tom, že se aktualizace projednává a schvaluje jen v rozsahu měněných částí a že v některých případech nemusí být zpracováno vyhodnocení vlivů aktualizace na udržitelný

⁵⁷⁰ MŽP, *Metodické doporučení Ministerstva životního prostředí [...] pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí* [online], 2015, opak. cit., s. 59.

⁵⁷¹ Srov. ustanovení § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁵⁷² Příloha stavebního zákona, bod 7, a ustanovení § 33 odst. 6 a 8 stavebního zákona.

⁵⁷³ Ustanovení § 35 odst. 1 stavebního zákona. Srov. také § 18 odst. 2 stavebního zákona, kde se mimo jiné stanoví, že „[ú]zemní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelového využití a prostorového uspořádání území [...]“.

⁵⁷⁴ Ustanovení § 35 odst. 1 a odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

⁵⁷⁵ Ustanovení § 35 odst. 2 písm. e) a f) stavebního zákona.

⁵⁷⁶ Ustanovení § 35 odst. 1 stavebního zákona.

⁵⁷⁷ Ustanovení § 35 odst. 3 stavebního zákona.

rozvoj území (nepožaduje-li MŽP provedení SEA).⁵⁷⁸ Tento postup se uplatnil v případě aktualizace č. 1 PÚR ČR, kde bylo ze strany MŽP vyhodnocení SEA požadováno (zejména s ohledem na to, že orgány ochrany přírody nevyloučily ve svém *screeningovém* stanovisku vliv koncepce na lokality soustavy Natura 2000).⁵⁷⁹

Alternativně stavební zákon předpokládá také možnost využití „mimořádného“ postupu pořízení aktualizace PÚR, a to z důvodů naléhavého veřejného zájmu. E. Fialová v komentáři ke stavebnímu zákonu uvádí, že „[p]ostup mimořádné aktualizace je časově výrazně kratší, administrativně méně náročný a mohl by být využit například v případech naléhavé potřeby realizace veřejné infrastruktury republikového či mezinárodního významu [...]“.⁵⁸⁰ V případě mimořádné aktualizace se nepředkládá zpráva o uplatňování PÚR. O obsahu aktualizace rozhodne přímo vláda, která může současně rozhodnout i o zkrácení lhůt v procesu jejího pořizování.⁵⁸¹ MŽP také v tomto případě určí, zda je třeba aktualizaci podrobit SEA. Tento mimořádný postup byl uplatněn v případě aktualizace č. 2 PÚR ČR, přičemž MŽP v tomto případě vyhodnocení SEA nevyžadovalo.⁵⁸² Jestli se skutečně jedná o případ naléhavého veřejného zájmu, posuzuje sama vláda.⁵⁸³

3.5.3 PÚR ČR ve znění aktualizací č. 1, 2, 3 a 5

V současné době je platná PÚR ČR 2008 ve znění aktualizací č. 1, 2, 3 a 5.⁵⁸⁴ Z aktualizací lze za významnou považovat zejména aktualizaci č. 1 z roku 2015 (touto aktualizací došlo především k začlenění požadavků práva EU v oblasti TEN-T do PÚR ČR). Následující aktualizace se týkaly již jen konkrétních záměrů vymezených v PÚR ČR, přičemž v kontextu této práce je relevantní pouze aktualizace č. 2, na jejímž základě došlo ke změně označení záměru rychlostní silnice R43 na S43 (tj. přeřazení z kategorie rychlostní silnice do obecné kategorie kapacitní silnice, u které budou parametry teprve stanoveny). Další významnou aktualizací je pak také aktualizace č. 4, která je rozebrána zvlášť v následující podkapitole.

⁵⁷⁸ Ustanovení § 35 odst. 4 a odst. 7 stavebního zákona.

⁵⁷⁹ Srov. MŽP, *Stanovisko Ministerstva životního prostředí k návrhu Zprávy o uplatňování Politiky územního rozvoje ČR 2008 ve smyslu § 35 odst. 2 písm. f) stavebního zákona* [online], Praha, 14. 6. 2013, sp. zn. 33380/ENV/13, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP001H [cit. 24. 7. 2021].

⁵⁸⁰ Macháčková, J. a kol., *Stavební zákon. Komentář*, 2018, opak. cit., s. 159.

⁵⁸¹ Ustanovení § 35 odst. 5 stavebního zákona.

⁵⁸² Srov. MŽP, *Stanovisko MŽP k potřebě posouzení obsahu mimořádné aktualizace PÚR ČR z hlediska vlivů na životní prostředí* [online], Praha, 29. 11. 2018, č. j.: MZP/2018/710/3546, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP001N [cit. 24. 7. 2021].

⁵⁸³ Macháčková, J. a kol., *Stavební zákon. Komentář*, 2018, opak. cit., s. 159.

⁵⁸⁴ MMR, *Politika územního rozvoje ČR (ve znění závazném od 11. 9. 2020)* [online], 2020, dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/52e3ee53-3c85-44ad-bcd5-d772f2acaf0/PUR_CR_ve-zneni-zavaznem-od-11_9_2020_brozura_CZ_final.pdf.aspx [cit. 24. 7. 2021].

V obecné rovině se k výstavbě dopravní infrastruktury a k souvisejícím otázkám ochrany přírody a krajiny vyjadřují některé republikové priority vymezené již v 2. kapitole PÚR ČR.⁵⁸⁵ Republikové priority vyjádřené v bodech 23 a 24 zejména požadují, aby podle místních podmínek byly vytvářeny předpoklady pro lepší dostupnost území a zkvalitnění dopravní a technické infrastruktury (rozšiřování a zkvalitňování dopravní infrastruktury), aby městské oblasti byly méně vystaveny nepříznivým účinkům tranzitní dopravy (budování obchvatů nebo ochrana jinými vhodnými opatřeními) a aby byly vytvářeny podmínky pro bezpečnou a plynulou dopravu. Ruku v ruce s tím jdou související požadavky environmentální. PÚR ČR zejména vyžaduje, aby byl brán ohled na prostupnost krajiny, aby byl zachován dostatečný odstup nové obytné zástavby od vymezených dopravních koridorů, aby byly vytvářeny podmínky pro environmentálně šetrné formy dopravy (např. železniční, cyklistickou) atd.⁵⁸⁶

Konkrétnější priority týkající se ochrany přírody a krajiny jsou pak vymezeny zejména v bodech 20, 20a a 23 PÚR ČR. Bod 20 se týká mimo jiné i ochrany zvláště chráněných území a lokalit soustavy Natura 2000, vytváření podmínek pro implementaci územních systémů ekologické stability a k zajištění ekologických funkcí ve volné krajině, a také ochrany krajinného rázu. Bod 20a byl do PÚR ČR přidán v průběhu aktualizace v roce 2015 a týká se prostupnosti krajiny pro volně žijící živočichy i pro člověka. Požadavek týkající se prostupnosti krajiny byl nicméně i předtím obsažen v bodě 23, dle kterého je mimo jiné třeba „[p]ři umístování dopravní a technické infrastruktury zachovat prostupnost krajiny a minimalizovat rozsah fragmentace krajiny; je-li to z těchto hledisek účelné, umístovat tato zařízení souběžně.“⁵⁸⁷

Konkrétní plochy a koridory dopravní infrastruktury jsou vymezeny v 5. kapitole PÚR ČR. Pokud jde o stavby pozemních komunikací, v PÚR jsou vymezovány koridory těch rozvojových záměrů, u kterých je již na této úrovni třeba vytvořit územní podmínky pro jejich umístění, a to s ohledem na to, že mají vliv na rozvoj území celé ČR, svým významem přesahují území jednoho kraje a/nebo umožní propojení základní sítě dopravních cest na území ČR a se sousedními státy.⁵⁸⁸ Jedná se tedy pouze o plánované kapacitní silnice, a to dálnice a bývalé rychlostní silnice (tj. některé silnice I. třídy, nikoli však pozemní komunikace nižší kategorie). V případě některých z nich jsou již určeny jejich parametry, pak obsahují označení „D“ jako

⁵⁸⁵ Jedná se o tzv. republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území. Srov. ustanovení § 32 odst. 1 písm. a) stavebního zákona. Jelikož se zde jedná o „udržitelný rozvoj území“, je na tomto místě z povahy věci nezbytné zohlednit také environmentální aspekty problematiky.

⁵⁸⁶ MMR, *Politika územního rozvoje ČR (ve znění závazném od 11. 9. 2020)* [online], 2020, opak. cit., s. 16–17 (body 23 a 24).

⁵⁸⁷ Tamtéž, s. 16 (bod 23). Podrobnější informace týkající se konkrétních předmětů ochrany přírody a krajiny budou uvedeny ještě v následující kapitole této práce.

⁵⁸⁸ Tamtéž, s. 43 (bod 76).

dálnice nebo „R“ jako (bývalé) rychlostní silnice. Mají-li být konkrétní parametry určeny teprve v budoucnu, používá PÚR ČR obecné označení „S“ jako kapacitní silnice.⁵⁸⁹

Co do způsobu vymezení koridorů staveb pozemních komunikací PÚR ČR skutečně stanoví pouze, jaká místa mají spojovat: „*Závazným vymezením koridoru dopravní infrastruktury v Politice územního rozvoje ČR se rozumí uvedení míst, která mají být záměrem spojena, v její textové části. Grafická schémata, případně údaje o technických parametrech záměru, jsou-li uvedeny, mají orientační význam.*“⁵⁹⁰ Textová část tedy například stanoví, že v rámci dálnice D1 má být realizován úsek Říkovice–Přerov a v rámci dálnice D11 úsek Hradec Králové – Smiřice – Jaroměř, na který dále navazuje rozvojový záměr rychlostní silnice R11, který je vymezen jako rychlostní silnice Jaroměř – Trutnov – hranice ČR (– Walbrzych).⁵⁹¹ Vedení mezi těmito místy není v textu specifikováno.⁵⁹²

Současně s vymezením jednotlivých koridorů staveb pozemních komunikací PÚR ČR také v obecných rysech uvádí, jaké důvody vedly k jejich vymezení. Mimo jiné při tom také zohledňuje, zda daný silniční tah je nebo má být součástí TEN-T, popř. zda po něm má být vedena evropská mezinárodní silnice. Při rozhodování ohledně vymezených záměrů je podle PÚR třeba sledovat kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách území, tj. obecně (a) zajištění vyšší kvality dopravy, např. zvýšení přepravní rychlosti dopravy, (b) minimalizování konfliktů s ochranou přírody a krajiny, kulturními a civilizačními hodnotami v území, a (c) respektování požadavků mezinárodních dohod a nařízení TEN-T.⁵⁹³ Další kritéria a podmínky stanoví PÚR ČR u vybraných záměrů – zejména zde bývá zdůrazněna potřeba zajištění průchodu územím s minimálními dopady na životní prostředí.⁵⁹⁴

Konkrétní řešení je ponecháno nižším koncepčním nástrojům územního plánování, v současnosti tedy zejména krajským zásadám územního rozvoje. PÚR ČR výslovně stanoví, že: „[1] kraje v zásadách územního rozvoje upřesní vymezení ploch a koridorů dopravní infrastruktury, při respektování důvodů vymezení a kritérií a podmínek pro rozhodování, [2] příslušné kraje a obce zajistí územní ochranu vymezených koridorů a ploch v navazující územně plánovací dokumentaci upřesněním koridorů a ploch pro umístění záměru nebo územní rezervou, [3] příslušné kraje a obce postupují při pořizování územně plánovací dokumentace v

⁵⁸⁹ Tamtéž, s. 43 (bod 78).

⁵⁹⁰ Tamtéž, s. 43 (bod 76).

⁵⁹¹ Tamtéž, s. 46-47 (body 96a, 97 a 100).

⁵⁹² Pro orientační grafické schéma silniční infrastruktury dle PÚR ČR srov. Ministerstvo pro místní rozvoj, *Politika územního rozvoje ČR (ve znění závazném od 11. 9. 2020)* [online], 2020, opak. cit., s. 53.

⁵⁹³ Tamtéž, s. 43 (bod 79).

⁵⁹⁴ V několika případech se však jedná i o podrobnější kritéria uvedená přímo u jednotlivých záměrů, přičemž v pár případech je indikován konkrétní problém předpokládaného střetu záměrů s chráněnými částmi přírody, který bude nutné řešit na dalších stupních územního plánování (srov. záměry R55 a S11).

souladu s kritérii a podmínkami pro rozhodování o změnách v území, [4] kraje při pořizování územně plánovací dokumentace řeší územní souvislosti vymezených koridorů a ploch.“⁵⁹⁵

Návrh PÚR ČR v původním znění z roku 2008 i návrh její aktualizace č. 1 z roku 2015 byly podrobeny jak SEA, tak naturovému posouzení. Stanovisko SEA k původnímu znění PÚR ČR přitom bylo nesouhlasné.⁵⁹⁶ MŽP v něm dospělo k závěru, že předložený návrh trpí zásadními nedostatky a doporučilo jeho přepracování. Důvodů uvedlo několik. Ve vztahu k vymezeným dopravním koridorům zejména vytýkalo, že u některých z nich nebyla dostatečně prověřena jejich potřebnost či že chybělo zpracování a posouzení jejich variant.⁵⁹⁷ MMR na tyto výtky reagovalo zejména odkazem na obecné zaměření PÚR ČR jakožto hierarchicky nejvýše postaveného koncepčního nástroje územního plánování. U dopravních koridorů podle něj byl prověřován jejich republikový význam a je podle jeho názoru správné, že jsou v PÚR stabilizovány tím, že jednoznačně vymezují místa, která jimi mají být spojena.⁵⁹⁸

K aktualizaci č. 1 bylo naproti tomu vydáno stanovisko souhlasné s řadou podmínek, které se vesměs vázaly k navazujícím fázím územního plánování.⁵⁹⁹ Co se dopravní infrastruktury týče, stanovilo MŽP zejména podmínky, podle kterých je při zpřesňování koridorů v rámci územně plánovací činnosti a při přípravě konkrétních záměrů třeba vyloučit nebo alespoň minimalizovat zásah do zvláště chráněných území a do biocenter územního systému ekologické stability, a také vyřešit křížení s biokoridory tak, aby byla co možná nejméně ovlivněna jejich funkčnost. Při přípravě a realizaci silničních staveb má být zajištěna dostatečná prostupnost pro živočichy, zejména s ohledem na velké druhy savců. Další podmínky se týkaly také fragmentace krajiny obecně, ochrany krajiny, zvyšování podílu ekosystémů zvyšujících biodiverzitu atd. – to vše v navazující územně plánovací dokumentaci. Stanovisko obsahovalo také podmínky týkající se konkrétních záměrů (např. pro koridory silnic R48, S8 a S13 stanovilo, že je třeba přijmout opatření pro zajištění migrační prostupnosti území).⁶⁰⁰ MMR na tyto podmínky reagovalo především odkazem na to, že směřují až k implementaci aktualizace PÚR ČR

⁵⁹⁵ MMR, *Politika územního rozvoje ČR (ve znění závazném od 11. 9. 2020)* [online], 2020, opak. cit., s. 43 (bod 80).

⁵⁹⁶ MŽP, *Stanovisko k návrhu „Politiky územního rozvoje České republiky 2008“* [online], Praha, 23. 1. 2009, č. j. 4872/ENV/09, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP015Z?lang=cs [cit. 24. 7. 2021].

⁵⁹⁷ Tamtéž, zejména body 1, 7 a 8 odůvodnění.

⁵⁹⁸ MMR, *Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, jak bylo zohledněno stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na životní prostředí* [online], dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/archiv-koncepcnich-a-strategickych-dokumentu/politika-uzemniho-rozvoje-vcetne-souvisejicich-mat> [cit. 24. 7. 2021].

⁵⁹⁹ MŽP, *Stanovisko k návrhu „Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje“* [online], Praha, 5. 12. 2014, č. j. 86042/ENV/14, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP001H?lang=cs [cit. 24. 7. 2021].

⁶⁰⁰ Tamtéž, zejména podmínky č. 5, 6, 9, 10, 14, 24.

(do navazující územně plánovací činnosti a k přípravě konkrétních záměrů), a dále, že jsou zohledněny v různých republikových prioritách územního plánování.⁶⁰¹

3.5.4 Aktualizace č. 4 PÚR ČR

Další větší změnu PÚR ČR přinesla aktualizace č. 4, která byla schválena vládou dne 12. července 2021.⁶⁰² Tato aktualizace činí jen drobnější změny ve výše zmiňovaných republikových prioritách, větší změny ovšem přináší v 5. kapitole věnující se vymezení koridorů a ploch dopravní infrastruktury.⁶⁰³ Zejména je zde zapracována změna v koncepci silniční sítě z konce roku 2015, kdy došlo ke zrušení kategorie rychlostních silnic – všechny koridory pozemních komunikací mají být nově označeny jako „SD“ (silniční doprava) a pořadovým číslem. Namísto původního rozdělení je nyní používáno rozdělení na dálnice a silnice I. třídy, přičemž v případě, kdy kategorie dosud není určena, se má používat obecné označení „kapacitní komunikace“.⁶⁰⁴ Dále touto aktualizací dochází také ke změnám ve vymezení některých koridorů pozemních komunikací. Aktualizace naopak zatím nereaguje na novelu stavebního zákona zavádějící s účinností od 1. 1. 2021 institut územního rozvojového plánu (viz níže).

K aktualizaci bylo vypracovááno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně SEA, a to na základě požadavku uplatněného ze strany MŽP (jedná se o změnu koncepce).⁶⁰⁵ Současně v tomto případě některé orgány ochrany přírody nevyloučily významný vliv koncepce na lokality soustavy Natura 2000, vypracováno proto bylo také naturové hodnocení. Stanovisko SEA bylo vydáno dne 18. června 2021 a je souhlasné.⁶⁰⁶ V rámci SEA se MŽP zabývalo také změnami týkajícími se vymezených koridorů silniční infrastruktury, což bylo vesměs reflektováno již v průběhu pořizování návrhu koncepce.⁶⁰⁷

⁶⁰¹ MMR, *Přílohy podle § 34 stavebního zákona ke schválení Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje ČR – Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, jak bylo zohledněno stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí* [online], dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/navrh-aktualizace-c-1-politiky-uzemniho-rozvoje-cr> [cit. 24. 7. 2021].

⁶⁰² Došlo k tomu jen 3 dny před uzavřením rukopisu této práce, proto již bylo zachováno vyčlenění souvisejících informací do této zvláštní podkapitoly. Srov. usnesení vlády ČR ze dne 12. července 2021 č. 618.

⁶⁰³ MMR, *Politika územního rozvoje ČR, návrh – srovnávací text s vyznačením změn k Aktualizaci č. 4* [online], dostupné z: <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/navrh-aktualizace-c-4-politiky-uzemniho-rozvoje-c> [cit. 24. 7. 2021].

⁶⁰⁴ Tamtéž, s. 49 (bod 78).

⁶⁰⁵ Ustanovení § 35 odst. 2 písm. f) stavebního zákona. Informace o SEA jsou dostupné v informačním systému SEA (portál CENIA) [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP002H?lang=cs [cit. 24. 7. 2021].

⁶⁰⁶ MŽP, *Stanovisko k návrhu koncepce „Aktualizace č. 4 Politiky územního rozvoje ČR“ verze po mezirezortním připomínkovém řízení* [online], Praha dne 18. června 2021, č. j. MZP/2021/710/3145, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP002H?lang=cs [cit. 24. 7. 2021].

⁶⁰⁷ Tamtéž, s. 25–27 a s.

3.6 Územní rozvojový plán (ÚRP)

3.6.1 Význam a účel ÚRP v procesu územního plánování

S účinností k 1. 1. 2021 přibyl ve stavebním zákoně nový typ územně plánovací dokumentace označený jako územní rozvojový plán (dále jen „ÚRP“).⁶⁰⁸ Vydáván má být pro území celé ČR ve formě opatření obecné povahy, a to na základě PÚR. Za jeho pořízení i vydání je odpovědné MMR.⁶⁰⁹ Závazný má být pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.⁶¹⁰

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým byl tento nový nástroj do stavebního zákona včleněn, jako hlavní důvod pro jeho zavedení uvádí, že „[v]elkým problémem stávající právní úpravy je, že stát nemá reálné možnosti prosazení svých zájmů, které jsou v jeho působnosti. Zejména se jedná o záměry veřejné dopravní a technické infrastruktury, jakými jsou dálnice, železnice, produktovody apod.“⁶¹¹ Naráží přitom na to, že na PÚR v rámci hierarchie nástrojů územního plánování dosud navazovaly krajské zásady územního rozvoje, které jsou přijímány zastupitelstvy krajů v samostatné působnosti. To je podle důvodové zprávy problém, jelikož „současná právní úprava tak neumožňuje, aby stát mohl na pořízení aktualizace ZÚR vyvolané aktualizací PÚR jakkoliv trvat. Tento neutěšený stav potvrzuje i aktuální situace, kdy Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje ČR byla vládou schválena již v dubnu 2015, dosud však byla promítnuta do ZÚR pouhých 3 krajů, přičemž některé kraje avizují, že promítnutí aktuální PÚR do ZÚR lze očekávat až na přelomu let 2020 a 2021. Tato situace je dlouhodobě zcela neudržitelná a komplikuje umístování a povolování záměrů významných z pohledu nejen České republiky, ale i z pohledu EU (zejména tzv. projekty společného zájmu, PCI).“⁶¹²

Novela proto ve formě ÚRP zavádí do stavebního zákona zcela nový nástroj, který by měl umožnit umístění záměrů mezinárodního nebo republikového významu na základě PÚR ČR i bez přijetí dosud známých hierarchicky nižších stupňů územně plánovací dokumentace. Jeho prostřednictvím mají být v návaznosti na PÚR vymezovány mimo jiné i plochy a koridory dopravní infrastruktury mezinárodního nebo republikového významu nebo takové, které svým

⁶⁰⁸ Jedná se o novelu na základě zákona č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁶⁰⁹ Ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

⁶¹⁰ Ustanovení § 35a odst. 1–3 stavebního zákona.

⁶¹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k bodu 25.

⁶¹² Tamtéž.

významem přesahují území jednoho kraje.⁶¹³ Stavební zákon stanoví, že ÚRP bude mít textovou a grafickou část, přičemž výkresy v grafické části se mají zpracovávat v měřítku 1 : 100 000, tj. v měřítku, ve kterém se jinak zpracovávají zásady územního rozvoje.⁶¹⁴ To by podle důvodové zprávy mělo umožnit rozhodovat v území přímo na základě tohoto nástroje.⁶¹⁵ Informace o tom, které plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury budou předmětem řešení ÚRP, mají být uvedeny přímo v PÚR. Pro tento účel byla zákonem vymezena nová kapitola PÚR, jejíž obsah je vyjádřen novým písmenem g) v § 32 odst. 1 stavebního zákona.⁶¹⁶ V aktualizaci č. 4 PÚR ČR však tato změna zatím promítnuta není.

Obsah ÚRP vymezí vláda schválením aktualizace PÚR ČR.⁶¹⁷ Současně bylo do stavebního zákona včleněno také ustanovení, podle kterého může vláda v odůvodněných případech rozhodnout o souběžném pořízení aktualizace PÚR ČR a ÚRP nebo jeho aktualizace.⁶¹⁸ To by podle důvodové zprávy mělo odstranit „[...] zbytečné prodlevy, kdy aktualizace územního rozvojového plánu nebo i nový územní rozvojový plán navrhuje vhodnější řešení, než bylo obsaženo v politice územního rozvoje, ale vydání muselo být odloženo i o několik let až do doby, kdy nabyla účinnosti aktualizace politiky územního rozvoje, ve které bylo vhodnější řešení promítnuto. Novela tento nedostatek odstraňuje.“⁶¹⁹ ÚRP lze kromě toho pořídit či aktualizovat také v případech, kdy aktualizace ÚRP nevyžaduje aktualizaci PÚR – v takovém případě o pořízení či aktualizaci ÚRP rozhodne vláda, která současně určí také jeho obsah.⁶²⁰

3.6.2 Prostředky ochrany životního prostředí při pořizování ÚRP

Proces pořizování ÚRP v zásadě odpovídá výše popsanému procesu pořizování PÚR, a to i přesto, že je tento nástroj vydáván ve formě opatření obecné povahy a že míra jeho podrobnosti v řešených plochách a koridorech odpovídá zásadám územního rozvoje. Uplatní se proto výše popsané prostředky ochrany životního prostředí – vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně SEA a případného naturového posouzení, připomínky veřejnosti a stanoviska

⁶¹³ Ustanovení § 35b odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

⁶¹⁴ Ustanovení § 35b odst. 4 stavebního zákona ve spojení s § 6 odst. 2 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

⁶¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k bodu 25.

⁶¹⁶ Ustanovení § 32 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.

⁶¹⁷ Důvodová zpráva dále upřesňuje, že „[p]ředmětem řešení se rozumí nejen určení ploch a koridorů, které má územní rozvojový plán vymezit, ale také případně určení ploch a koridorů, které mají být z územního rozvojového plánu naopak vypuštěny a to s uvedením důvodů, proč tak má být učiněno.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k bodu 22.

⁶¹⁸ Ustanovení § 35 odst. 6 stavebního zákona.

⁶¹⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k bodu 24.

⁶²⁰ Ustanovení § 35c odst. 1 a 2 písm. c) stavebního zákona.

ústředních orgánů státní správy a krajů. Poprvé se na této úrovni uplatní také princip, podle kterého se nepřihlíží ke stanoviskům a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto již při schválení PÚR.⁶²¹

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. uvádí, že k návrhu ÚRP nebude možné uplatnit námitky. V případě zásad územního rozvoje může námitky podat zástupce veřejnosti, oprávněný investor a dotčené obce (viz níže). V souvislosti s pořizováním ÚRP stavební zákon námitky nezmiňuje. Z obecné právní úpravy obsažené v § 172 odst. 5 správního řádu nicméně vyplývá, že podat námitky v procesu pořizování opatření obecné povahy mohou vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být tímto opatřením obecné povahy přímo určeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny. V procesu pořizování ÚRP bude v praxi zpravidla obtížné identifikovat dotčené vlastníky, nicméně pokud by to v daném případě možné bylo, musí jim být zajištěna možnost podat námitky podle této obecné právní úpravy. Eventuálně by bylo žádoucí, kdyby správní orgány toto právo přiznaly i subjektům oprávněným podávat námitky v procesu pořizování zásad územního rozvoje. Tento postup by odpovídal vyšší míře podrobnosti ÚRP (v řešených plochách a koridorech) i skutečnosti, že se jedná o územně plánovací dokumentaci. V této souvislosti lze srovnat také ustanovení § 23 odst. 1 stavebního zákona, podle kterého může být veřejnost při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti. Ve vztahu k ÚRP to však zákonodárcem nebylo zohledněno (ledaže by zástupce veřejnosti mohl v procesu pořizování ÚRP podat jen připomínky, což by však popíralo smysl tohoto institutu).⁶²²

Mírně konkrétněji je oproti PÚR upraven výběr variant řešení v procesu pořizování ÚRP, když stavební zákon alespoň obecně stanoví, že „[p]okud návrh územního rozvojového plánu obsahuje varianty řešení, podle výsledků projednání vybere ministerstvo nejvhodnější variantu.“⁶²³ Tato právní úprava ve zjednodušené podobě připomíná úpravu týkající se pořizování zásad územního rozvoje.⁶²⁴ Výběr variant však na této úrovni spadá do působnosti MMR, v úvahu tedy nepřipadá žádná forma schválení výběru varianty na úrovni krajské samosprávy.

⁶²¹ Ustanovení § 35e odst. 4 stavebního zákona.

⁶²² Nezbyvá než doufat, že se k této problematice brzy vyjádří judikatura soudů, nedojde-li dříve ke změně právní úpravy – nový stavební zákon zcela ruší institut zástupce veřejnosti a předpokládá, že při pořizování veškeré územně plánovací dokumentace bude veřejnost podívat jen připomínky (podrobněji srov. kapitolu 5.2 této práce).

⁶²³ Ustanovení § 35e odst. 1 stavebního zákona.

⁶²⁴ Srov. s ustanovením § 38 odst. 2 stavebního zákona.

Také okruh orgánů oslovených v rámci projednání je užší – jedná se pouze o ústřední orgány státní správy a kraje.⁶²⁵

Rozdílný je dále s ohledem na odlišnou právní formu ÚRP také způsob jeho vydání a možnosti jeho přezkumu. ÚRP vydává MMR ve formě opatření obecné povahy. Vyvěsí jej na své úřední desce a současně zajistí, aby bylo ve Sbírce zákonů uveřejněno sdělení o jeho vydání.⁶²⁶ Vzhledem k tomu, že se jedná o opatření obecné povahy, připadá v úvahu jeho soudní přezkum na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.⁶²⁷ K řízení je příslušný NSS.⁶²⁸ Na rozdíl od ostatních typů územně plánovací dokumentace ovšem není přípustný přezkum ÚRP v přezkumném řízení podle správního řádu.⁶²⁹ Pro úplnost je zde třeba doplnit, že podle přechodných ustanovení zákona č. 403/2020 Sb. nebudou novému projednání a posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území podléhat záměry dopravní infrastruktury již vymezené v ZÚR, které jsou zároveň obsažené v PÚR a současně se jedná o veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření, které dosud nebyly provedeny a u kterých již uplynula lhůta pro přezkum podle správního řádu a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“). Tyto záměry budou převzaty do prvního ÚRP beze změn a také bez možnosti přezkumu.⁶³⁰

3.7 Zásady územního rozvoje (ZÚR)

3.7.1 Význam a účel ZÚR v procesu územního plánování

Do doby, než bude přijat první ÚRP, je zatím první přesnější vymezení koridoru pozemní komunikace v územně plánovací dokumentaci prováděno na úrovni krajských zásad územního

⁶²⁵ Ustanovení § 35d odst. 2 stavebního zákona. Ustanovení § 79 odst. 3 písm. s) zákona o ochraně přírody a krajiny. *A contrario* ustanovení § 77a odst. 4 písm. x) a § 78 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Výjimku představuje pouze zvláštní právní úprava týkající se případného naturového posouzení této koncepce, protože *screeningové* stanovisko podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny vydává příslušný krajský úřad či Agentura ochrany přírody a krajiny nebo Správa národního parku.

⁶²⁶ Ustanovení § 35f odst. 1 a 2 stavebního zákona.

⁶²⁷ Ustanovení § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“). V této souvislosti se hodí upozornit, že v návaznosti na zavedení ÚRP do stavebního zákona nedošlo k žádné změně § 101a odst. 2 soudního řádu správního, která by to reflektovala v tom smyslu, že by zajistila obcím a krajům zvláštní aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného ze strany MMR (tj. ÚRP). Taková úprava by přitom jistě byla na místě.

⁶²⁸ Ustanovení § 35h stavebního zákona.

⁶²⁹ Ustanovení § 192 odst. 4 stavebního zákona. Důvodová zpráva to vysvětluje tím, že příslušným k vydání ÚRP nebo jeho aktualizace je MMR, tj. ústřední orgán státní správy.

⁶³⁰ Článek XXV, body 1 a 2 zákona č. 403/2020 Sb.

rozvoje (dále jen „ZÚR“).⁶³¹ Kromě záměrů převzatých z PÚR ČR (koridory mezinárodního a republikového významu, tj. ty, které svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více krajů) vymezují ZÚR také své vlastní koridory pro pozemní komunikace nadmístního významu (tj. ty, které svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí).⁶³² V případě staveb pozemních komunikací nadmístního významu lze proto ZÚR považovat za nejvýznamnější z koncepčních nástrojů územního plánování.⁶³³ Koridory pro umístění nových pozemních komunikací jsou v nich vymezovány určením směrového vedení a šířky, která může být v dílčích úsecích proměnlivá v závislosti na územních podmínkách.⁶³⁴ Například koridor D52 Pohořelice – Mikulov – hranice ČR / Rakousko je v ZÚR Jihomoravského kraje slovně vymezen takto: „*Vedení koridoru: MÚK Pohořelice-jih – Ivaň – Perná – Mikulov – hranice ČR / Rakousko. Šířka koridoru: 200 m, včetně doprovodné komunikace.*“⁶³⁵

Obecně by v ZÚR neměly být vymezovány koridory republikového významu, pokud nebyly předtím vymezeny v PÚR ČR (tyto koridory by ZÚR měly pouze přebírat a zpřesňovat). Z tohoto obecného pravidla však existuje výjimka, podle které „[z]áležitosti týkající se rozvoje území státu, které nejsou obsaženy v politice územního rozvoje, mohou být součástí zásad územního rozvoje, pokud to ministerstvo ve stanovisku podle § 37 odst. 8 z důvodů významných negativních vlivů přesahujících hranice kraje nevyloučí.“⁶³⁶ Toto ustanovení bylo do stavebního zákona přidáno zákonem č. 350/2012 Sb., přičemž důvodová zpráva to odůvodnila tím, že „řešení problémů republikového významu [...] – např. záměru silničního obchvatu dvou obcí ležících v různých krajích, případně jiné dopravní nebo technické infrastruktury zasahující do území dvou krajů, nebo těch záměrů, které mají jednoznačně republikový význam (dílní změna umístění dálnice na území jednoho kraje) [je] velmi časově a procesně náročné. Nejprve je rámec pro jeho řešení nutné upravit aktualizací politiky územního rozvoje, na jejím základě aktualizací zásad územního rozvoje, teprve v souladu s nimi je pak možné zahájit projekční přípravu. Novela tento neodůvodněně složitý procesní postup odstraňuje tím, že umožňuje

⁶³¹ Do doby přijetí prvního ÚRP se stále jedná o nejvyšší z koncepčních nástrojů územního plánování řazený stavebním zákonem do skupiny „územně plánovací dokumentace“. Jak bylo naznačeno výše, PÚR ČR má poněkud odlišný charakter, proto je vyčleněna zvlášť. ZÚR se pořizují pro celé území kraje.

⁶³² Pro pojem plochy „republikového významu“ a „nadmístního významu“ srov. ustanovení § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. Koridor je podle § 2 odst. 1 písm. i) zvláštním typem plochy.

⁶³³ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, bod 91.

⁶³⁴ MŽP, *Metodické doporučení Ministerstva životního prostředí [...] pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí* [online], 2015, opak. cit., s. 60.

⁶³⁵ Zvlášť jsou pak vymezovány plochy pro mimoúrovňové křižovatky, a to ve formě okruhu o určitém poloměru. Krajský úřad Jihomoravského kraje, Urbanistické středisko Brno, spol. s r.o., Atelier T-plan, s.r.o., *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, návrh* [online], březen 2016, textová část, část D, s. 42–43, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_4/WEB_NAVRH/ [cit. 24. 7. 2021].

⁶³⁶ Ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona.

*krajům řešit zásadami územního rozvoje záležitosti týkající se rozvoje území státu (republikového významu), a to i v případě, že nejsou obsaženy v politice územního rozvoje.*⁶³⁷

Jelikož jsou ZÚR vydávány zastupitelstvy jednotlivých krajů v samostatné působnosti, do procesu umístování pozemní komunikace se v této fázi poprvé vnáší významný prvek územní samosprávy.⁶³⁸ Ten ale není neomezený, protože zastupitelstva musí podle stavebního zákona brát ohled na soulad ZÚR s PÚR ČR a v budoucnosti také s ÚRP.⁶³⁹ Podle § 36 odst. 3 stavebního zákona „[z]ásady územního rozvoje v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu s politikou územního rozvoje a územním rozvojovým plánem, [...]“⁶⁴⁰ Tento přístup je logický, protože na úrovni ZÚR není možné svévolně měnit záležitosti, které vyžadují celostátní nebo dokonce mezinárodní koordinaci. ZÚR jsou vydávány ve formě opatření obecné povahy, tj. jsou považovány za správní akt s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty.⁶⁴¹ Z toho také vyplývá možnost soudně je přezkoumat v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, tj. právě ten typ soudního přezkumu, který byl pro případ PÚR vyloučen ve výše citovaném usnesení NSS řešícím otázku právní formy PÚR ČR.⁶⁴²

V témže usnesení NSS také upřesnil, jak vykládat závaznost PÚR vůči nižším koncepčním nástrojům územního plánování, což je v kontextu této práce také velmi významné: „*Závaznost v Politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území neznamená a ani znamenat nemůže, že by kraje při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzaly do svých plánů realizaci v Politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant. Takový postup by byl v rozporu se zvláštními právními předpisy jako je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, případně zmíněná SEA směrnice komunitárního práva. Závaznost obecně formulovaných záměrů Politiky pro územně plánovací dokumentaci je nutno vyložit jako závaznost příslušných územních orgánů převzít do územně plánovací dokumentace vládou České*

⁶³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., zvláštní část, k bodu 48.

⁶³⁸ § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona.

⁶³⁹ Ustanovení § 36 odst. 3 a § 41 odst. 2 stavebního zákona.

⁶⁴⁰ Ustanovení § 36 odst. 3 stavebního zákona.

⁶⁴¹ Ustanovení § 36 odst. 4 stavebního zákona.

⁶⁴² Usnesení NSS zde dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, týkající se nové vzletové a přistávací dráhy Letiště Praha Ruzyně, které bylo následně potvrzeno také Ústavním soudem v usnesení ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10. Stejně závěry NSS zopakoval později také v usnesení ze dne 16. března 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 – 37 (zde se přitom zabýval otázkou přezkoumatelnosti PÚR ČR ve vztahu ke koridoru dálnice D52 (tehdy ještě rychlostní silnice R52), tj. stavby pozemní komunikace).

*republiky schválený koncepční záměr územního rozvoje na celostátní či mezinárodní úrovni, nikoli faktickou realizaci tohoto záměru.*⁶⁴³

I když tedy realizace záměru není jeho začleněním do PÚR automaticky zaručena a závisí také na splnění dalších podmínek, kraj stále musí vládou schválený koncepční záměr z PÚR „převzít“ a dále jej „zpřesnit“, jak vyplývá z § 36 odst. 3 stavebního zákona. Není proto zejména možné vytvořit v ZÚR zcela novou dopravní koncepci, která by neodpovídala dopravním koridorům vymezeným v PÚR ČR. NSS se tímto problémem podrobně zabýval v rovněž již výše citovaném rozsudku týkajícím se ZÚR Jihomoravského kraje. Zde dovedl, že „[p]ovinností pořizovatele zásad územního rozvoje je převzít do zadání a na jeho podkladě zpracovaného návrhu zásad dle § 37 odst. 1 stavebního zákona záměry obsažené v platné politice územního rozvoje, u nichž dosud nebyla prokázána jejich neproveditelnost. Pokud se v průběhu projednávání návrhu zásad a posuzování jejich vlivů na udržitelný rozvoj území ukáže některý ze záměrů jako neproveditelný, je na pořizovateli, aby s dotčenými orgány (věcně příslušnými ústředními orgány státní správy) a Ministerstvem pro místní rozvoj [...] na podkladě těchto zjištění dojednal vypuštění záměru z návrhu ZÚR [...]. V návaznosti na výsledky prověřování proveditelnosti republikových a mezinárodních záměrů v rámci pořizování ZÚR je pak třeba aktualizovat politiku územního rozvoje a promítnout tyto výsledky do jejího obsahu.“⁶⁴⁴

Zjednodušeně lze tedy říct, že vláda ČR na celostátní úrovni naplánuje určité koridory mezinárodního a republikového významu, které pak kraje musí převzít do svých ZÚR (a upřesnit je), neprokáže-li se již na této úrovni jejich neproveditelnost. S ohledem na soudní nepřezkoumatelnost PÚR toto činí potíže, se kterými se musel NSS několikrát zabývat v rámci soudního přezkumu ZÚR (zejména se jednalo o již zmiňované ZÚR Jihomoravského kraje a také o ZÚR hl. m. Prahy). Jelikož jádrem sporu bylo v předmětných případech mimo jiné také právě vymezení koridorů staveb pozemních komunikací, mají tyto závěry NSS v kontextu této práce velký význam (v konkrétnější rovině jsou proto některé související závěry NSS sebrány také v kapitole 6.1 této práce, která se podrobněji věnuje případu dálnice D52). Vztah mezi PÚR ČR a ZÚR je v kontextu této práce jednou z nejvýznamnějších a současně nejproblematictějších otázek (do budoucna bude navíc zajímavé sledovat, jak do této problematiky zasáhne přijetí ÚRP jakožto nového druhu územně plánovací dokumentace).

Pro úplnost se hodí dodat, že NSS ve výše uvedeném rozsudku ve věci přezkumu ZÚR Jihomoravského kraje rovněž vysvětlil, jakým způsobem v ZÚR dochází ke „zpřesnění“ ploch

⁶⁴³ Usnesení NSS zde dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59.

⁶⁴⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 141.

a koridorů vymezených v PÚR ČR.⁶⁴⁵ Podle NSS se „[p]ořizovatel zásad územního rozvoje musí pokusit tyto koridory zpřesnit tak, aby byly realizovatelné, shodně jako následně pořizovatelé územních plánů.“⁶⁴⁶ Dále upřesňuje, že „[š]íře dané plochy či koridoru by měla být kompromisem mezi požadavkem přesného vymezení, který minimalizuje počet osob potenciálně dotčených na právech, a požadavkem ponechání dostatečného prostoru, který v nižších stupních územně plánovacích nástrojů umožňuje variantní řešení a upřesnění daného záměru.“⁶⁴⁷ Míra přesnosti vymezení ploch a koridorů v ZÚR přitom podle NSS „nikdy nesmí překračovat svoji určitostí daný stupeň územněplánovacího nástroje, a to ani na jednu stranu.“⁶⁴⁸ ZÚR stojí „uprostřed“ hierarchie nástrojů územního plánování. Stejně jako je pro pořizování a vydávání ZÚR závazná PÚR (a v budoucnosti bude i ÚRP), jsou také ZÚR dále závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.⁶⁴⁹

3.7.2 Prostředky ochrany životního prostředí při pořizování ZÚR

Stejně jako PÚR a ÚRP, také ZÚR vyžadují zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (zahrnující vyhodnocení SEA a případně také naturové hodnocení), které lze považovat za zvláště významný prostředek k zajištění ochrany životního prostředí v procesu jejich pořizování. Kombinováno je ovšem i s řadou dalších podkladů.⁶⁵⁰ Jelikož se proces pořizování ZÚR podstatněji liší od výše rozebraného procesu pořizování PÚR ČR (a ÚRP), je zde opět nezbytné krátce jej rozebrat, a to zejména za účelem zjištění, jakým způsobem jsou do něj jednotlivé prostředky ochrany životního prostředí začleněny.

Vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území musí být zpracováno hned zkraje pořizování ZÚR, a to současně s návrhem ZÚR.⁶⁵¹ V příloze č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je vymezen jeho obsah a struktura.⁶⁵² Mezi jeho části patří mimo jiné vyhodnocení vlivů na životní

⁶⁴⁵ Příloha č. 4, bod I, odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 500/2006 Sb. a také rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, body 44 a 45.

⁶⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 51.

⁶⁴⁷ Tamtéž, bod 268. Obdobně lze srovnat také právní větu rozsudku NSS ze dne 2. února 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103: „Vzhledem k účelu zásad územního rozvoje (§ 36 stavebního zákona z roku 2006) upřesnit záměry politiky územního rozvoje (§ 31 citovaného zákona) nepostačuje, pokud zásady územního rozvoje politiku územního rozvoje bez její další konkretizace pouze přejímají. Míra konkrétnosti vymezení ploch nadmístního významu a požadavků na jejich využití v zásadách územního rozvoje musí být taková, aby bylo možno zvažovat všechny varianty a alternativy využití těchto ploch nadmístního významu a vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení zejména ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob.“

⁶⁴⁸ Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 268.

⁶⁴⁹ Ustanovení § 36 odst. 5 stavebního zákona.

⁶⁵⁰ Jedná se jednak o územně plánovací podklady, které byly rozebrány výše v této kapitole, a pak také různé další podklady (stanoviska, připomínky, námítky) shromážděné v průběhu pořizování ZÚR.

⁶⁵¹ Ustanovení § 37 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁵² Srov. § 6 odst. 3 vyhlášky č. 500/2006 Sb., která byla vydána na základě § 193 stavebního zákona k provedení mimo jiné i ustanovení § 40 odst. 4 stavebního zákona.

prostředí (tj. vyhodnocení SEA, jehož obsah je rámcově uveden v příloze ke stavebnímu zákonu a je pro všechny koncepční nástroje územního plánování stejný) a naturové hodnocení (zpracovávávané v případech, kdy orgán ochrany přírody ve svém *screeningovém* stanovisku vydávaném podle zákona o ochraně přírody a krajiny nevyloučil vliv na lokality soustavy Natura 2000). Ve vyhodnocení SEA se stejně jako v případě PÚR popisují a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy ZÚR na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující jejich cíle.⁶⁵³ Podrobnější požadavky na jeho obsah a rozsah včetně případného návrhu na zpracování možných variant řešení stanoví MŽP ve svém stanovisku podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (*scoping*).⁶⁵⁴ Tyto požadavky zpracovatel vyhodnocení SEA zohlední nebo uvede důvody, pro které tak neučinil.⁶⁵⁵

Jak bylo uvedeno výše, ZÚR přijímá zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti, za jeho přípravu je však odpovědný krajský úřad. Právě ten také musí zajistit, aby bylo vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpracováno.⁶⁵⁶ V následující (první) fázi projednávání návrhu ZÚR je toto vyhodnocení krajským úřadem zveřejněno a projednáno současně s návrhem ZÚR. V rámci společného jednání k nim mohou dotčené orgány uplatnit stanoviska a sousední kraje připomínky, veřejnosti je dána možnost podat připomínky a v případě potřeby proběhne konzultace se sousedními státy.⁶⁵⁷ Samotné vyhodnocení se zvláště projednává také se zástupci ministerstev a krajské hygienické stanice, kteří mohou podat vyjádření obsahující připomínky k zajištění vyváženého vztahu územních podmínek udržitelného rozvoje území a k výběru varianty řešení.⁶⁵⁸ Stanovisko SEA následně vydává MŽP na základě nejen tohoto vyhodnocení, ale i dalších shromážděných podkladů – stanovisek dotčených orgánů, připomínek sousedních krajů, připomínek veřejnosti, případných konzultací s dotčenými státy a vyjádření zástupců dalších ministerstev a krajské hygienické stanice.⁶⁵⁹

Stanovisko SEA vydané MŽP není pro krajský úřad jakožto pořizovatele ZÚR závazné. Dokonce opět připadá v úvahu vydání ZÚR bez tohoto stanoviska, pokud jej MŽP nevydá ve stanovené lhůtě.⁶⁶⁰ Naopak obsah stanovisek uplatněných dotčenými orgány při projednání

⁶⁵³ Ustanovení § 36 odst. 1 poslední věty stavebního zákona. Podrobnější standard obsahu vyhodnocení je rozpracován v MŽP, *Metodické doporučení Ministerstva životního prostředí [...] pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí* [online], 2015, opak. cit.

⁶⁵⁴ Ustanovení § 10i odst. 2 ve spojení s § 21 písm. k) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁶⁵⁵ Ustanovení § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁶⁵⁶ Ustanovení § 37 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁵⁷ Ustanovení § 37 odst. 2–4 stavebního zákona.

⁶⁵⁸ Ustanovení § 37 odst. 5 stavebního zákona.

⁶⁵⁹ Ustanovení § 37 odst. 6 stavebního zákona.

⁶⁶⁰ Ustanovení § 37 odst. 6 stavebního zákona. V takovém případě však musí v souladu s § 38 odst. 1 stavebního zákona krajský úřad při vyhodnocování výsledků projednání návrhu ZÚR zohlednit zvláště také vyjádření

návrhu ZÚR závazný je.⁶⁶¹ Závazné je také stanovisko, kterým MŽP stanoví kompenzační opatření v případě, že byly zjištěny významné negativní vlivy koncepce na lokality soustavy Natura 2000. Jelikož může dojít k situaci, kdy jsou tato jednotlivá stanoviska vzájemně protichůdná (zejména jelikož jednotlivé dotčené orgány chrání různé veřejné zájmy, které nemusí být vždy ve vzájemném souladu), počítá stavební zákon s tím, že v tuto chvíli může být nezbytné zajistit řešení vzniklých rozporů.⁶⁶² Současně v této fázi dochází také k volbě „nejvhodnější“ varianty řešení, což bude podrobněji rozebráno níže.

Na rozdíl od PÚR následuje při pořizování ZÚR po této první fázi ještě vlastní řízení o zásadách územního rozvoje, jehož předmětem je upravený a posouzený návrh ZÚR včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.⁶⁶³ V této fázi probíhá veřejné projednání, ve kterém je dán prostor pro vyjádření názoru také dalším subjektům. Dotčené obce, oprávněný investor (tj. vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury) a zástupce veřejnosti zde mohou podávat námitky, o kterých je třeba rozhodnout, dotčené orgány a MMR mohou uplatnit stanoviska k záležitostem, které byly od společného jednání změněny, a veřejnost může uplatnit připomínky.⁶⁶⁴ Následně mohou dotčené orgány a MMR uplatnit stanoviska také k návrhům krajského úřadu týkajících se rozhodnutí o námitkách a vypořádání připomínek. Ve všech těchto námitkách, připomínkách a stanoviscích mohou být kromě jiného řešeny také otázky týkající se ochrany přírody a krajiny.

I na této úrovni se podobně jako již na úrovni ÚRP uplatní princip, podle kterého v řízení o ZÚR nelze přihlížet ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto již při schválení PÚR nebo při vydání ÚRP.⁶⁶⁵ V tomto principu se odráží hierarchické uspořádání jednotlivých koncepčních nástrojů územního plánování. Podobný význam má také vázanost dotčených orgánů dříve uplatněným stanoviskem ve smyslu § 4 odst. 4 stavebního zákona. Vedle toho se zde uplatní také princip koncentrace, podle kterého se nepřihlíží ke stanoviskům, námitkám a připomínkám, které byly uplatněny po uplynutí stanovené lhůty.⁶⁶⁶

dotčených orgánů, případná vyjádření sousedních států, připomínky a výsledky konzultací podle § 37 odst. 4 k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

⁶⁶¹ Jedná se o stanoviska ve smyslu § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

⁶⁶² V takovém případě (pokud nedojde ke smírnému řešení rozporu podle § 5 správního řádu) se postupuje podle § 4 odst. 8 stavebního zákona, potažmo podle § 136 odst. 6 ve spojení s § 133 správního řádu, tj. zahájí se dohodovací řízení mezi příslušnými ústředními správními úřady a v případě jeho bezvýslednosti je zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě.

⁶⁶³ Ustanovení § 39 stavebního zákona.

⁶⁶⁴ Ustanovení § 39 odst. 2 stavebního zákona. Pro informace o institutu oprávněného investora srov. § 23a stavebního zákona. Zástupce veřejnosti je osoba zmocněná předepsaným počtem občanů kraje k tomu, aby za ně uplatnila věcně shodnou připomínku k návrhu ZÚR – viz § 23 stavebního zákona.

⁶⁶⁵ Ustanovení § 39 odst. 3 stavebního zákona.

⁶⁶⁶ Ustanovení § 37 odst. 2, 3 a 5 a § 39 odst. 2 stavebního zákona.

Výsledný návrh ZÚR musí být v souladu s PÚR, s cíli a úkoly územního plánování (tj. mimo jiné také s požadavkem na udržitelný rozvoj území), s požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, jakož i s požadavky vyplývajícími z jiných právních předpisů (mezi které patří také zákon o ochraně přírody a krajiny) a se stanovisky dotčených orgánů, popř. s výsledky řešení rozporů.⁶⁶⁷ Součástí odůvodnění ZÚR jsou kromě jiného informace o vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a o stanovisku SEA, včetně sdělení o tom, jak bylo toto stanovisko zohledněno, a s uvedením závažných důvodů v případě nezohlednění některých jeho požadavků nebo podmínek ve výsledném návrhu ZÚR.⁶⁶⁸

Navazujícími prostředky ochrany životního prostředí jsou pak také související možnosti správního a soudního přezkumu týkající se jednak rozhodnutí o námitkách, a také samotných ZÚR jakožto opatření obecné povahy. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat, v úvahu však připadá přezkum jeho zákonnosti v přezkumném řízení a za určitých okolností i přezkum ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.⁶⁶⁹ V případě změny nebo zrušení pravomocného rozhodnutí o námitkách je kraj povinen uvést ZÚR do souladu s tímto rozhodnutím.⁶⁷⁰ Proti opatření obecné povahy samotnému také nelze podat opravný prostředek, v úvahu však rovněž připadá posouzení jeho souladu s právními předpisy v přezkumném řízení.⁶⁷¹ V přezkumném řízení nemohou být ZÚR změněny, lze je pouze zrušit.⁶⁷² Dále pak připadá v úvahu také přezkum v rámci správního soudnictví na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.⁶⁷³

Jednou za 4 roky je nezbytné vypracovat zprávu o uplatňování ZÚR, ze které může vyplynout potřeba provést aktualizaci ZÚR nebo i přijmout zcela nové ZÚR. K návrhu zprávy o uplatňování ZÚR se opět vyjadřují MMR i dotčené orgány a obce mohou uplatnit připomínky. Zpráva se také zveřejňuje a připomínky k ní tak může podat i veřejnost.⁶⁷⁴ V případě, že ze zprávy vyplyne požadavek na aktualizaci ZÚR nebo na vypracování nového návrhu ZÚR, provede MŽP obdobu zjišťovacího řízení SEA, ve kterém v případě aktualizace určí, zda je třeba aktualizaci podrobit SEA či nikoli (*screening*), a pokud je to relevantní, pak stanoví

⁶⁶⁷ Ustanovení § 40 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁶⁸ Ustanovení § 40 odst. 2 stavebního zákona.

⁶⁶⁹ Ustanovení § 172 odst. 5 správního řádu. Pokud připadá v úvahu žaloba proti rozhodnutí o námitkách a současně i návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, je podle judikatury třeba dát přednost návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Samotnému zásahu do práv totiž dochází úpravou obsaženou v opatření obecné povahy. Srov. například rozsudek NSS ze dne 7. května 2019, č. j. 4 As 56/2019 – 20.

⁶⁷⁰ Ustanovení § 41 odst. 4 stavebního zákona.

⁶⁷¹ Ustanovení § 173 odst. 2 a § 174 odst. 2 správního řádu.

⁶⁷² Ustanovení § 192 odst. 3 stavebního zákona.

⁶⁷³ Ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu a § 101a a násl. soudního řádu správního.

⁶⁷⁴ Ustanovení § 42 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

požadavky na vyhodnocení SEA (*scoping*).⁶⁷⁵ Orgán ochrany přírody vydá *screeningové* stanovisko týkající se vlivu koncepce na lokality soustavy Natura 2000. Poté krajský úřad návrh zprávy o uplatňování ZÚR upraví a předloží zastupitelstvu kraje ke schválení.⁶⁷⁶

V případě, kdy má na základě požadavku obsaženého ve zprávě o uplatňování ZÚR dojít k aktualizaci ZÚR, se uplatní obdobný postup jako při pořizování ZÚR. Rozdíl spočívá zejména v tom, že se aktualizace projednává a schvaluje jen v rozsahu měněných částí ZÚR a že požadavek na provedení SEA (a tedy i vypracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území) je v tomto případě fakultativní – uplatnit jej může MŽP. Kromě toho stavební zákon upravuje také možnost mimořádné aktualizace ZÚR, při které se nezpracovává zpráva o uplatňování ZÚR. O tomto mimořádném postupu může rozhodnout zastupitelstvo kraje, které také určí obsah této aktualizace. I v tomto případě se pak při aktualizaci postupuje obdobně jako při pořizování ZÚR (se stejnými odchylkami jako v případě řádné aktualizace).⁶⁷⁷

Vedle toho s účinností od 1. 1. 2018 připadá v úvahu také využití tzv. zkráceného postupu pořizování aktualizace ZÚR. V takovém případě se uplatní výše uvedené prostředky ochrany životního prostředí obdobně, pouze procesní postup je poněkud koncentrovanější (vypouští se společné jednání, stanoviska dotčených orgánů jsou uplatňována až při veřejném jednání). Původně byl tento postup možný jen v případě, že se nevyžadovalo zpracování variant, to však bylo změněno další novelou stavebního zákona s účinností k 1. 1. 2021.⁶⁷⁸

3.7.3 Výběr variant vedení koridoru pozemní komunikace v ZÚR

Navazující problematikou, které je v této práci třeba věnovat zvýšenou pozornost, je otázka výběru variant koridorů staveb pozemních komunikací v ZÚR. V případě pozemních komunikací nadmístního významu je totiž zvažování variant právě při pořizování ZÚR nejefektivnější.⁶⁷⁹ Podle § 38 odst. 2 stavebního zákona má být v případech, kdy návrh ZÚR obsahuje varianty řešení, proces projednání návrhu ZÚR (tj. první fáze pořizování ZÚR) završen tím, že krajský úřad navrhne zastupitelstvu ke schválení výběr nejvhodnější varianty. Krajský úřad přitom má vycházet z vyhodnocení výsledků dosavadního projednání návrhu a z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Návrh krajského úřadu může obsahovat i podmínky k úpravě

⁶⁷⁵ Ustanovení § 42 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁷⁶ Ustanovení § 42 odst. 3 stavebního zákona.

⁶⁷⁷ Ustanovení § 42 odst. 6 stavebního zákona.

⁶⁷⁸ Ustanovení § 42a a § 42b stavebního zákona (srov. znění účinné od 1. 1. 2018 a znění účinné od 1. 1. 2021 – k novele týkající se mimo jiné i možnosti využití zkráceného postupu i v případech, kdy jsou vyžadovány varianty řešení, došlo zákonem č. 403/2020 Sb., přičemž důvodová zpráva tuto změnu blíže nevysvětluje – jedná se o produkt pozměňovacího návrhu předloženého Hospodářským výborem Poslanecké sněmovny).

⁶⁷⁹ Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133.

zvolené varianty. Výběr musí být schválen zastupitelstvem kraje, tj. nemůže jej provést sám krajský úřad. Zastupitelstvo kraje je podle zákona při schvalování varianty vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů (byla-li stanoviska v rozporu). Na základě provedeného výběru je pak návrh ZÚR upraven a teprve následně je zahájeno vlastní řízení o ZÚR (tj. druhá fáze jejich pořizování).⁶⁸⁰

První podstatnou otázkou v této souvislosti je, zda návrh ZÚR musí být zpracován ve variantách vždy (v kontextu této práce zejména zda musí být zpracovány varianty jednotlivých koridorů staveb pozemních komunikací) či zda se jedná pouze o možnost pořizovatele ZÚR. Odpověď je stejná jako v případě PÚR a ÚRP – stavební zákon povinnost zpracování návrhu ZÚR ve variantách neukládá, pouze předpokládá tuto možnost, což již potvrdil také NSS.⁶⁸¹ Požadavek na variantní řešení se může stát součástí zadání ZÚR (v případě pořizování prvních ZÚR) nebo zprávy o uplatňování ZÚR (v případě jejich aktualizací) zejména z podnětu samotného pořizovatele. Kromě toho může požadavek na zpracování variant řešení vznést také MŽP ve stanovisku podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.⁶⁸²

Poněkud odlišná situace nastává v případě, kdy orgán ochrany přírody ve svém *screeningovém* stanovisku vydávaném podle zákona o ochraně přírody a krajiny nevyloučí vliv ZÚR na lokality soustavy Natura 2000. V takových případech požadavek na variantní zpracování koncepce vyplývá ze zákona o ochraně přírody a krajiny, který v tomto ohledu provádí požadavky směrnice o stanovištích. Zpracování variant koncepce je v tomto případě nezbytné, což zohlední zejména MŽP tím, že uplatní požadavek na jejich zpracování. Zákon o ochraně přírody a krajiny doslova ukládá, že je třeba zpracovat a posoudit varianty řešení, jejichž cílem je vyloučit významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost lokality soustavy Natura 2000, nebo v případě, že vyloučení není možné, jej alespoň zmírnit.⁶⁸³ Podle NSS je však i v tomto případě třeba respektovat soulad ZÚR se schválenou PÚR. Podle jeho názoru „[u]stanovení § 45i odst. 2 ZOPK ukládá zpracovat varianty, a to za účelem vyloučení, popř. alespoň zmírnění negativních vlivů koncepce na území zařazená do soustavy NATURA 2000. K dosažení tohoto účelu plně postačuje zpracovat varianty jednotlivých koridorů, [...]. Naplnění požadavku zpracování a posouzení variant dle § 45i odst. 2 ZOPK nemůže být ztotožněno s tvorbou

⁶⁸⁰ Ustanovení § 38 odst. 2 stavebního zákona.

⁶⁸¹ Srov. rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43, bod 27. Později také rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 131.

⁶⁸² Ustanovení § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve spojení s ustanovením § 187 odst. 4 a § 42 odst. 1 stavebního zákona.

⁶⁸³ Obecně ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro případ ZÚR je pak zvláštní úprava obsažena v § 42 odst. 1 stavebního zákona (pro případ aktualizací) a v § 187 odst. 4 stavebního zákona (pro případ prvního pořizování ZÚR).

zcela odlišné dopravní koncepce, která by pro svůj rozpor s PÚR 2008 nemohla úspěšně projít procesem pořizování ZÚR.⁶⁸⁴ Jak bude uvedeno ještě níže (v podkapitole 6.1.6 této práce ve vazbě na případ umístění koridoru dálnice D52), tento výklad má sice oporu v hierarchickém uspořádání nástrojů územního plánování, s ohledem na požadavky směrnice o stanovištích a na související judikaturu Soudního dvora EU je však poměrně problematický.

Obecně také platí, že je navrhované řešení vždy třeba porovnat s tzv. nulovou variantou (tj. s možností, že by koncepce nebyla uplatněna). Srovnání s nulovou variantou tvoří integrální součást posuzování vlivů koncepce z hlediska jejích vlivů na životní prostředí. Pro případ ZÚR je v této souvislosti nezbytné srovnat zejména bod 3 přílohy ke stavebnímu zákonu, který požaduje, aby součástí vyhodnocení SEA byly také „údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyla uplatněna [...] územně plánovací dokumentace.“⁶⁸⁵ Podle NSS je smyslem tohoto postupu „získat co nejobektivnější podklad pro zhodnocení, jaké klady a zápory přinese koncepce oproti situaci, kdyby koncepce schválena nebyla.“⁶⁸⁶ NSS však i v tomto případě dovedl, že právě dopravní koridory záměrů vymezených v PÚR ČR se v tomto ohledu mohou projevat specificky. Dle NSS „v případě dopravních koridorů mezinárodního či republikového významu, u nichž PÚR 2008 ukládá bez dalšího jejich převzetí a upřesnění v zásadách územního rozvoje, není třeba tzv. nulovou variantu hodnotit, neboť tato varianta by byla v rozporu s PÚR.“⁶⁸⁷

Navazující otázkou pak je, na základě jakých kritérií má krajský úřad jakožto pořizovatel ZÚR navrhnout zastupitelstvu výběr „nejvhodnější“ varianty. Hodnocení zpracovaných variant probíhá v první řadě již v rámci vyhodnocení SEA, které má dle bodu 7 přílohy stavebního zákona obsahovat také „[p]orovnání zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení.“⁶⁸⁸ Krajský úřad však při výběru nejvhodnější varianty v souladu s § 38 odst. 2 stavebního zákona vychází z celého vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území a také z výsledků projednání návrhu ZÚR. Jak shrnuje NSS, musí při tom „respektovat základní cíle a úkoly územního plánování (§ 18 a § 19 citovaného zákona), tj. směřovat k udržitelnému rozvoji území spočívajícím ve vyváženém vztahu tří základních pilířů: příznivého životního prostředí, hospodářského rozvoje a soudržnosti společnosti obyvatel území.“⁶⁸⁹ Nemusí proto vycházet pouze z vyhodnocení SEA. Naopak

⁶⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 189.

⁶⁸⁵ Bod 3 přílohy stavebního zákona.

⁶⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 166.

⁶⁸⁷ Tamtéž, bod 171.

⁶⁸⁸ Bod 7 přílohy stavebního zákona.

⁶⁸⁹ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, právní věta č. XIV, a také bod 676 rozsudku.

„zohlední rovněž další dva pilíře územního plánování (hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel) a podrobně popíše a odůvodní v souladu s § 10i odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí [dnes § 40 odst. 2 písm. d) stavebního zákona – pozn. aut.], jaká hlediska byla při výběru varianty upřednostněna, z jakých důvodů, případně jaké zájmy společnosti byly preferovány na úkor zájmů jiných.“⁶⁹⁰

I zde je přitom třeba připomenout, že z důvodu závaznosti PÚR pro pořizování a vydávání ZÚR není možné zvažovat varianty, které svou povahou odporují PÚR ČR (zejména protože představují zcela odlišnou dopravní koncepci, která nepočítá se všemi dopravními koridory vymezenými v PÚR). To se stalo v případě alternativní dopravní koncepce vypracované při pořizování ZÚR Jihomoravského kraje v roce 2007.⁶⁹¹ NSS při přezkumu těchto ZÚR k námitkám navrhovatelů týkajících se neposouzení této alternativní dopravní koncepce výslovně konstatoval, že „[t]zv. *alternativní dopravní koncepce Ing. S. je v podstatné části založena právě na neexistenci rychlostní komunikace R52 [...]. Tím se tato koncepce dostává do evidentního rozporu s obsahem PÚR 2008, a proto nemohla v rámci pořizování ZÚR aspirovat na postavení komplexní alternativy řešení koridorů dopravní infrastruktury nadmístního významu. Alternativní koncepce dle návrhu Ing. S. je tedy v podmínkách platné politiky územního rozvoje nerealizovatelná.“⁶⁹² „Z alternativní koncepce tak mohly být zapracovány do návrhu ZÚR pouze dílčí návrhy, které nejsou v rozporu s PÚR 2008, [...].“⁶⁹³*

Zvláštní případ by i zde měla představovat situace, kdy je ve stanovisku SEA k návrhu ZÚR konstatován významný negativní vliv tohoto návrhu na předmět ochrany nebo celistvost lokality soustavy Natura 2000 a přitom neexistuje variantní řešení bez významného negativního vlivu.⁶⁹⁴ V návaznosti na požadavky obsažené ve směrnici o stanovištích se pro takový případ i v českém právu výslovně požaduje, aby byla v případě, že má být koncepce schválena, vybrána jen varianta s nejmenším možným významným negativním vlivem na lokality soustavy Natura 2000.⁶⁹⁵ I tento požadavek však NSS v témže rozsudku týkajícím se ZÚR Jihomoravského kraje poněkud relativizoval, když dovodil (jak bylo citováno již výše), že není třeba zpracovávat varianty (a tedy je i posoudit a následně z nich vybírat), které by pro svůj rozpor s PÚR nemohly úspěšně projít procesem pořizování ZÚR (i k tomuto srov. podrobnější analýzu

⁶⁹⁰ Tamtéž, právní věta č. XV. a také bod 677 rozsudku.

⁶⁹¹ Tamtéž, bod 136 a násl.

⁶⁹² Tamtéž, bod 143.

⁶⁹³ Tamtéž, bod 149.

⁶⁹⁴ Ustanovení § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 37 odst. 7 stavebního zákona.

⁶⁹⁵ Ustanovení § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 37 odst. 7 stavebního zákona.

judikatury a souvisejícího kontextu provedenou v kapitole 6.1 této práce a pak zejména dílčí závěry formulované v podkapitole 6.1.6).⁶⁹⁶

3.8 Územní plán (ÚP)

3.8.1 Význam a účel ÚP v procesu územního plánování

Konečně posledním koncepčním nástrojem územního plánování, který zde bude podrobněji rozebírán, je územní plán (dále jen „ÚP“) pořizovaný na úrovni jednotlivých obcí. ÚP stojí v hierarchii nástrojů územního plánování „pod“ PÚR, ÚPD a ZÚR, s nimiž musí být v souladu, a „nad“ regulačním plánem a územním rozhodnutím, pro které je závazný.⁶⁹⁷ Vydáván je stejně jako ostatní typy územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy.⁶⁹⁸ Co se koridorů staveb pozemních komunikací týče, ÚP v první řadě přebírá a zpřesňuje koridory zájmů nadmístního významu, které byly vymezeny ve vyšší územně plánovací dokumentaci. Kromě toho může vymezit i další záměry místního významu (tj. zejména silnice, které nemají nadmístní význam, a místní komunikace). ÚP pouze nesmí obsahovat podrobnosti, které svým obsahem náleží regulačnímu plánu nebo územním rozhodnutím.⁶⁹⁹

Koridory nadmístního významu by obec v zásadě neměla vymezovat bez opory ve vyšší územně plánovací dokumentaci. Jak upozornil NSS, „[p]okud územně plánovací dokumentace nižšího stupně (územní plán obce) nerespektuje nadřazenou územně plánovací dokumentaci, resp. plánuje záměry nadmístního významu, aniž by byly závazně stanoveny v dokumentaci vyššího stupně, může dojít k zásadním střetům v území a neřešitelným problémům při realizaci zájmů a staveb krajské nebo celostátní úrovně (typicky v oblasti dopravní, ochrany životního prostředí a problematiky udržitelného rozvoje území). Porušení hierarchického principu má proto zásadní dopady do procesu přijímání i na obsah opatření obecné povahy.“⁷⁰⁰ Stejně jako u ZÚR však i v tomto případě zákon obsahuje výjimku částečně prolamující toto pravidlo, podle které „[z]áležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje,

⁶⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 189.

⁶⁹⁷ Ustanovení § 43 odst. 3 a 5 stavebního zákona.

⁶⁹⁸ Ustanovení § 43 odst. 4 stavebního zákona.

⁶⁹⁹ Pokud zastupitelstvo obce v rozhodnutí o pořízení nebo v zadání územního plánu nestanoví, že bude pořízen územní plán nebo jeho vymezená část s prvky regulačního plánu. Viz ustanovení § 43 odst. 3 stavebního zákona.

⁷⁰⁰ Rozsudek NSS ze dne 20. dubna 2011, č. j. 6 Ao 2/2011 – 27, bod 28 (jednalo se o koridor rychlostní silnice R52, který byl v ÚP obce vymezen po zrušení ÚP VÚC Břeclavska – podrobněji viz kapitola 6.1 této práce).

*mohou být součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí.*⁷⁰¹

ÚP je fakultativním nástrojem územního plánování, obce tedy nemají ze zákona povinnost ÚP pořídit.⁷⁰² Když není ÚP pořízen, je obecně možné umístit pozemní komunikaci republikového či nadmístního významu přímo na základě ZÚR.⁷⁰³ V případě, kdy ÚP pořízen je, nemůže zpravidla vedení koridoru pozemní komunikace republikového či nadmístního významu vymezené v ZÚR doznat v ÚP významnějších změn.⁷⁰⁴ V tomto ohledu má tedy ÚP oproti výše rozebraným nástrojům územního plánování omezenější význam.

Velký význam ale naproti tomu může mít ve vztahu k potřebně chránit území v okolí naplánované pozemní komunikace před negativními vlivy sekundární výstavby (např. logistická centra a další residenční zástavba), která může vést k dalšímu poškozování okolní přírody i k přerušení vymezených migračních koridorů a znehodnocení migračních objektů realizovaných na nové pozemní komunikaci. Tuto potřebu dokládá zejména případ ekoduktu vybudovaného na dálnici D6, jehož účinnost byla následně znehodnocena v důsledku změny územního plánu, která umožnila zastavění přilehlých pozemků. Zástavba nyní zcela uzavírá přístup k vybudovanému ekoduktu.⁷⁰⁵ Proto je doporučováno jednání s dotčenými orgány státní správy a územní samosprávy o možnostech začlenění vymezených migračních koridorů a průchodů pro faunu do územních plánů tak, aby se těmito situacím do budoucna předešlo.⁷⁰⁶

3.8.2 Prostředky ochrany životního prostředí při pořizování ÚP

Jednotlivé prostředky ochrany životního prostředí jsou integrovány do procesu pořizování ÚP obdobným způsobem jako v případě ZÚR, na tomto místě proto bude upozorněno jen na některá specifika odvozená z nižšího postavení ÚP v hierarchii nástrojů územního plánování.

⁷⁰¹ Ustanovení § 43 odst. 1 stavebního zákona. Věta byla do zákona přidána k 1. 1. 2013 zákonem č. 350/2012 Sb. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu vyplývá, že úprava má zejména napomoci řešení procesních problémů souvisejících s časovou náročností aktualizací ZÚR a přijímání dotčených ÚP. Srov. totéž výše v souvislosti se vztahem ZÚR vůči PÚR ČR.

⁷⁰² Pokud obec nemá platný a účinný ÚP, jsou poněkud omezeny přípustné změny v území. Umístění staveb je možné jen ve vymezeném zastavěném území (pokud si obec vymezila alespoň to), anebo v intravilánu obce vymezenému k 1. 9. 1966. Mimo zastavěné území lze obecně umístit jen stavby a zařízení vymezené v § 18 odst. 5 stavebního zákona, mezi které však patří i veřejná dopravní infrastruktura. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona a ustanovení § 18 odst. 5 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. d), f) a j) stavebního zákona. Výjimka dále rozšiřující výčet staveb, které je možné umístit v nezastavěném území obce, která nemá územní plán, platila jen do 31. 12. 2020 – viz § 188a stavebního zákona.

⁷⁰³ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona.

⁷⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 27. ledna 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133.

⁷⁰⁵ Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šikula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 119.

⁷⁰⁶ Tamtéž, s. 118.

Prvním z těchto rozdílů je především to, že jeho pořizování lze zahájit na návrh. Jelikož se jedná o fakultativní nástroj, který reguluje přímo využití ploch na území obce, může potřeba vymezení nových zastavitelných ploch či obecně stanovení koncepce rozvoje obce vzniknout nejen z podnětu obce samotné, ale také na návrh občana obce či jiné osoby, která v obci vlastní nemovitost, na návrh orgánu veřejné správy, anebo na návrh oprávněného investora.⁷⁰⁷ O pořízení ÚP však nakonec vždy rozhoduje zastupitelstvo obce v samostatné působnosti.⁷⁰⁸

Následující fáze pořizování jsou podobné jako v případě ZÚR. Pořizovatel (tj. obecní úřad obce, splňuje-li kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti) zpracuje návrh zadání ÚP, který je projednán mimo jiné s dotčenými orgány, veřejnost k němu může uplatnit připomínky a krajský úřad rozhodne, zda bude třeba provést SEA, a tedy i vypracovat celé posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území.⁷⁰⁹ Jedná se ve své podstatě o koncepci místního významu, která i podle obecné úpravy v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí podléhá posuzování jen v případě, že se tak určí v rámci zjišťovacího řízení. Důvodem pro provedení SEA může být opět také to, že orgánem ochrany přírody nebyl vyloučen vliv koncepce na lokality soustavy Natura 2000. V takovém případě je v rámci SEA nezbytné provést naturové posouzení. Upravené zadání ÚP schvaluje zastupitelstvo obce, které také může uložit zpracování variantního řešení návrhu ÚP.⁷¹⁰

Následně je pořizovatelem vypracován návrh ÚP a k němu případně i posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území (bylo-li vyžadováno provedení SEA).⁷¹¹ Také tento návrh je projednán (stanoviska k němu mohou uplatnit i dotčené orgány a veřejnost může uplatnit připomínky).⁷¹² Bylo-li to požadováno, pak je vydáno stanovisko SEA, koncepci je však i v tomto případě možné pořídit i bez něj, pokud toto stanovisko krajský úřad nevydá v k tomu určené lhůtě.⁷¹³ Pokud by se v této fázi ukázalo, že koncepce má být schválena, přestože bude mít významný negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000, a pokud současně neproběhlo tomu odpovídající naturové posouzení již ve fázi pořizování ZÚR, stanovil by v této fázi orgán

⁷⁰⁷ Ustanovení § 44 stavebního zákona.

⁷⁰⁸ Ustanovení § 46 odst. 3 stavebního zákona.

⁷⁰⁹ Ustanovení § 47 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Zadání ÚP obsahuje především hlavní cíle a požadavky na zpracování návrhu ÚP. Obsah zadání ÚP je uveden v příloze č. 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Jedním z podkladů pro zpracování zadání ÚP jsou také územně analytické podklady (ustanovení § 47 odst. 1 stavebního zákona). Pokud je v zadání ÚP uloženo zpracování variant řešení, obsahuje toto zadání také požadavky a podmínky pro jejich posuzování (ustanovení § 11 odst. 3 vyhlášky č. 500/2006 Sb.).

⁷¹⁰ Ustanovení § 47 odst. 5 stavebního zákona.

⁷¹¹ Obsah vyhodnocení vlivů ÚP na udržitelný rozvoj území je uveden v příloze č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Je shodný jako v případě ZÚR. Obsah vyhodnocení SEA je uveden v příloze stavebního zákona.

⁷¹² Ustanovení § 50 odst. 2 a 3 stavebního zákona.

⁷¹³ Ustanovení § 50 odst. 5 stavebního zákona.

ochrany přírody příslušná kompenzační opatření.⁷¹⁴ Výsledky projednání jsou poté vyhodnoceny, případně je provedeno řešení rozporů, návrh je upraven a dojde k výběru nejuvhodnější varianty (schvaluje ji zastupitelstvo obce v samostatné působnosti).⁷¹⁵

Stejně jako v případě ZÚR teprve po této fázi následuje samotné řízení o ÚP, v jehož rámci je dána možnost také vlastníkům dotčených pozemků a staveb, oprávněnému investorovi a zástupci veřejnosti podat námitky a široké veřejnosti podat připomínky. Dotčené orgány mohou uplatnit stanoviska ke změně částem návrhu ÚP.⁷¹⁶ I zde stavební zákon s ohledem na hierarchii nástrojů územního plánování stanoví, že ke stanoviskům, námitkám a připomínkám ve věcech, o kterých bylo rozhodnuto již při schválení PÚR nebo při vydání ÚRP či ZÚR, se nepřihlíží.⁷¹⁷ Po provedení vyhodnocení výsledků tohoto projednání jsou pořizovatelem připraveny návrhy rozhodnutí o námitkách, návrhy vypořádání připomínek a je přezkoumán soulad výsledného řešení s PÚR, ÚRP a ZÚR, cíli a úkoly územního plánování, požadavky právních předpisů a stanovisky dotčených orgánů (či výsledky řešení rozporů).⁷¹⁸ ÚP poté vydává zastupitelstvo obce ve formě opatření obecné povahy.⁷¹⁹

Kromě toho stavební zákon podobně jako v případě ZÚR upravuje také postup přijímání změn ÚP a zjednodušené postupy.⁷²⁰ Prostředky ochrany životního prostředí se i v těchto případech uplatní obdobně. Nejvýznamnějším rozdílem je, že změna ÚP se zpracovává, projednává a vydává již jen v rozsahu měněných částí.⁷²¹ Nelze tedy zejména uplatňovat stanoviska, námitky či připomínky k těm částem ÚP, které se nemění. K provedení SEA dojde stejně jako výše jen v případě, že to bude požadovat krajský úřad (jedná se o změnu koncepce, takže provedení SEA je fakultativní i podle obecné právní úpravy).⁷²²

⁷¹⁴ Ustanovení § 50 odst. 6 stavebního zákona.

⁷¹⁵ Ustanovení § 51 stavebního zákona.

⁷¹⁶ Ustanovení § 52 stavebního zákona.

⁷¹⁷ Ustanovení § 52 odst. 4 stavebního zákona. Kromě toho se stejně jako v případě ZÚR uplatní také princip koncentrace (ustanovení § 50 odst. 2 a 3 a § 52 odst. 3 stavebního zákona) a vázanost dotčených orgánů jejich předchozími stanovisky (ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona).

⁷¹⁸ Ustanovení § 53 odst. 1–4 stavebního zákona.

⁷¹⁹ Ustanovení § 54 odst. 2 stavebního zákona. Obsah ÚP a jeho odůvodnění je specifikován v příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Možnosti správního a soudního přezkumu ÚP jsou stejně jako v případě ZÚR.

⁷²⁰ K zavedení možnosti zkráceného postupu pořizování změn ÚP lze srovnat také Zahumenská, V., Benák, J., *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*, Wolters Kluwer ČR, Praha 2016, s. 107–109. Je zde odkazováno také na související nesouhlasné připomínky České komory architektů: „Není vhodné zavádět zkrácený postup pořizování změny územního plánu jako další řízení stavebního zákona, namísto toho navrhuje úpravu včlenit do základního typu řízení. Již nyní má zákon příliš mnoho specifických postupů, které jej činí nesrozumitelným a obtížně vykladatelným, zejména pro stavebníky. [...] To platí shodně pro ZÚR a regulační plány. Obecně je třeba konstatovat, že dle ČKA není žádoucí, aby se příliš usnadňovala možnost změny územně plánovací dokumentace. [...] Zkrácení nahrává korupci a překrucování urbanistických koncepcí. Linie mezi ‚podstatnou‘ a ‚nepodstatnou‘ změnou územního plánu je tenká a může být snadno podle politického zadání manipulovatelná.“

⁷²¹ Ustanovení § 55 odst. 6 stavebního zákona.

⁷²² Ustanovení § 10i odst. 2 poslední věta zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

3.9 Posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA)

Pořízením příslušné územně plánovací dokumentace končí koncepční fáze územního plánování a začínají přípravy podkladů pro vydání územního rozhodnutí, které svou povahou spadá již mezi realizační nástroje územního plánování. S tím kromě jiného souvisí také významné změny v relevantních prostředcích ochrany životního prostředí (včetně ochrany přírody a krajiny). Velká část rozhodnutí a stanovisek týkajících se ochrany přírody a krajiny, které budou řešeny v následující kapitole, musí být vydána právě v této fázi jako podklad pro územní rozhodnutí. Vedle nich je v tento okamžik potřeba provést také posuzování vlivů již konkretizovaného záměru stavby úseku pozemní komunikace na životní prostředí (proces EIA).

Průběh EIA vyplývá z v předchozí kapitole rozebrané směrnice EIA (viz kapitola 2.6.2 této práce). Vzhledem k významu tohoto procesu je však nezbytné zrekapitulovat základní údaje, které se ho týkají, a doplnit je o specifika obsažená v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí. Jelikož EIA je nejvýznamnějším podkladem řešícím vlivy záměru na životní prostředí jako celek (tj. nejen na přírodu a krajinu), který předchází umístění stavby pozemní komunikace v územním řízení, bude tento rozbor proveden již na tomto místě.

Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) podléhají v první řadě záměry uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Některé z nich podléhají posuzování vždy (záměry kategorie I). Jedná se o dálnice I. a II. třídy a o silnice nebo místní komunikace o čtyřech a více jízdnicích pruzích (včetně rozšíření nebo rekonstrukce stávajících silnic nebo místních komunikací na silnice nebo místní komunikace o čtyřech a více jízdnicích pruzích) o souvislé délce od 10 km.⁷²³ Další kategorie pozemních komunikací pak spadají do kategorie II a podléhají posuzování vlivů pouze tehdy, pokud se tak určí ve zjišťovacím řízení (*screening*). Jedná se o silnice nebo místní komunikace o čtyřech a více jízdnicích pruzích o souvislé délce od 2 km do 10 km a dále o silnice všech tříd a místní komunikace I. a II. třídy o méně než čtyřech jízdnicích pruzích od stanovené délky 2 km a ostatní pozemní komunikace od stanovené délky 2 km a od stanovené návrhové intenzity dopravy předpokládané pro novostavby a ročního průměru denních intenzit pro stávající stavby 1 000 vozidel za 24 hod.⁷²⁴

Vedle toho jsou za záměr kategorie II považovány také záměry, které podléhají naturovému posouzení.⁷²⁵ Tyto záměry podléhají EIA, pokud se tak určí ve zjišťovacím řízení.⁷²⁶

⁷²³ Příloha č. 1, body 47 a 48 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷²⁴ Příloha č. 1, body 48 a 49 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷²⁵ Ustanovení § 3 písm. a) bod 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷²⁶ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. f) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Podobně je třeba provést alespoň zjišťovací řízení (*screening*) také u podlimitních záměrů, které dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty a které se nacházejí ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny.⁷²⁷

Obsah posuzování je obecně stejný jako v případě SEA. Musí být posouzeny vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, krajinu a na řadu dalších faktorů životního prostředí (například na klima a půdu) a na jejich vzájemné působení a souvislosti. Vlivy na biologickou rozmanitost se podle zákona mají posuzovat se zvláštním zřetelem na evropsky významné druhy, ptáky a evropská stanoviště.⁷²⁸ Konkrétněji je obsah posuzování v rámci EIA vymezen pro každý záměr zvlášť ve zjišťovacím řízení (*scoping*) – za předpokladu, že zjišťovací řízení proběhne, tj. že oznamovatelem není předložena rovnou dokumentace záměru v souladu s § 6 odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Není-li využit postup podle § 6 odst. 5 (zejména nejsou-li splněny podmínky pro tento postup v tomto ustanovení stanovené, tj. jedná-li se o záměr podléhající naturovému či přeshraničnímu posuzování), pak procesu EIA předchází:

- Předložení oznámení záměru oznamovatelem příslušnému úřadu (tj. MŽP nebo krajský úřad, v případě dálnic se jedná vždy o MŽP) – náležitosti oznámení jsou uvedeny v příloze č. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí;⁷²⁹
- Pokud oznámení obsahuje všechny požadované náležitosti, pak jej příslušný úřad zveřejní a rozešle dotčeným orgánům a dotčeným územním samosprávným celkům; veřejnost, dotčená veřejnost, dotčené orgány a dotčené územní samosprávné celky se mohou k oznámení vyjádřit;⁷³⁰
- Následuje zjišťovací řízení, ve kterém dojde k upřesnění informací, které je vhodné uvést do dokumentace (*scoping*), popř. v případech, kdy se o provedení posuzování má rozhodnout ve zjišťovacím řízení, nejprve také k určení, zda záměr může mít významný vliv na životní prostředí, a tedy zda bude podléhat posuzování (*screening*) – podrobnější kritéria pro zjišťovací řízení stanoví zákon v příloze č. 2;⁷³¹

⁷²⁷ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷²⁸ Ustanovení § 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pojem „biologické rozmanitosti“ má být vykládán v souladu s definicí obsaženou v Úmluvě o biologické rozmanitosti (CBD). Podrobněji srov. MŽP, *Metodický výklad k aplikaci vybraných nových pojmů a požadavků zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí* [...] [online], Praha, 20. 10. 2017, č. j. MZP/2017/710/1985, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/eia_metodicka_doporučení?lang=cs [cit. 25. 7. 2021].

⁷²⁹ Ustanovení § 6 a § 3 písm. f) a k) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷³⁰ Ustanovení § 6 odst. 7 a 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷³¹ Ustanovení § 7 odst. 1, 2 a 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

- V případech, kdy příslušný úřad dojde k závěru, že záměr nebude podléhat posuzování vlivů na životní prostředí, musí o tom vydat správní rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání (popř. rozklad); v opačném případě vydává pouze odůvodněný písemný závěr (to platí vždy záměrů kategorie I).⁷³²

Samotným posouzením vlivů záměru na životní prostředí (EIA) se pak rozumí proces, který sestává z následujících kroků (pro přehled lze srovnat schéma v **příloze č. 6** této práce):

- Předložení dokumentace záměru vypracované autorizovanou osobou zajištěnou oznamovatelem – náležitosti dokumentace jsou uvedeny v příloze č. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zpracovatel dále vychází také z oznámení, vyjádření podaných k oznámení a z odůvodněného písemného závěru vydaného příslušným úřadem ve zjišťovacím řízení;⁷³³
- Obsahuje-li dokumentace všechny požadované informace, pak ji příslušný úřad zveřejní a rozešle dotčeným orgánům a dotčeným územním samosprávným celkům; veřejnost, dotčená veřejnost, dotčené orgány a dotčené územní samosprávné celky se mohou k dokumentaci vyjádřit;⁷³⁴
- Obdrží-li příslušný úřad alespoň jedno odůvodněné nesouhlasné vyjádření veřejnosti k dokumentaci, pak nařídí veřejné projednání; také zápis z veřejného projednání příslušný úřad zveřejní a rozešle dotčeným orgánům, dotčeným územním samosprávným celkům a oznamovateli;⁷³⁵
- Poté následuje zpracování posudku autorizovanou osobou zajištěnou příslušným úřadem – náležitosti posudku jsou stanoveny v příloze č. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a zpracovatel dále vychází také z dokumentace, z vyjádření k ní podaných, případně ze závěrů veřejného projednání;⁷³⁶
- K završení procesu dojde vydáním závazného stanoviska příslušným úřadem na základě dokumentace, vyjádření k ní podaných, výsledků veřejného projednání (proběhlo-li) a posudku – náležitosti závazného stanoviska EIA jsou stanoveny v příloze č. 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí;⁷³⁷

⁷³² Ustanovení § 7 odst. 5 a 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle § 7 odst. 9 a 10 může proti rozhodnutí vydanému ve zjišťovacím řízení podat dotčená veřejnost také správní žalobu.

⁷³³ Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Výjimku představuje postup podle § 6 odst. 5 tohoto zákona, protože v jeho případě předchozí fáze (zejména zjišťovací řízení) neproběhly. Při zpracování dokumentace se proto vyjde primárně z obecných požadavků stanovených v příloze č. 4 zákona.

⁷³⁴ Ustanovení § 8 odst. 2 a 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷³⁵ Ustanovení § 17 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷³⁶ Ustanovení § 9 odst. 1 a 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷³⁷ Ustanovení § 9a odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

- Závazné stanovisko příslušný úřad zveřejní a rozešle dotčeným orgánům a dotčeným územním samosprávným celkům, a to společně s posudkem;⁷³⁸
- Posledním krokem procesu EIA pak je zahrnutí obsahu závazného stanoviska do příslušného rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení (zejména územní řízení, stavební řízení, popř. společné územní a stavební řízení).⁷³⁹

Vlivy na biologickou rozmanitost, živočichy, rostliny, ekosystémy a krajinu jsou patřičným způsobem zohledňovány ve všech zpracovávaných podkladech od oznámení, přes závěry zjišťovacího řízení, dokumentaci, posudek, až po samotné závazné stanovisko EIA. Konkrétní požadavky na obsah těchto dokumentů jsou uvedeny v příslušných přílohách zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které vlivy na tyto faktory opakovaně zmiňují.⁷⁴⁰ Pokud orgán ochrany přírody nevyloučil postupem podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny významný vliv záměru na lokality soustavy Natura 2000, probíhá souběžně s procesem EIA i naturové posouzení (podrobněji viz následující kapitola).

V průběhu procesu EIA může být se záměrem pracováno ve variantách (zpravidla dochází ke konečnému výběru trasy pozemní komunikace v rámci vymezeného koridoru). Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí to neukládá jako povinnost, ale počítá s tím jako s možností.⁷⁴¹ V případě záměrů, které podléhají posuzování vždy (záměry kategorie I) musí oznamovatel již v oznámení uvést nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí.⁷⁴² Je-li záměr oznámen ve variantách, pak je součástí závěru zjišťovacího řízení i výsledek vyhodnocení jednotlivých variant z hlediska vlivů na životní prostředí. V případě všech záměrů pak může zpracování dalších variant uložit příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení, domnívá-li se, že je jejich provedení účelné a z technických hledisek možné.⁷⁴³ Zda tuto možnost využije, však záleží na jeho úvaze (na rozdíl od případů, kdy jsou shledány významné negativní vlivy záměru na lokality soustavy Natura 2000 – viz následující kapitola). Jsou-li varianty navrženy, jejich hodnocení se projeví v

⁷³⁸ Ustanovení § 9a odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷³⁹ „Standardní“ proces EIA probíhá na rozdíl od procesu SEA po formální stránce odděleně od jednotlivých navazujících řízení (včetně územního řízení). Právě v tomto posledním kroku procesu dojde k materiální integraci (zahrnutí) požadavků vyplývajících z EIA do rozhodnutí přijatého v navazujícím řízení (zejména územního rozhodnutí). Současný stavební zákon však již počítá také s možností formální integrace EIA a územního řízení (či případně i stavebního řízení) – k tomu srov. podrobněji podkapitolu 3.10.3 této práce.

⁷⁴⁰ Přesněji je pak rozsah požadovaných údajů vymezen i v MŽP, *Metodický výklad k aplikaci vybraných nových pojmů a požadavků zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí* [...] [online], 2017, opak. cit.

⁷⁴¹ Specifický postup co do zpracování a hodnocení variant se uplatní u záměrů, které podléhají naturovému posouzení (povinnost posouzení variant v těchto případech vyplývá ze směrnice o stanovištích). Tato specifika budou rozebrána v kapitole 4.2.2 této práce.

⁷⁴² Ustanovení § 6 odst. 4 poslední věta zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁴³ Ustanovení § 7 odst. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

dokumentaci, posudku i ve výsledné podobě závazného stanoviska, které pak obsahuje také pořadí variant z hlediska vlivů na životní prostředí.⁷⁴⁴

V souladu se směrnicí EIA připadá v úvahu také mezistátní posuzování vlivů na životní prostředí, a to v případech, kdy území dotčené záměrem může přesahovat za hranice ČR nebo kdy o to potenciálně dotčený stát požádá.⁷⁴⁵ Pokud dotčený stát o mezistátní posuzování projeví zájem, pak se mu zejména dává příležitost, aby se vyjádřil k oznámení a dokumentaci EIA. Jeho vyjádření musí být zohledněno při zpracování dokumentace, posudku i stanoviska EIA.⁷⁴⁶ Příslušným úřadem se automaticky stává MŽP.⁷⁴⁷ Přestože z povahy věci se tento postup může uplatnit i u přeshraničních úseků dálnic, v praxi bohužel často využíván není.⁷⁴⁸

Závazné stanovisko EIA je (na rozdíl od stanoviska SEA) závazným stanoviskem ve smyslu ustanovení § 149 správního řádu. Jeho obsah je tedy závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu vydávaného v navazujícím řízení, mezi které patří mimo jiné jak územní řízení, tak stavební řízení, a také jejich integrovaná forma – tzv. společné územní a stavební řízení.⁷⁴⁹ Kdyby bylo závazné stanovisko EIA nesouhlasné, nebylo by možné záměr v navazujících řízeních povolit.⁷⁵⁰ Obvyklejší však je závazné stanovisko souhlasné, které současně stanoví řadu podmínek stanovených za účelem předcházení možným významným negativním vlivům záměru na životní prostředí, popř. k jejich vyloučení, snížení, zmírnění nebo minimalizaci, či ke zvýšení pozitivních vlivů záměru na životní prostředí.⁷⁵¹ Tyto podmínky musí být zahrnuty do příslušných rozhodnutí vydávaných v navazujících řízeních.

Platnost závazného stanoviska EIA je v současnosti stanovena na 7 let ode dne jeho vydání (před novelou zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zákonem č. 326/2017 Sb. účinnou ke dni 1. 11. 2017 to bylo 5 let a o několik let dříve dokonce jen 2 roky). Platnost lze na žádost oznamovatele prodloužit o dalších 5 let, a to i opakovaně. Platnost závazného stanoviska příslušný úřad prodlouží, pokud shledá, že nedošlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud

⁷⁴⁴ Srov. přílohu č. 4 část E (náležitosti dokumentace), přílohu č. 5 část II bod 3 (náležitosti posudku) a přílohu č. 6 část II bod 4 (náležitosti stanoviska) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁴⁵ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁴⁶ Ustanovení § 13 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁴⁷ Ustanovení § 21 písm. f) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁴⁸ Mezistátní posuzování bylo provedeno v případě příhraničních úseků D3 a R49. Jinak však přeshraniční úseky dálnic v mezistátním posuzování zpravidla posuzovány nebyly (srov. D6, D8, R11, R52).

⁷⁴⁹ Ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu a ustanovení § 9a odst. 3 a § 3 písm. g) body 1, 2 a 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁵⁰ Ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu a také § 92 odst. 2 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) stavebního zákona. Stavební úřad by zamítl žádost o vydání územního rozhodnutí. Nesouhlasné stanovisko EIA lze srovnat u záměru rychlostní silnice R49 v úseku Lípa (pův. Fryšták) – státní hranice ČR/SR. Informační systém EIA (portál CENIA) [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP272?lang=cs [cit. 25. 7. 2021].

⁷⁵¹ Ustanovení § 5 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

neposouzené významné vlivy na životní prostředí.⁷⁵² Zákonem č. 326/2017 Sb. bylo současně s prodloužením této lhůty odstraněno problematické ustanovení, podle kterého se lhůta pro podání žádosti o prodloužení platnosti závazného stanoviska přerušovala zahájením navazujícího řízení (v důsledku této úpravy bylo možné protahovat platnost závazných stanovisek EIA takřka donekonečna a stanovení lhůty tak v podstatě ztrácelo smysl).⁷⁵³

Jelikož v čase mezi vydáním závazného stanoviska EIA a podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení (územního řízení i stavebního řízení) může uplynout dlouhá doba (což je pro stavby pozemních komunikací poměrně typické), stanoví zákon o posuzování vlivů na životní prostředí povinnost přezkoumání případných změn záměru před zahájením navazujícího řízení. Slouží k tomu tzv. verifikační stanovisko (*coherence stamp*) zavedené do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zákonem č. 39/2015 Sb.⁷⁵⁴ Oznamovateli vzniká povinnost předložit příslušnému úřadu před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení dokumentaci pro dané navazující řízení (dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, dokumentace pro vydání stavebního povolení) včetně popisu případných změn záměru vzniklých od doby, kdy bylo vydáno závazné stanovisko EIA. Pokud příslušný úřad zjistí, že došlo ke změnám záměru, které by mohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, vydá nesouhlasné verifikační stanovisko. Změny záměru pak musí být předmětem nové EIA. V opačném případě vydá souhlasné verifikační závazné stanovisko. V tomto stanovisku současně určí, které z podmínek původního stanoviska jsou v důsledku změn záměru neproveditelné.⁷⁵⁵

Vedle toho potřebují záměry, pro které bylo stanovisko EIA vydáno přede dnem 1. 4. 2015 (tímto dnem vstoupila v účinnost tatož novela č. 39/2015 Sb., která rovněž změnila formu stanoviska EIA na závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu), tzv. ověřovací stanovisko podle části první článku II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb. Před vydáním tohoto stanoviska příslušný úřad ověří, že obsah stanoviska je v souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici EIA.⁷⁵⁶ Ověřovací stanovisko je závazným stanoviskem (na rozdíl

⁷⁵² Ustanovení § 9a odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁵³ Srov. ustanovení § 9a odst. 3 poslední věta ve znění účinném od 1. 4. 2015 do 31. 10. 2017. Poslední věta tohoto ustanovení zněla následovně: „*Tato lhůta se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů.*“ Pro více informací souvisejících s touto novelou lze srovnat MŽP, *Sdělení Ministerstva životního prostředí k platnosti stanovisek k posouzení vlivů provedení záměrů na životní prostředí [...] a k obsahu žádosti o prodloužení platnosti stanovisek EIA* [online], Praha, 13. 9. 2018, č. j.: MZP/2018/710/2837, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/eia_metodicka_doporuceni?lang=cs [cit. 25. 7. 2021].

⁷⁵⁴ K této velice významné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí lze obecněji srovnat publikaci Vomáčka, V., Židek, D. a kol., *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, svazek 561, Masarykova univerzita, Brno 2016.

⁷⁵⁵ Ustanovení § 9a odst. 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁵⁶ Jedná se pouze o přílohu č. 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která stanoví náležitosti stanoviska EIA. Vedle toho je třeba přihlídnout k tomu, zda stanovisko EIA odpovídá požadavkům § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny (může-li záměr mít významný vliv na lokality soustavy Natura 2000). Podrobněji

od předchozího stanoviska EIA) a příslušný úřad v něm stanoví, které z podmínek uvedených v původním stanovisku EIA budou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení (územní řízení a stavební řízení) povinny zahrnout do svých rozhodnutí (tj. učiní je prostřednictvím své formy závaznými).⁷⁵⁷ Dojde-li příslušný úřad k závěru, že souhlasné závazné stanovisko nelze vydat, pak musí pro daný záměr proběhnout nová EIA.

Obě uvedená stanoviska byla do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí přidána již zmíněnou novelou č. 39/2015 Sb., která také počítá s tím, že pokud bude pro jeden záměr třeba vydat obě tato stanoviska, lze řízení o nich spojit a vydat pouze jediné závazné stanovisko.⁷⁵⁸ Na rozdíl od ověřovacího stanoviska, které je vydáváno pouze jednou pro účely všech navazujících řízení, však v případě verifikačního stanoviska vzniká povinnost vydat jej i pro každé další navazující řízení – zejména tedy i pro stavební řízení. Novela č. 39/2015 Sb. reagovala na požadavky vyplývající z infringementového řízení, které bylo vedeno Evropskou komisí proti ČR z důvodu nesprávné implementace požadavků směrnice EIA.⁷⁵⁹ Komise vytýkala ČR zejména nedostatek závaznosti výstupů EIA a možnost změn záměru během navazujících řízení, a také nedostatky v účasti veřejnosti v navazujících řízeních.⁷⁶⁰

Pro stavby dálnic v ČR tato novela představovala nemalý problém, protože právě tyto v mnoha ohledech velice složité stavby často disponovaly stanovisky EIA, které byly vydány ještě podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, který unijní právní úpravu nezohledňoval (ČR v té době nebyla členským státem EU). Tato stanoviska proto obecně nesplňovala požadavky vyplývající ze směrnice EIA, po novele zákona č. 39/2015 Sb. by pro ně tedy nebylo možné vydat souhlasné ověřovací stanovisko, a proto by u nich musela být provedena nová EIA.⁷⁶¹ Za účelem řešení této situace vložil český zákonodárce do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nové ustanovení § 23a, které zavedlo zvláštní kategorii

srov. MŽP, *Metodický výklad čl. II bodu 1 (přechodných ustanovení) zákona č. 39/2015 Sb.* [...] [online], Praha, 18. 8. 2016, č. j. 55035/ENV/16, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/eia_metodicka_doporu-ceni?lang=cs [cit. 25. 7. 2021].

⁷⁵⁷ Část první, článek II bod 1 zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

⁷⁵⁸ Tamtéž.

⁷⁵⁹ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb.

⁷⁶⁰ Tamtéž.

⁷⁶¹ Srov. výše citovanou metodiku MŽP, *Metodický výklad čl. II bodu 1 (přechodných ustanovení) zákona č. 39/2015 Sb.* [...] [online], 2016, opak. cit., s. 5. Tato metodika doslova stanoví, že „[s]oulad obsahu stanovisek EIA vydaných podle zákona č. 244/1992 Sb. s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici EIA, lze po formální i věcné stránce vyloučit. Ke všem stanoviskům EIA vydaným podle zákona č. 244/1992 Sb., k nimž bude příslušnému úřadu doručena žádost o vydání závazného stanoviska k ověření souladu nebo oznámení o zahájení navazujícího řízení podle čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb. je proto nutné podle tohoto ustanovení vydat nesouhlasné závazné stanovisko k ověření souladu.“ Dále lze srovnat také Dvořák, L., *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 287 a násl.

tzv. prioritních dopravních záměrů, pro které platí částečně odchylný režim.⁷⁶² Důvodová zpráva k novele č. 256/2016 Sb., která do zákona toto ustanovení do zákona včlenila, výslovně uvádí, že „[p]rakticky všechny záměry posouzené podle zákona č. 244/1992 Sb. kromě dopravních staveb jsou již dnes postavené nebo povolené a nemožnost vydání souhlasných ověřovacích závazných stanovisek by se tak dotkla především dopravních staveb.“⁷⁶³

Mezi prioritní dopravní záměry podle ustanovení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí patří záměry nacházející se na transevropské dopravní síti (TEN-T), pro které bylo vydáno souhlasné stanovisko o hodnocení vlivů ještě podle zákona č. 244/1992 Sb. a současně pro ně již bylo ke dni 31. března 2015 vydáno územní rozhodnutí, a které stanoví vláda nařízením.⁷⁶⁴ Jedná se o 9 záměrů, z toho v 8 případech jde o úseky dálnic (D1 0136 Říkovice – Přerov, D3 Obchvat Českých Budějovic, D6 obchvaty obcí Řevničov, Lubenec, Krušovice, D11 1106 Hradec Králové – Smiřice, D35 Opatovice – Ostrov, D48 Frýdek-Místek, obchvat, D49 Hulín – Fryšták a D55 Otrokovice, obchvat JV část).⁷⁶⁵ Podle důvodové zprávy se jedná o „[...] projekty na transevropské dopravní síti a jejich realizace je tudíž důležitá jak pro Českou republiku, tak okolní státy.“⁷⁶⁶ Současně se jedná o záměry, jejichž připravenost je v nejpokročilejším stadiu.⁷⁶⁷ Požadavek na omezení prioritních dopravních záměrů pouze na stavby s vydaným územním rozhodnutím vyplývá podle důvodové zprávy k zákonu č. 256/2016 Sb. z předjednání s Evropskou komisí, která na tomto omezení trvala.⁷⁶⁸

Pro tyto stavby byl zaveden odchylný postup, který podle důvodové zprávy umožní pokračovat v jejich povolovacích procesech.⁷⁶⁹ V tomto odchylném postupu má MŽP vydat zvláštní závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí, které bude podkladem pro rozhodnutí v navazujících řízeních. Je však vyloučeno použití ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí upravujících předložení oznámení (§ 6), provedení zjišťovacího řízení (§ 7), zpracování dokumentace (§ 8) a zpracování posudku (§ 9).⁷⁷⁰ Vyloučena je tedy také účast veřejnosti v průběhu posuzování. MŽP vydává závazné stanovisko pouze na základě žádosti oznamovatele a jím předloženého podkladu obsahujícího popis

⁷⁶² Ustanovení bylo do zákona přidáno novelou č. 256/2016 Sb., a to s účinností ke dni 5. srpna 2016.

⁷⁶³ Důvodová zpráva k zákonu č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

⁷⁶⁴ Ustanovení § 23a odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Nařízením provádějícím toto ustanovení je nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů.

⁷⁶⁵ Nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů.

⁷⁶⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

⁷⁶⁷ Tamtéž.

⁷⁶⁸ Tamtéž.

⁷⁶⁹ Tamtéž.

⁷⁷⁰ Ustanovení § 23a odst. 2 a odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

aktuálního technického řešení záměru a jeho vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví.⁷⁷¹ Pouze ve dvou případech (D3 Obchvat Českých Budějovic a D48 Frýdek-Místek, obchvat) je po oznamovateli navíc vyžadováno uvedení nástinu studovaných hlavních variant a stěženi důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí.⁷⁷²

Platnost tohoto zvláštního závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí je omezena na 5 let, a to bez možnosti jejího dalšího prodloužení (i zde se přitom podle důvodové zprávy jedná o promítnutí požadavků Evropské komise).⁷⁷³ Před zahájením navazujícího řízení je pak již pouze třeba získat verifikační stanovisko – změny záměru se přitom posuzují již pouze oproti podkladu přiloženého oznamovatelem k žádosti o vydání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí.⁷⁷⁴ Ověřovací stanovisko se v těchto případech nevydává.⁷⁷⁵

Je vcelku zřejmé, že se jedná o poměrně specifické řešení vzniklé situace, se kterým ne všichni souhlasili.⁷⁷⁶ Není proto velkým překvapením, že v průběhu soudního přezkumu stavebního povolení pro stavbu jednoho z prioritních dopravních záměrů (úseku dálnice D48 Frýdek-Místek, obchvat) byla otevřena také otázka ústavnosti tohoto řešení. Jelikož Krajský soud v Ostravě sdílel s žalobcem pochybnost o ústavnosti řešení, podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení ustanovení § 23a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Namítal zejména nedostatek obecnosti napadeného ustanovení, neústavní vyloučení dotčené veřejnosti z účasti při posuzování a neústavní absenci soudního přezkumu postupu příslušného úřadu.⁷⁷⁷

ÚS se však s těmito argumenty neztotožnil a návrh krajského soudu zamítl. Právní úpravu označil za dostatečně obecnou, jelikož zákonodárce vymezil tři obecné podmínky a vymezení čtvrté podmínky ponechal v gesci vlády. Orgány moci výkonné i soudní tedy podle jeho názoru nezávisle posuzují splnění podmínek prioritních dopravních záměrů a princip dělby

⁷⁷¹ Ustanovení § 23a odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁷² Ustanovení § 23a odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů.

⁷⁷³ Ustanovení § 23a odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a důvodová zpráva k zákonu č. 256/2016 Sb. (zvláštní část – k § 23a odst. 3).

⁷⁷⁴ Ustanovení § 23a odst. 8 a 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁷⁵ Ustanovení § 23a odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁷⁶ Z odborné literatury lze srovnat zejména Vomáčka, V., Bahýřová, L., *Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby (k novele č. 256/2016 Sb.)*, In: *České právo životního prostředí*, č. 3/2016 (41), s. 45–52. Franková, M., *Malé zamyšlení nad „rychlou novelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, In: *České právo životního prostředí*, č. 3/2016 (41), s. 53–56. Dvorská, E., *Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí*, In: *České právo životního prostředí*, č. 4/2017 (46), s. 40–41.

⁷⁷⁷ Nález ÚS ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18, bod 10 a podrobněji bod 17. K nálezu srov. podrobnou analýzu Vícha, O., *Právní úprava posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí je ústavně konformní*, In: *České právo životního prostředí*, č. 4/2019 (54), s. 67–81. Na tento nález pak ÚS opakovaně odkazoval také ve svém nálezu týkajícím se změny § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (nález ÚS ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17).

moci není porušen.⁷⁷⁸ Po provedení testu racionality dospěl ÚS k názoru, že řešení představuje rozumnou míru omezení práva veřejnosti participovat v procesu posuzování vlivů na životní prostředí u prioritních dopravních záměrů.⁷⁷⁹ Na několika místech nálezu zdůraznil, že dotčená veřejnost se mohla účastnit předchozího procesu EIA podle zákona č. 244/1992 Sb., dále že mohla uplatnit své výhrady v územním řízení, a navíc bude mít také možnost bránit se proti obsahu závazného stanoviska v navazujícím stavebním řízení. Upozornil také na ojedinělost a časovou omezenost napadené právní úpravy a na její účel – zajištění efektivního průběhu dokončení předmětných staveb v již pokročilém stadiu připravenosti.⁷⁸⁰ Soudní přezkum rozhodnutí přijatých v navazujících řízeních i samotného obsahu závazného stanoviska nebyl podle ÚS právní úpravou vyloučen.⁷⁸¹ Nález ÚS však obsahuje také disentní stanovisko soudce Ludvíka Davida, který uvádí, že nesouhlasí ani s jeho výrokiem ani s odůvodněním.⁷⁸²

Zákonodárce v § 23a odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí omezil možnost podání žádosti o vydání závazného stanoviska k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí do 31. 1. 2017. Do tohoto termínu byla žádost podána u všech prioritních dopravních záměrů a všechny také následně obdrženy souhlasné závazné stanovisko.⁷⁸³

Bez ohledu na to, zda se jedná o prioritní dopravní záměr či nikoli, navazuje na vydání závazného stanoviska EIA již mnohokrát zmíněné navazující řízení, kterým je mimo jiné jak územní řízení, tak také stavební řízení, popřípadě jejich integrovaná forma – společné územní a stavební řízení (prioritní dopravní záměry již mají vydané územní rozhodnutí, následuje tedy jen stavební řízení). Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí č. 39/2015 Sb. úžeji propojila proces EIA s postupem v navazujících řízeních. Jednak významně posílila možnost účasti dotčené veřejnosti podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v navazujících řízeních,⁷⁸⁴ současně také výslovně uvádí, že správní orgán při svém rozhodování v navazujícím řízení, pokud jde o podklady pro rozhodnutí, vychází také z dokumentace, popřípadě

⁷⁷⁸ Tamtéž, body 37, 38 a 63.

⁷⁷⁹ Tamtéž, bod 65.

⁷⁸⁰ Tamtéž, body 51, 52, 59, 64 a 65.

⁷⁸¹ Tamtéž, bod 62.

⁷⁸² Soudce L. David ve svém disentu zejména uvádí, že „V případě přezkoumávaného § 23a nejde o evropskou výjimku, ale o jakési ‚české specifikum‘ vyluky účasti veřejnosti z posuzování vlivů na životní prostředí. I když byla tato situace pro plénum ústavně únosná, mělo být (minimalisticky vzato) omezení účasti veřejnosti, k němuž došlo, přezkoumáváno intenzivnějším testem, než byl zvolený test racionality, spokojující se s širokou diskrecí legislativy. Pro mne představuje přezkoumávaná úprava, zvláště ve spojení s následným legislativním zásahem [zákonem 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]] do § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, jenž podstatnou měrou ztížil účast veřejnosti v tzv. navazujících správních řízeních, porušení čl. 21 odst. 1 Listiny o účasti občanů na správě věcí veřejných.“

⁷⁸³ Informační systém EIA (portál CENIA), *Prioritní dopravní záměry dle §23a* [online], https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_pdz [cit. 25. 7. 2021].

⁷⁸⁴ Ustanovení § 9c odst. 3 a 4 a § 9d zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

oznámení, připomínek veřejnosti, vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování a výsledků veřejného ústního jednání, bylo-li konáno.⁷⁸⁵

Zjevně však stále nelze hovořit o takové formě procesní integrace jako je tomu v případě procesu SEA při pořizování koncepce (kdy tyto procesy probíhají paralelně a vzájemně se ovlivňují). V případě „standardního“ (výše popsaného) procesu EIA následuje navazující řízení až po dovršení procesu EIA, která do navazujícího řízení přesahuje především prostřednictvím závazného stanoviska a ve formě shromážděných odborných podkladů. Tento stav zákonodárce částečně modifikoval novelou č. 225/2017 Sb. účinnou ke dni 1. 1. 2018, která do stavebního zákona zavedla nové formy integrovaných řízení – územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí a společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí. Použití těchto postupů však záleží na volbě žadatele o vydání územního rozhodnutí.

Pokud jde o otázku přezkumu závazného stanoviska EIA, s účinností od 1. 1. 2021 je ve správním řádu obsažena (nyní již opět obecná) úprava, podle které se lze především odvolat proti rozhodnutí, které bylo příslušným závazným stanoviskem podmíněno (tj. zejména proti územnímu rozhodnutí), a v tomto odvolání napadnout obsah závazného stanoviska.⁷⁸⁶ Vedle toho připadá v úvahu také přezkoumání zákonnosti závazného stanoviska v přezkumném řízení.⁷⁸⁷ Přezkumné řízení je však nezbytné zahájit do 1 roku od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, a současně závazné stanovisko nelze v přezkumném řízení zrušit nebo změnit po uplynutí 15 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí.⁷⁸⁸

3.10 Rozhodnutí o umístění stavby

3.10.1 Význam a účel územního rozhodnutí v procesu územního plánování

Klíčovým regulačním nástrojem územního plánování, který se uplatní v kontextu otázek řešených v této práci, je rozhodnutí o umístění stavby (úseku) pozemní komunikace vydávané v územním řízení (popř. některá z jeho integrovaných forem, které budou rozebrány níže).⁷⁸⁹

⁷⁸⁵ Ustanovení § 9b odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁷⁸⁶ Ustanovení § 149 odst. 7 správního řádu.

⁷⁸⁷ Ustanovení § 149 odst. 8 správního řádu.

⁷⁸⁸ Ustanovení § 149 odst. 8 správního řádu.

⁷⁸⁹ Stavební zákon zná také několik zjednodušených režimů, ve kterých lze umístit stavbu bez provedení standardního územního řízení (zejména zjednodušené územní řízení, územní souhlas a veřejnoprávní smlouva), ty se však mohou uplatnit jen u staveb pozemních komunikací nižší kategorie, jelikož ani jeden ze jmenovaných zjednodušených režimů nelze využít v případě záměrů, pro které je vyžadována EIA. Pro podmínky využití těchto režimů srov. § 95 stavebního zákona (zjednodušené územní řízení), § 96 stavebního zákona (územní souhlas) a § 78a stavebního zákona (veřejnoprávní smlouva), plus případě § 79 odst. 2 a 3 stavebního zákona (volný režim, který se uplatní u sjezdů a nájezdů na pozemní komunikace). V případě záměrů podléhajících EIA nepřipadá v úvahu ani náhrada územního rozhodnutí regulačním plánem (srov. § 61 odst. 2 stavebního zákona). Případy, kdy by tyto

Rozhodnutí o umístění stavby „[...] vymezuje stavební pozemek, umísťuje navrhovanou stavbu, stanoví její druh a účel, podmínky pro její umístění, pro zpracování projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení, pro ohlášení stavby a pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.“⁷⁹⁰ Na žádost jej vydává příslušný stavební úřad.⁷⁹¹

Právě v této fázi je podrobněji řešen vliv navržené stavby na různé předměty ochrany přírody a krajiny. Stavba je řešena již invariantně, tj. jen pro jednu trasu vybranou v rámci EIA a v koncepčních fázích územního plánování. PÚR ČR i územně plánovací dokumentace jsou pro vydání územního rozhodnutí závazné.⁷⁹² V tomto smyslu územní rozhodnutí završuje proces územního plánování. Nekončí tím však celý proces povolování stavby – po vydání územního rozhodnutí následuje v případě staveb (úseků) pozemních komunikací zpravidla také stavební řízení směřující k vydání stavebního povolení. Stavební řízení svou povahou sice přesahuje rámec vymezený předmětem této práce, nelze jej však zcela pomíjet. Zatímco v územním řízení se řeší otázky související s umístěním stavby do území, ve stavebním řízení se řeší již konkrétnější otázky související s jejím technickým provedením.⁷⁹³ Územní rozhodnutí a stavební povolení jsou považována za řetězcí se správní rozhodnutí. Stavební řízení však podle judikatury NSS nelze chápat jako pokračování územního řízení.⁷⁹⁴

S ohledem na odlišný předmět těchto dvou řízení (odlišný okruh otázek, které se v nich řeší) nelze ve stavebním řízení přezkoumávat zákonnost správních aktů, které předcházejí vydání územního rozhodnutí a svou povahou se vztahují právě k němu: „*Námítky proti stanovisku k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) a procesu posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí (SEA), jejichž cílem je zpochybnit výběr konkrétní trasy dálnice, je třeba uplatnit v územním řízení, neboť v něm se rozhoduje o umístění stavby. Ve stavebním řízení se k těmto námitkám nepřihlíží [§ 61 odst. 1 věta třetí stavebního zákona z roku 1976].*“⁷⁹⁵ Kromě

režimy bylo možné uplatnit, nebudou v této práci s ohledem na nezbytnost omezení jejího rozsahu a na s tím související zaměření především na pozemní komunikace vyšší kategorie podrobněji rozebrány.

⁷⁹⁰ Ustanovení § 79 odst. 1 stavebního zákona.

⁷⁹¹ V územním řízení se jedná o obecný stavební úřad, kterým bude zpravidla obecní úřad obce s rozšířenou působností (jde-li o navazující řízení EIA – srov. § 13 odst. 6 stavebního zákona) nebo krajský úřad v případě záměrů, které podléhají zvláštnímu režimu dle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon) – srov. § 2e odst. 1 tohoto zákona. V ostatních případech by se mohlo jednat i o pověřený obecní úřad či výjimečně „jedničkový“ obecní úřad.

⁷⁹² Ustanovení § 31 odst. 4 (PÚR), § 35a odst. 2 (ÚRP), § 36 odst. 5 (ZÚR), 43 odst. 5 (ÚP) a případně také § 61 odst. 2 (regulační plán) stavebního zákona.

⁷⁹³ Podrobněji srov. § 115 odst. 1 stavebního zákona.

⁷⁹⁴ Toto několikrát zopakoval také NSS ve své judikatuře týkající se mimo jiné právě staveb pozemních komunikací (především dálnice D8 – blíže srov. kapitolu 6.3 této práce). Rozsudek NSS zde dne 8. září 2011, č. j. 1 As 83/2011 – 565, bod 41. Rozsudek NSS ze dne 23. ledna 2013, č. j. 1 As 119/2012 – 86, bod 21. Rozsudek NSS ze dne 23. září 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, bod 32.

⁷⁹⁵ Rozsudek NSS zde dne 8. září 2011, č. j. 1 As 83/2011 – 565, právní věta. Obdobný závěr pak NSS zopakoval ještě několikrát v dalších rozsudcích, které se týkaly jiných úseků dálnice D8.

stanovisek SEA a EIA se tyto závěry obdobně vztahují také na další akty vydávané podle zákona o ochraně přírody a krajiny, které budou rozebrány v následující kapitole této práce. Právě v tom spočívá klíčový význam územního rozhodnutí – přebírá podmínky vyplývající z mnohých v této práci relevantních závazných stanovisek a jen jeho prostřednictvím lze obsah těchto závazných stanovisek právně napadnout.

3.10.2 Prostředky ochrany životního prostředí v územním řízení

V územním řízení se uplatní několik prostředků ochrany životního prostředí. Významný je v první řadě již samotný obsah žádosti o vydání územního rozhodnutí, ke které je třeba přiložit mimo jiné také vypracovanou dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí a závazná stanoviska či rozhodnutí dotčených orgánů.⁷⁹⁶ Dokumentace pro vydání územního rozhodnutí má podle stavebního zákona obsahovat průvodní zprávu, souhrnnou technickou zprávu, situační výkresy, dokumentaci objektů a dokladovou část. Podrobnější údaje jsou pro případ staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejných účelových komunikací obsaženy v příloze č. 4 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb (rozsah a obsah dokumentace je v tomto případě stanoven specificky oproti jiným stavbám). Další podrobnosti pak stanoví článek 4 části II. směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací (jedná se o interní předpis MD, který je však v kontextu zde řešených otázek velmi důležitý).⁷⁹⁷

Na tomto místě je třeba zvlášť upozornit zejména na to, že část B.6 dokumentace pro vydání územního rozhodnutí má obsahovat údaje o vlivech stavby na životní prostředí a jeho ochraně (včetně údajů o vlivech na přírodu a krajinu a na lokality soustavy Natura 2000 a údajů o způsobu zohlednění podmínek vyplývajících ze závazného stanoviska EIA) a že závazná stanoviska, stanoviska, rozhodnutí a vyjádření dotčených orgánů se uvádí zvlášť v dokladové části přiložené k dokumentaci.⁷⁹⁸ Zpracovatel dokumentace v souladu s § 159 stavebního zákona odpovídá za její správnost, celistvost a úplnost i za respektování požadavků z hlediska ochrany

⁷⁹⁶ Obsah žádosti je specifikován v § 86 stavebního zákona a v § 3 a příloze č. 1 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

⁷⁹⁷ MD, Odbor pozemních komunikací, *Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací* [online], Praha, srpen 2017, schváleno Ministerstvem dopravy, Odborem pozemních komunikací pod č. j. 158/2017-120-TN/1 ze dne 9. srpna 2017, s účinností od 14. srpna 2017, ve znění *Dodatku č. 1*, schváleno Ministerstvem dopravy, Odborem pozemních komunikací pod č. j. 66/2018-120-TN ze dne 19. března 2018, s účinností od 1. dubna 2018, dostupné z: <http://www.pjpk.cz/metodicke-pokyny-smernice-a-dalsi-technicke-pre/> [cit. 25. 7. 2021]. Směrnice je závazná ve vztahu k dokumentaci staveb pozemních komunikací ve vlastnictví státu, tj. dálnic a silnic I. tříd. Ve vztahu k silnicím II. a III. tříd, místním komunikacím a účelovým komunikacím působí jako metodický pokyn, který se uplatní podle požadavků příslušných orgánů kraje či obce nebo příslušného stavebního úřadu. Konkrétněji k působnosti směrnice srov. tamtéž, s. 7 (bod 3).

⁷⁹⁸ Srov. přílohu č. 4 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb.

veřejných zájmů a za jejich koordinaci. Je také povinen dbát právních předpisů a působit v součinnosti s příslušnými orgány územního plánování a dotčenými orgány.⁷⁹⁹

Doručením žádosti příslušnému stavebnímu úřadu je zahájeno územní řízení. V jeho rámci může stavební úřad nařídit ústní jednání nebo veřejné ústní jednání, částečně to však záleží na jeho úvaze – v souladu se zákonem může upustit od ústního jednání, jsou-li mu dobře známy poměry v území a žádost poskytuje dostatečný podklad pro posouzení záměru (to se však zpravidla bude týkat jen „jednodušších“ záměrů).⁸⁰⁰ Veřejné ústní jednání může stavební úřad nařídit zejména v případech záměrů podléhajících EIA – územní řízení je v takovém případě navazujícím řízením a ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí vyplývá možnost veřejnosti podávat v něm připomínky, proto je nařízení veřejného ústního jednání logické, není však ze zákona povinné.⁸⁰¹ Pouze v případě záměrů umístěvaných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán, stavební úřad veřejné ústní jednání nařídit musí (obligatorně).⁸⁰² Při ústním jednání či ve stanovené lhůtě (není-li ústní jednání nařízeno) je současně dán prostor účastníkům řízení podat námitky a dotčeným orgánům uplatnit závazná stanoviska.⁸⁰³

Na tomto místě je třeba zrekapitulovat, že mezi účastníky územního řízení patří (kromě žadatele a vlastníka pozemku, na kterém má být požadovaný záměr uskutečněn, popř. toho, kdo má jiné věcné právo k tomuto pozemku) také (1) obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn, (2) osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám anebo sousedním pozemkům nebo stavbám na nich může být územním rozhodnutím přímo dotčeno a (3) podléhal-li záměr EIA, pak také dotčená veřejnost ve smyslu § 3 písm. i) bodu 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. environmentální spolky, pokud splní v tomto zákoně vymezené podmínky).⁸⁰⁴ U všech těchto subjektů lze předpokládat, že by v územním řízení mohly uplatňovat mimo jiné i námitky týkající se zájmů ochrany přírody a krajiny (v případě obce se jedná o námitky k ochraně zájmů obce a občanů obce, v případě dotčených sousedů o námitky v rozsahu jejich práv dotčených záměrem a v případě spolků o námitky v rozsahu veřejných zájmů dotčených záměrem, jejichž ochranou se zabývají).⁸⁰⁵

⁷⁹⁹ Ustanovení § 159 odst. 1 stavebního zákona.

⁸⁰⁰ Ustanovení § 87 odst. 1 stavebního zákona.

⁸⁰¹ Srov. ustanovení § 3 písm. g) bod 1 a § 9c odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a také ustanovení § 87 odst. 2 stavebního zákona.

⁸⁰² Ustanovení § 87 odst. 2 stavebního zákona.

⁸⁰³ Ustanovení § 87 odst. 1 stavebního zákona a § 89 odst. 1 stavebního zákona.

⁸⁰⁴ Ustanovení § 85 stavebního zákona a § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁸⁰⁵ Srov. ustanovení § 89 odst. 4 stavebního zákona.

Mezi dotčené orgány patří také orgány ochrany přírody, ty tedy mohou v územním řízení také uplatnit závazné stanovisko za účelem ochrany jim svěřených zájmů.⁸⁰⁶ Dalším významným dotčeným orgánem je příslušný orgán územního plánování, který vydává závazné stanovisko, ve kterém určí, zda je záměr přípustný z hlediska souladu s PÚR a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování.⁸⁰⁷ V případě, že by kterýkoli z dotčených orgánů vydal závazné stanovisko, které by znemožňovalo vyhovět žádosti o vydání územního rozhodnutí, stavební úřad by musel žádost zamítnout.⁸⁰⁸ Pokud jednotlivé dotčené orgány vydají vzájemně protichůdná závazná stanoviska, připadá v úvahu využití postupu řešení rozporů (blíže srov. kapitolu 4.6.2 této práce).⁸⁰⁹ Obsah závazného stanoviska je v současnosti upraven v § 149 odst. 2 správního řádu.

I na této úrovni se uplatní určitá omezení vyplývající z postavení územního řízení v hierarchii nástrojů územního plánování a ze snah zákonodárce urychlit řízení. Obecně se především opět uplatní zásada, podle které se nepřihlíží k závazným stanoviskům a námitkám k věcem, o kterých bylo rozhodnuto již při vydání územně plánovací dokumentace.⁸¹⁰ Dotčené orgány jsou vázány svými předchozími stanovisky.⁸¹¹ Závazná stanoviska, námitky i připomínky musí být uplatněny nejpozději při (veřejném) ústním jednání či ve lhůtě k tomu stanovené (je-li od ústního jednání upuštěno).⁸¹² S účinností od 1. 1. 2021 navíc ve stavebních věcech platí také nová fikce vydání souhlasného závazného stanoviska dotčeného orgánu, pokud dotčený orgán požadované závazné stanovisko nevydá v k tomu stanovené lhůtě (do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán, plus případně dalších 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť složitý případ).⁸¹³ Také v tomto případě důvodová zpráva uvádí, že řešení vychází z uplatnění koncentrační zásady.⁸¹⁴

Tato nová právní fikce se nevztahuje na závazné stanovisko EIA, na jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny (viz následující kapitola), ani na některá další závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny v návaznosti na unijní směrnice

⁸⁰⁶ Ustanovení § 90 odst. 1 a 16 zákona o ochraně přírody a krajiny, ustanovení § 136 odst. 1 písm. b) správního řádu a ustanovení § 89 odst. 1 stavebního zákona.

⁸⁰⁷ Ustanovení § 96b stavebního zákona ve spojení s § 136 správního řádu. Jestliže orgán územního plánování shledá ve svém závazném stanovisku záměr přípustným, může stanovit podmínky pro jeho uskutečnění.

⁸⁰⁸ Ustanovení § 149 odst. 6 správního řádu.

⁸⁰⁹ Ustanovení § 4 odst. 8 stavebního zákona a § 136 odst. 6 správního řádu.

⁸¹⁰ Ustanovení § 89 odst. 2 stavebního zákona.

⁸¹¹ Ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona. Blíže srov. kapitolu 4.6.2 této práce.

⁸¹² Ustanovení § 89 odst. 1 stavebního zákona.

⁸¹³ Ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu a § 4 odst. 9 stavebního zákona.

⁸¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k čl. XXIV, bodu 5 – § 4 odst. 9 až 11.

o stanovištích a o ptácích.⁸¹⁵ Když se však v ostatních případech uplatní, je fiktivní závazné stanovisko vydáno automaticky bez podmínek. To je problematické, protože ve skutečnosti nemusí být dány zákonné předpoklady pro vydání takového souhlasného závazného stanoviska. Proto stavební zákon také stanoví, že pokud nebyly splněny předpoklady pro vydání souhlasného závazného stanoviska bez podmínek, vydá nadřízený správní orgán nové závazné stanovisko, kterým se „fiktivní“ závazné stanovisko zruší. Musí to však stihnout ve lhůtě 6 měsíců od právní moci rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.⁸¹⁶ Tímto časovým omezením je podle důvodové zprávy sledováno zajištění právní jistoty.⁸¹⁷

Na základě shromážděných podkladů následně stavební úřad posuzuje záměr žadatele. Zjišťuje zejména, zda je záměr v souladu s požadavky (1) stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území, (2) na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu k možnosti a způsobu napojení nebo k podmínkám dotčených ochranných a bezpečnostních pásem, a (3) zvláštních právních předpisů (sem spadá také zákon o ochraně přírody a krajiny) a se závaznými stanovisky, popřípadě s rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů (tedy i orgánů ochrany přírody – viz kapitola 4 této práce) nebo stavebního zákona, popřípadě s výsledkem řešení rozporů.⁸¹⁸

V návaznosti na toto posouzení stavební úřad buď vydá územní rozhodnutí, kterým schválí záměr (a vymezí s tím související podmínky), anebo zamítne žádost.⁸¹⁹ Vydáním územního rozhodnutí stavební úřad schvaluje navržený záměr, vymezuje pozemky pro jeho realizaci a stanovuje podmínky pro využití a ochranu území a podmínky pro další přípravu a realizaci záměru.⁸²⁰ Kromě toho územní rozhodnutí obsahuje také podmínky vyplývající ze závazných

⁸¹⁵ Ustanovení § 4 odst. 12 stavebního zákona. K vymezení okruhu případů, ve kterých nelze fikci uplatnit, lze srovnat zejména tento velice výstižný komentář P. Svobody: „*Můžeme přitom jen děkovat evropským směrnicím, že pro záměry podléhající procesu EIA a pro evropsky chráněné přírodní hodnoty vyžadují skutečné posouzení od „živých“ úředníků, a tudíž nepřipouštějí umělé právní konstrukce a fiktivní souhlasy. Jinak bychom zřejmě i v těchto případech měli nyní fikce.*“ Svoboda, P., *Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 5/2020, 1. 11. 2020, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novela-urychlovaciho-zakona-dalsi-deregulace-vystavby-na-ukor-ochrany-prirody/> [cit. 25. 7. 2021].

⁸¹⁶ Ustanovení § 4 odst. 10 stavebního zákona. Jak bylo uvedeno již výše v souvislosti se závazným stanoviskem EIA, mnohých změn se v posledních letech dočkala také právní úprava týkající se přezkumu závazných stanovisek. V současnosti připadá v úvahu zejména odvolání proti územnímu rozhodnutí, přičemž v tomto odvolání lze napadnout obsah závazného stanoviska. Vedle toho připadá v úvahu také přezkoumání zákonnosti samotného závazného stanoviska v přezkumném řízení, pokud jsou dodrženy již výše zmíněné lhůty pro zahájení přezkumného řízení i pro přijetí rozhodnutí o případné změně či zrušení závazného stanoviska v tomto řízení. Jedná se přitom opět o obecnou úpravu obsaženou ve správním řádu, srov. ustanovení § 149 odst. 7 a 8 správního řádu.

⁸¹⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k čl. XXIV, bodu 5 - § 4 odst. 9 až 11.

⁸¹⁸ Ustanovení § 90 odst. 1 stavebního zákona.

⁸¹⁹ Ustanovení § 92 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Vedle toho samozřejmě připadají v úvahu také obecné možnosti vyplývající ze správního řádu a stavebního zákona, jako je přerušení či zastavení řízení ze stanovených důvodů.

⁸²⁰ Obsah územního rozhodnutí je podrobněji vymezen v § 92 odst. 1 stavebního zákona a v § 9 vyhlášky č. 503/2006 Sb.

částí závazných stanovisek dotčených orgánů, popřípadě vyplývající z výsledku řešení rozporů.⁸²¹ Územní rozhodnutí je platné po dobu 2 let, nestanoví-li stavební úřad v odůvodněných případech lhůtu delší, nejdéle však 5 let. Na žádost lze tuto dobu prodloužit.⁸²²

3.10.3 Integrované formy územního řízení

Zákonem č. 225/2017 Sb. byly do stavebního zákona přidány nové formy integrující v různých kombinacích územní řízení, stavební řízení a proces EIA. Také tyto integrované formy jsou v kontextu této práce významné (zejména v souvislosti s otázkou racionalizace řízení předcházejících povolení stavby pozemní komunikace a v návaznosti na otázku integrace požadavků na ochranu přírody a krajiny do těchto řízení), proto je na tomto místě nezbytné v krátkosti rozebrat také s nimi související procesní specifika. Ve všech případech je ponecháno na volbě žadatele, zda některou z těchto integrovaných forem řízení zvolí – na jednu stranu to pro něj může představovat zjednodušení (spočívající zejména ve vydávání pouze jednoho rozhodnutí a z toho plynoucí možnosti podání pouze jednoho odvolání či případně pouze jedné správní žaloby), na druhou stranu na něj však budou kladeny vyšší požadavky co do obsahu připravované dokumentace (kterou zejména nelze dopracovávat na základě závěrů EIA či územního řízení, pokud jsou tato řízení integrována do zvolené formy řízení).⁸²³

V první řadě se může jednat o tzv. společné územní a stavební řízení, které připadalo v úvahu již dříve, k 1. 1. 2018 však i toto řízení doznalo významných změn. V tomto řízení je vydáváno společné povolení, kterým se stavba umísťuje i povoluje.⁸²⁴ Nezávisle na tomto řízení probíhá pouze EIA (je-li v daném případě vyžadována). Průběh společného územního a stavebního řízení je z procesního hlediska obdobný jako v případě samotného územního řízení, liší se však orgán příslušný k vydání společného povolení a odlišný je i okruh posuzovaných otázek.

Příslušným orgánem k vydání společného povolení je podle stavebního zákona speciální stavební úřad. Ten za normální okolností rozhoduje až ve stavebním řízení, v integrovaném řízení se však jeho působnost rozšiřuje i na řízení územní. Speciálním stavebním úřadem je

⁸²¹ Ustanovení § 9 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb.

⁸²² Ustanovení § 93 stavebního zákona.

⁸²³ V důvodové zprávě k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým došlo mimo jiné ke změně níže rozebraného liniového zákona ve vztahu k rozsahu dokumentace vypracovávané za účelem vydání společného povolení, je uvedeno doslova, že „[v]ýhodou tradičního postupu je zejména minimalizace rizik marně vynaložených nákladů na podrobnější dokumentaci, naopak jednoznačnou nevýhodou je nutnost projít v rámci povolovacího procesu několika správními řízeními v celém rozsahu. Společné povolení naopak umožňuje minimalizovat počet schvalovacích postupů na jedno řízení, avšak ve snaze zajistit dostatečně podrobnou dokumentaci pro stavební úřad zavádí neopominutelné riziko přípravy podrobnosti dokumentace, která může být částečně nevyužitelná. V případě významných dopravních staveb se může jednat o výdaje v desítkách milionů Kč.“

⁸²⁴ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

v případě staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací silniční správní úřad.⁸²⁵ Ve stavebním řízení může vydat stavební povolení jen se souhlasem obecného stavebního úřadu příslušného k vydání územního rozhodnutí, který ověřuje dodržení podmínek územního rozhodnutí.⁸²⁶ Do společného územního a stavebního řízení naproti tomu obecný stavební úřad zpravidla nevstupuje.⁸²⁷ Přípustnost záměru z hlediska jeho souladu s PÚR a územně plánovací dokumentací a z hlediska uplatňování cílů a úkolů územního plánování je namísto něj posouzena orgánem územního plánování v již výše zmiňovaném závazném stanovisku podle § 96b stavebního zákona.⁸²⁸ Tím by měla být patrně kompenzována skutečnost, že speciální stavební úřady do doby přijetí této nové právní úpravy neměly žádné větší zkušenosti s agendou územního rozhodování. Případné problémy související s tímto novým konstruktem má zřejmě řešit taktéž nová možnost MMR podat žalobu proti společnému povolení v případě, kdy shledá, že speciální stavební úřad vydal toto rozhodnutí v rozporu se závazným stanoviskem orgánu územního plánování (tj. žaloba ve veřejném zájmu).⁸²⁹

Z materiálního hlediska je ve společném územním a stavebním řízení třeba posoudit soulad záměru s požadavky vyžadovanými v obou těchto řízeních. Proto musí být k žádosti o vydání společného povolení přiložena dokumentace, která v sobě kombinuje obsah

⁸²⁵ Ustanovení § 15 odst. 1 písm. c) stavebního zákona ve spojení s § 16 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Pro společné územní a stavební řízení srov. také ustanovení § 94j odst. 1 stavebního zákona. Příslušným silničním správním úřadem je v případě dálnic MD, v případě silnic I. třídy krajský úřad a v případě ostatních jmenovaných pozemních komunikací obecní úřad obce s rozšířenou působností – srov. ustanovení § 40 odst. 2 písm. c), odst. 3 písm. d) a odst. 4 písm. a) zákona o pozemních komunikacích.

⁸²⁶ Ustanovení § 15 odst. 2 stavebního zákona. Tento souhlas obecného stavebního úřadu je v souladu s judikaturou NSS vydávan ve formě závazného stanoviska. Srov. rozsudek NSS ze dne 23. září 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, II. právní věta a bod 60. V tomto rozsudku NSS také vysvětluje důvody, které podle něj vedly zákonodárce k přijetí popsaného řešení: „Pokud by zákonodárce nezvolil koncepci stanovenou v § 15 stavebního zákona a nepřesunul by u těchto staveb působnost vést stavební řízení na speciální stavební úřady, stavební řízení by prováděly obecné stavební úřady a Ministerstvo dopravy by se ke stavbám dálnic vyjadřovalo z pozice dotčeného orgánu. Vzhledem k tomu, že takové stanovisko ministerstva by v případě těchto staveb bylo značně rozsáhlé a jeho podmínky by v konečném důsledku tvořily převážnou část samotného stavebního povolení, přenesl zákonodárce působnost vést stavební řízení právě na Ministerstvo dopravy, které v oblasti povolování staveb dálnic disponuje potřebnou odborností a specifickými znalostmi ohledně těchto staveb. Role ministerstva a stavebního úřadu se tak de facto ‚prohodila‘ a z vysoce specializovaného odborného orgánu se stal speciální stavební úřad, zatímco obecný stavební úřad se dostal do pozice dotčeného orgánu. Pro rozhodnutí speciálního stavebního úřadu vydává závazné stanovisko, které ověřuje splnění podmínek územního rozhodnutí. Pro posouzení problematiky plnění podmínek územního rozhodnutí přitom obecný stavební úřad disponuje odbornými kompetencemi (znalostmi lokality a místních poměrů, zkušenostmi z průběhu řízení o umístění záměru stavby), které speciální stavební úřad postrádá; ten je profesionálem v oblasti dálničních staveb, nicméně nemá potřebné znalosti z řízení územního.“

⁸²⁷ Macháčková, J. a kol., *Stavební zákon. Komentář*, 2018, opak. cit., s. 572. Výjimku představují soubory staveb, u kterých je obecný stavební úřad příslušný k umístění nebo povolení vedlejších staveb souboru (to je v případě staveb pozemních komunikací časté). V těchto případech je obecný stavební úřad dotčeným orgánem, který namísto rozhodnutí vydá závazné stanovisko. Ustanovení § 94j odst. 2 stavebního zákona.

⁸²⁸ V této souvislosti stanoví stavební zákon v § 96p odst. 6 zvláštní „pojistku“, podle které „[s]hledá-li ministerstvo, že společně povolení vydané stavebním úřadem uvedeným v § 15 odst. 1 písm. b) až d) nebo v § 16 odst. 2 písm. d) je v rozporu se závazným stanoviskem vydaným podle § 96b, je oprávněno podat z tohoto důvodu proti společnému povolení ve lhůtě 6 měsíců ode dne jeho právní moci žalobu ve správním soudnictví.“

⁸²⁹ Ustanovení § 94p odst. 6 stavebního zákona.

dokumentace pro vydání územního rozhodnutí a projektové dokumentace pro vydání stavebního povolení. Její obsah je pro případ staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejných účelových komunikací vymezen v příloze č. 11 vyhlášky č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb. Ve srovnání s dokumentací pro vydání územního rozhodnutí je tato dokumentace obsažnější, ovšem její z pohledu této práce podstatné součásti týkající se ochrany přírody a krajiny (které byly jmenovány výše) zůstávají zachovány beze změny.⁸³⁰ K dokumentaci se také při-kládají závazná stanoviska, stanoviska, rozhodnutí, vyjádření dotčených orgánů.⁸³¹

Co se vymezení účastníků řízení týče, ve společném územním a stavebním řízení se kombinují účastníci samostatného územního a stavebního řízení, což ve výsledku vede k tomu, že se konečné vymezení shoduje s širším vymezením okruhu účastníků v územním řízení. Částečně se však mění použitá terminologie, kdy „žadatel“ (dle terminologie územního řízení) je nyní označován jako „stavebník“ (dle terminologie stavebního řízení).⁸³² Dotčené orgány, které mohly uplatňovat závazná stanoviska v průběhu územního řízení, mají tuto možnost také v společném územním a stavebním řízení. Velmi podobně se také uplatní právní úprava týkající se možnosti nařídit ústní jednání či veřejné ústní jednání, lhůt pro podávání závazných stanovisek, námitek a připomínek apod.⁸³³

Příslušný speciální stavební úřad (silniční správní úřad) posuzuje záměr na základě kritérií stanovených v § 94o stavebního zákona. Také ty vychází i z požadavků posuzovaných v rámci samostatného územního řízení (§ 90 stavebního zákona). Pokud se speciální stavební úřad rozhodne vydat společné povolení, pak v něm schválí stavební záměr, vymezí pozemky pro jeho realizaci a stanoví podmínky pro umístění a provedení stavby (případně stanoví podmínky pro dělení nebo scelování pozemků) a pokud je to třeba, stanoví podmínky také pro její užívání.⁸³⁴ Obsahové náležitosti společného povolení jsou stanoveny v § 13a vyhlášky č. 503/2006 Sb. V opačném případě (nejsou-li stanovené požadavky splněny), žádost o vydání společného povolení zamítne.⁸³⁵

Druhou v úvahu připadající integrovanou formou řízení je tzv. územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve kterém je integrováno územní řízení s procesem EIA.⁸³⁶

⁸³⁰ Srov. zejm. část B6 přílohy č. 11 vyhlášky č. 499/2006 Sb.

⁸³¹ Tamtéž, dokladová část, bod 1.

⁸³² Srov. ustanovení § 94k ve spojení s § 85 stavebního zákona.

⁸³³ Ustanovení § 94m a 94n stavebního zákona.

⁸³⁴ Ustanovení § 94p odst. 1 stavebního zákona.

⁸³⁵ Ustanovení § 94p odst. 2 stavebního zákona.

⁸³⁶ Po materiální stránce dochází k začlenění (integraci) příslušných environmentálních požadavků vyplývajících z EIA i v případě, kdy jsou od sebe proces EIA a územní řízení procesně odděleny. V případě provedení územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí dojde i k formální integraci těchto procesů. Podrobnější rozbor tohoto procesu lze srovnat v komentáři k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí: Dvořák, L., *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 140 a násl.

Také toto řízení probíhá obdobně jako výše popsané samostatné územní řízení, je zde však několik rozdílů. Stavební zákon především stanoví, že obecným stavebním úřadem příslušným k vedením tohoto řízení je obecní úřad obce s rozšířenou působností (nejde-li o stavbu spadající do působnosti liniového zákona – viz níže). Tento stavební úřad postupuje v řízení v součinnosti s orgánem příslušným k vydání závazného stanoviska EIA.⁸³⁷ K žádosti o vydání územního rozhodnutí se vedle dokumentace pro vydání územního rozhodnutí (dle přílohy č. 4 vyhlášky č. 499/2006 Sb.) přikládá také závěr zjišťovacího řízení EIA (byl-li vydán) a dokumentace EIA včetně případného naturového hodnocení.⁸³⁸

Před přiložením dokumentace EIA k žádosti o vydání územního rozhodnutí s posouzením vlivů na životní prostředí musí zpravidla proběhnout oznámení záměru příslušnému úřadu, podávání vyjádření k oznámení a zjišťovací řízení EIA – to vše probíhá v režimu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a nejedná se o vlastní součást územního řízení. Lze však také uplatnit výjimku podle § 6 odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle které může oznamovatel předložit rovnou dokumentaci EIA v případech, kdy není třeba provést mezistátní posuzování a je vyloučen vliv na lokality soustavy Natura 2000.⁸³⁹

Následující kroky procesu EIA pak již probíhají paralelně s projednáváním žádosti o vydání územního rozhodnutí. Stavební úřad může (fakultativně) nařídít veřejné ústní jednání (neuplatní se přitom úprava dle § 17 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podle které je třeba veřejné projednání nařídít v případech, kdy příslušný úřad obdrží odůvodněné nesouhlasné vyjádření veřejnosti k dokumentaci).⁸⁴⁰ Bez ohledu na to, zda je veřejné ústní jednání nařízeno, je v této fázi nezbytné dát příležitost veřejnosti uplatnit připomínky k záměru z hlediska jeho vlivů na životní prostředí a dotčeným orgánům uplatnit závazná stanoviska (či vyjádření ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).⁸⁴¹

⁸³⁷ Ustanovení § 94a odst. 1 ve spojení s § 13 odst. 1 písm. c) stavebního zákona.

⁸³⁸ Ustanovení § 94c odst. 1 stavebního zákona a příloha č. 4 vyhlášky č. 499/2006 Sb., dokladová část, bod 2. Naturové hodnocení musí být přiloženo již k oznámení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 6 odst. 6 tohoto zákona). Příslušný úřad pak na základě výsledků zjišťovacího řízení určí, zda je třeba naturové hodnocení přiložit i k dokumentaci EIA (srov. § 7 odst. 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).

⁸³⁹ Ustanovení § 10 odst. 3 ve spojení s § 6 odst. 5 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁸⁴⁰ Ustanovení § 10 odst. 5 ve spojení s § 17 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. S ohledem na § 87 odst. 2 stavebního zákona lze dovodit, že veřejné ústní jednání je obligatorně třeba nařídít pouze v případě, kdy je záměr umístován v území, pro které není vydán územní plán. L. Dvořák v komentáři k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí doporučuje, aby „stavební úřady konání veřejného ústního jednání nařizovaly zejména v těch případech, kdy lze z obdržených vyjádření k dokumentaci EIA soudit, že stavební záměr má konfliktnější charakter a veřejné ústní jednání by za této situace mohlo být platformou pro snadnější nalezení přijatelného konsensu.“ Dvořák, L., *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 143.

⁸⁴¹ Ustanovení § 94e odst. 1 stavebního zákona.

Po ukončení tohoto projednání stavební úřad územní řízení přeruší do doby vypracování posudku a vydání závazného stanoviska EIA.⁸⁴² To je vydáváno příslušným úřadem na základě dokumentace EIA, výsledků první fáze projednání, případného vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování a posudku.⁸⁴³ Teprve po vydání závazného stanoviska EIA je v rámci územního řízení dána příležitost účastníkům řízení podat námítky, veřejnosti podat připomínky a dotčeným orgánům uplatnit dodatečná závazná stanoviska (tj. druhá fáze projednání).⁸⁴⁴ Na základě shromážděných podkladů pak stavební úřad posoudí záměr z hlediska stejných požadavků jako v případě samostatného územního řízení.⁸⁴⁵ Jelikož v mezichase nemůže dojít ke změnám záměru, není v tomto případě vyžadováno verifikační stanovisko EIA, což je jednou z výhod tohoto integrovaného řízení. Na druhou stranu však také nemůže dojít k úpravě dokumentace pro územní rozhodnutí na základě výsledků EIA. Pokud jsou požadavky splněny, vydá stavební úřad územní rozhodnutí.⁸⁴⁶ V opačném případě žádost zamítne.

V kontextu této práce je třeba upozornit na některé související problémy. Jelikož na základě výsledků EIA nemůže dojít k úpravě dokumentace pro územní rozhodnutí, není využití integrovaného procesu územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí obecně vhodné v případech, kdy lze v návaznosti na výsledky EIA očekávat změny v navrhované podobě záměru.⁸⁴⁷ Ačkoli to stavební zákon výslovně nevylučuje, lze tento postup považovat za nevhodný zejména v případech, kdy by v rámci procesu EIA mělo ještě dojít ke zvážení a porovnání variant řešení záměru. V rámci EIA sice posuzovat varianty lze, do územního řízení by však záměr měl vstupovat v invariantní podobě. V praxi si lze proto jen obtížně představit uplatnění tohoto integrovaného řízení v případě, kdy by záměrem mohly být dotčeny lokality soustavy Natura 2000. Přesto s touto možností stavební zákon počítá.⁸⁴⁸

K žádosti o vydání územního rozhodnutí je v těchto případech nezbytné připojit i naturové hodnocení.⁸⁴⁹ V jeho rámci musí být vyhodnoceny i varianty řešení, jejichž cílem je

⁸⁴² Ustanovení § 94f odst. 1 stavebního zákona.

⁸⁴³ Ustanovení § 10 odst. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁸⁴⁴ Ustanovení § 94f odst. 2 a § 94g ve spojení s § 89 stavebního zákona. Okruh účastníků řízení je stejný jako v případě samostatného územního řízení, které je navazujícím řízením EIA, tj. je vymezen v § 85 stavebního zákona a v § 9c odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁸⁴⁵ Ustanovení § 94h ve spojení s § 90 stavebního zákona.

⁸⁴⁶ Ustanovení § 94i stavebního zákona.

⁸⁴⁷ K obecným limitům uplatnění integrace procesu územního řízení a EIA lze srovnat Sobotka, M., *Vybrané aspekty integrace procesu posuzování vlivů na životní prostředí a postupů podle stavebního zákona*, In: Staša, J., Rajchl, J. (eds.), *Sondy do stavebního práva*, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, nakladatelství Eva Rozkotová, Praha 2018, sborník č. 72, s. 159–163.

⁸⁴⁸ K předpokládanému postupu lze srovnat také podrobnější analýzu provedenou v Židek, D., *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*, Wolters Kluwer, Praha 2019, s. 150–151.

⁸⁴⁹ Ustanovení § 94c odst. 1 stavebního zákona.

vyloučit nebo alespoň zmírnit významný negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000.⁸⁵⁰ Využití cesty integrace územního řízení s EIA by pak mohlo být smysluplné snad jen za předpokladu, že je z naturového hodnocení naprosto zřejmé, že předkládaná varianta řešení je nejvhodnější nebo jediná možná. Stavební zákon dále stanoví podmínky postupu v případě, že se v závazném stanovisku EIA ukáže, že záměr má významně negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000. Tato skutečnost může vést buď k zamítnutí žádosti, nebo lze uvažovat o uplatnění výjimky ve smyslu požadavků článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích (k české právní úpravě srov. kapitolu 4.2.2 této práce). V takovém případě je třeba uložit kompenzační opatření. Kompenzační opatření určí orgán ochrany přírody na podnět stavebního úřadu – do té doby stavební úřad řízení přeruší.⁸⁵¹

Dále je třeba upozornit také na to, že právě v případě pozemních komunikací často dochází k tomu, že je záměr povolován a realizován po částech či v etapách, tj. územní řízení se může týkat jen některé části záměru. Dokumentaci EIA je přitom podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí i v tomto případě nezbytné vypracovat k celému záměru (na rozdíl zejména od dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, která se zpracuje jen pro příslušnou etapu či část záměru).⁸⁵² Také závazné stanovisko EIA se vydává pro celý záměr (na rozdíl od územního rozhodnutí, které se opět týká jen příslušné etapy či části). Vydané závazné stanovisko EIA je později podkladem také pro další řízení týkající se dalších částí či etap záměru.⁸⁵³ V těchto navazujících řízeních přitom již pochopitelně nepřipadá v úvahu vedení územního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, protože EIA již proběhla.

Konečně zatřetí připadá v úvahu také provedení tzv. společného územního a stavebního řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, které v sobě integruje jak územní řízení a stavební řízení, tak také EIA. Toto řízení v sobě kombinuje vše výše rozebrané, není proto potřeba podrobně ho rozebírat. Příslušným orgánem k jeho vedení je opět speciální stavební úřad (silniční správní úřad), přičemž v řízení postupuje v součinnosti s příslušným úřadem podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.⁸⁵⁴ K žádosti o vydání společného povolení musí

⁸⁵⁰ Ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁸⁵¹ Ustanovení § 94d odst. 2 stavebního zákona ve spojení s § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny. Vykonatelnost územního rozhodnutí a/nebo (v kontextu této práce spíše) stavebního povolení však musí být stavebním úřadem odložena do doby, kdy orgán ochrany přírody potvrdí zajištění kompenzačních opatření. Blíže srov. ustanovení § 94i odst. 2 stavebního zákona. Jedná se o nový režim platný od 1. 1. 2018. Srov. také § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého i obecněji platí, že „[z]ajištění kompenzačních opatření potvrdí vyjádřením orgán ochrany přírody, který je stanovil. Uložení kompenzačních opatření je důvodem pro stanovení odkladu vykonatelnosti rozhodnutí, kterým se záměr schvaluje, a to ke dni vydání vyjádření orgánu ochrany přírody, kterým bude zajištění kompenzačních opatření potvrzeno.“

⁸⁵² Ustanovení § 10 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁸⁵³ Ustanovení § 10 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁸⁵⁴ Ustanovení § 94q odst. 1 stavebního zákona.

stavebník přiložit jak dokumentaci pro vydání společného povolení (její náležitosti jsou pro případ staveb dálnic, silnic, místních komunikací a veřejných účelových komunikací uvedeny v příloze 11 vyhlášky č. 499/2006 Sb.), tak i dokumentaci EIA.⁸⁵⁵

3.10.4 Zvláštní režim podle liniového zákona

V případě vybraných staveb pozemních komunikací se uplatní zvláštní právní úprava obsažená v zákoně č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (dále jen „**liniový zákon**“). Tato úprava má v rozsahu otázek, které upravuje odchylně, před výše rozebranou obecnou právní úpravou obsaženou ve stavebním zákoně přednost (podle zásady *lex specialis derogat legi generali*). Cílem liniového zákona je u vybraných staveb infrastruktury „*urychlit jejich majetkoprávní přípravu, umístování, povolování a povolování jejich užívání, jakož i vydávání podmiňujících podkladových správních rozhodnutí, a urychlení následného soudního přezkumu všech správních rozhodnutí v souvislosti s těmito stavbami.*“⁸⁵⁶

Pokud jde o stavby pozemních komunikací, vztahuje se tento zákon na všechny stavby dálnic a silnic I. třídy nebo stavby s nimi související, a dále případně i na jiné veřejně prospěšné stavby pozemních komunikací vymezené v územně plánovací dokumentaci.⁸⁵⁷ Jedná se tedy o poměrně rozsáhlou množinu staveb. Pro tuto práci je relevantní zejména ta část jeho úpravy, která se týká vedení územního řízení a přezkumu územního rozhodnutí vydaného pro tyto stavby. Upozornit je přitom třeba, že tento zákon v posledních letech prodělal mnoho změn (blíže srov. kapitolu 5.1 této práce). Na tomto místě bude podrobněji rozebrána pouze v současnosti účinná právní úprava.

První významné specifikum stanovené liniovým zákonem pro výše vyjmenované stavby dopravní infrastruktury spočívá v tom, že k vedení územního řízení v jeho režimu je příslušný vždy krajský úřad (popř. Magistrát hl. m. Prahy), na jehož území se má stavba uskutečnit, nebo, má-li se stavba uskutečnit na území více krajů, ten krajský úřad, u kterého byla podána žádost.⁸⁵⁸ Odvolacím orgánem je pak Ministerstvo dopravy (u staveb dálnic a silnic I. třídy

⁸⁵⁵ Ustanovení § 94s odst. 2 písm. e) stavebního zákona.

⁸⁵⁶ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon).

⁸⁵⁷ Ustanovení § 1 odst. 2 liniového zákona. Další stavby dopravní infrastruktury nebo stavby s nimi související umístované v plochách nebo koridorech vymezených v platné PÚR ČR ve smyslu písm. c) tohoto ustanovení zde nejsou uvedeny, protože v PÚR ČR nejsou vymezeny jiné pozemní komunikace než dálnice a silnice I. třídy (které liniovému zákonu podléhají vždy již podle písm. a) tohoto ustanovení).

⁸⁵⁸ Ustanovení § 2e odst. 1 a 2 liniového zákona.

a staveb s nimi souvisejících) nebo Ministerstvo pro místní rozvoj (v ostatních případech).⁸⁵⁹ Tato úprava je účinná od 1. 8. 2019.

S účinností od 1. 1. 2021 liniový zákon zareagoval také na výše naznačený problém související se zvýšenou náročností přípravy dokumentace pro vydání společného povolení (s EIA i bez ní), který vznikl po zavedení nové právní úpravy integrovaných řízení do stavebního zákona. Zákonodárce se rozhodl v případě staveb dopravní infrastruktury spadajících do režimu liniového zákona umožnit stavebníkovi zpracovat v době podání žádosti o vydání společného povolení dokumentaci pouze v omezeném rozsahu s tím, že zcela dopracována a předána stavebnímu úřadu má být až nejpozději 5 dnů před zahájením stavby.⁸⁶⁰ Obsah této dokumentace zpracované v omezeném rozsahu je pro stavby pozemních komunikací určen v příloze č. 2 nové vyhlášky č. 583/2020 Sb. Touto zvláštní úpravou je prolomeno obecné pravidlo, podle kterého stavební úřad v případech, kdy je k žádosti o vydání společného povolení přiložena neúplná dokumentace, řízení přeruší a vyzve stavebníka k doplnění žádosti, popřípadě (pokud dokumentace není přiložena vůbec nebo ji stavebník nedoplní) řízení zastaví.⁸⁶¹

Podle důvodové zprávy „[p]ředložený návrh umožňuje lepší využití nových typů povolovacích řízení podle stavebního zákona i pro stavby dopravní infrastruktury. [...] [F]orma řízení, v němž je stavba umístěna i povolena jedním rozhodnutím a s nímž je tedy spojen pouze jediný přezkum, by mohla být pro povolování staveb dopravní infrastruktury velice efektivní, avšak není příliš využívána, zejména z důvodu neúčelnosti zpracování projektové dokumentace v požadované míře podrobnosti již před zahájením takového řízení.“⁸⁶² Dodání dokumentace v obvyklé míře podrobnosti se předpokládá až těsně před zahájením stavby, slouží proto již jen dohledu nad průběhem realizace stavby a poté v kolaudačním řízení.

Důvodová zpráva blíže vysvětluje, že „[z]avedení tohoto postupu vychází z předpokladu, že na významné státní investory je možné přenést větší odpovědnost za to, že stavba bude provedena v souladu s příslušnými právními předpisy a že obstojí při kolaudaci. Stavební povolení i společné povolení totiž dávají stavebníkovi v zásadě jistotu, že pokud dodrží podmínky uvedené v povolení, pak jeho stavba splňuje podmínky pro schválení k užívání. Nově zaváděný postup však vzhledem k nízké podrobnosti dokumentace nutí stavebníka si posoudit soulad konkrétního stavebně technického řešení stavby s příslušnými právními předpisy sám, aniž by se mohl spolehnout na ověření navrhovaného řešení prostřednictvím kontroly dokumentace

⁸⁵⁹ Ustanovení § 2e odst. 3 liniového zákona.

⁸⁶⁰ Ustanovení § 2j odst. 1 a 2 liniového zákona.

⁸⁶¹ Ustanovení § 94l odst. 5 a 6 stavebního zákona.

⁸⁶² Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., obecná část, bod B.

*ze strany příslušných orgánů státní správy v rámci schvalovacích procesů. Ověřování souladu stavby s příslušnými právními předpisy proběhne až v rámci kolaudačního řízení a stavebník tak ponese riziko, že pokud by stavba nebyla provedena v souladu s příslušnými právními předpisy, nebude zkolaudována a nebude tedy možné ji užívat.*⁸⁶³

S podklady pro vydání územního rozhodnutí dále souvisí také ustanovení § 2 odst. 7 liniového zákona, které již s účinností od 31. 8. 2018 zavedlo zvláštní úpravu fikce týkající se závazných stanovisek podmiňujících vydání územního rozhodnutí a/nebo stavebního povolení. Podle tohoto ustanovení platí, že pokud příslušný dotčený orgán stanovisko nevydá ani ve lhůtě 60 dní ode dne, kdy k tomu byl správním orgánem příslušným k vedení řízení vyzván, platí, že rozhodnutí není podmíněno tímto závazným stanoviskem a k případnému později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží.⁸⁶⁴ Ve své podstatě se tedy jedná o fikci nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem v případě, kdy toto stanovisko není vydáno včas. Tato úprava se nepoužije pouze v případě závazného stanoviska EIA a nově (od 1. 1. 2021) také v případě jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny.⁸⁶⁵ Důvodová zpráva se k tomuto novému mechanismu nevyjadřuje, jelikož se jednalo o produkt pozměňovacích návrhů, které byly předneseny až v průběhu legislativního procesu.⁸⁶⁶

Již k 1. 1. 2018 byla zavedena také zvláštní příslušnost soudu oprávněného rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí o umístění a/nebo povolení staveb dálnic a silnic I. třídy nebo staveb s nimi souvisejících. V souladu s § 7 odst. 4 soudního řádu správního je jím nyní Krajský soud v Ostravě, přičemž řízení o těchto žalobách vede specializovaný senát.⁸⁶⁷ NSS v důsledku této nové regulace několikrát rozhodoval o kasačních stížnostech týkajících se postoupení věci Krajskému soudu v Ostravě. Dovedil v této souvislosti především, že „[z] gramatického výkladu § 7 odst. 4 soudního řádu správního jednoznačně vyplývá, že výlučná místní příslušnost Krajského soudu v Ostravě [...] je dána pouze v případě žalob proti rozhodnutím, která byla vydána ve správním řízení, v němž byl aplikován zákon o urychlení výstavby [...]. Podstatná pro určení místní příslušnosti podle tohoto ustanovení je tak okolnost, zda správní řízení o umístění či povolení zde vymezených staveb probíhalo podle zákona o urychlení výstavby, nikoli okolnost,

⁸⁶³ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k čl. I, bodu 22.

⁸⁶⁴ Ustanovení § 2 odst. 7 liniového zákona.

⁸⁶⁵ Ustanovení § 2 odst. 7 liniového zákona.

⁸⁶⁶ Srov. pozměňovací návrh obsažený v čl. II usnesení ústavně právního výboru č. 48 ze 17. schůze konané dne 9. května 2018 (tisk 76/7) a dále také pozměňovací návrh č. 812 předložený Martinem Kolovratníkem. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk 76 – Novela z. o urychlení výstavby dopravní infrastruktury* [online], dostupné z: <https://public.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=76&o=8&snzp=1> [cit. 25. 7. 2021].

⁸⁶⁷ Ustanovení § 7 odst. 4 soudního řádu správního.

*zda řízení o žalobě bylo zahájeno za účinnosti tohoto zákona.*⁸⁶⁸ Dále uvádí také, že „*zákonodárce svěřil specializovanému senátu Krajského soudu v Ostravě příslušnost k rozhodování pouze o omezeném a přesně definovaném okruhu staveb a současně omezil výlučnou místní příslušnost jen na ta řízení o žalobách, které míří proti rozhodnutím vydaným ve správním řízení, na něž se zákon o urychlení výstavby vztahuje.*“⁸⁶⁹

Liniový zákon již od počátku (jen s dílčí změnou od 1. 10. 2011) upravuje také lhůty pro soudní přezkum rozhodnutí. V souladu s § 2 odst. 2 liniového zákona ve znění zákona č. 209/2011 Sb. se lhůty pro podání žalob k soudům k přezkoumání nebo nahrazení správních rozhodnutí vydaných při přípravě, umístování a povolování staveb předmětných pozemních komunikací (tj. mimo jiné v územním a stavebním řízení) zkracují na polovinu. O žalobách má pak soud rozhodnout ve lhůtě 90 dnů, což obdobně platí také pro řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí soudu o žalobě. Také k této právní úpravě se NSS několikrát vyjadřoval, a to zejména v tom smyslu, že pokud není z předchozího řízení zřejmé, že je vedené v režimu liniového zákona, není možné ustanovení o zkrácené lhůtě pro podání žaloby či případně kasační stížnosti použít.⁸⁷⁰ S tím související problémy však od té doby překonala novela zákona účinná ke dni 1. 1. 2018, která do zákona přidala ustanovení stanovující, že v případech, kdy se na řízení vztahuje liniový zákon, musí o tom příslušný úřad poučit účastníky již v oznámení o jeho zahájení.⁸⁷¹ V jiném rozsudku se pak NSS vyjádřil také k uplatnění 90 denní lhůty pro vydání rozhodnutí v tom smyslu, že do této doby nelze započítávat dobu, po kterou stěžovatel odstraňuje vadu podání spočívající v nedostatku uvedení důvodů kasační stížnosti.⁸⁷²

Liniovým zákonem je dále upraven také rozsah soudního přezkumu, když v § 2 odst. 4 stanoví, že při rozhodování o žalobách proti správním rozhodnutím vydaným v řízeních podle odstavce 2 (tj. výše citované ustanovení upravující lhůty pro soudní přezkum) rozhodne soud vždy o všech žalobních bodech. Toto ustanovení je účinné také od 1. 1. 2018 a jeho účelem je patrně vyloučit situace, kdy soud zruší rozhodnutí jen z určitého důvodu a ostatními žalobními body se s ohledem na princip hospodárnosti nezabývá. Podle této zvláštní úpravy je naproti tomu nezbytné rovnou vyřešit i jiné případné vady v řízení. Podle názoru NSS se toto

⁸⁶⁸ Rozsudek NSS ze dne 16. dubna 2020, č. j. 6 As 30/2020 – 31, bod 11. Obdobně také rozsudek NSS ze dne 28. dubna 2020, č. j. 9 As 58/2020 – 38, bod 8, rozsudek NSS ze dne 4. května 2020, č. j. 10 As 78/2020 – 29, bod 9, rozsudek NSS ze dne 14. května 2020, č. j. 7 As 64/2020 – 32, bod 10 a rozsudek NSS ze dne 17. prosince 2020, č. j. 3 As 95/2020 – 30, bod 10.

⁸⁶⁹ Tamtéž (první zmiňovaný rozsudek).

⁸⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 16. května 2017, č. j. 5 As 180/2015 – 51. Obdobně lze srovnat také rozsudek NSS ze dne 27. srpna 2015, č. j. 7 As 82/2015 – 31, rozsudek NSS ze dne 30. června 2015, č. j. 7 As 81/2015 – 45 a rovněž v textu zmíněný rozsudek NSS ze dne 25. června 2015, č. j. 1 As 13/2015 – 295.

⁸⁷¹ Ustanovení § 1 odst. 2 liniového zákona.

⁸⁷² Rozsudek NSS ze dne 22. prosince 2020, č. j. 2 As 252/2020 – 46, bod 28.

ustanovení uplatní především v případě, že kdy soud ruší správní rozhodnutí pro nezákonnost. Nelze jej naopak uplatnit v případě, kdy je správní rozhodnutí nepřezkoumatelné do té míry, že to vylučuje jeho přezkum v mezích žalobních bodů.⁸⁷³

3.11 Dílčí závěry kapitoly

Tato kapitola sloužila především k představení jednotlivých nástrojů územního plánování, v jejichž rámci dochází k plánování a umisťování staveb pozemních komunikací (vyšších kategorií), a některých dalších s nimi úzce provázaných nástrojů. Z provedené analýzy je především zřejmé, že příslušné procesy územního plánování jsou z procesního hlediska velmi složité (zvláště po zahrnutí požadavků na provedení SEA, EIA a případně naturového posouzení, a také požadavků týkajících se účasti veřejnosti na rozhodování). Tato složitost je však z velké části dána právě potřebou shromáždit všechny potřebné informace a dát možnost dotčeným orgánům a dotčeným osobám (a případně i široké veřejnosti) vyjádřit svůj názor.

Požadavky na ochranu přírody a krajiny jsou do těchto procesů integrovány v zásadě dvojitým způsobem.⁸⁷⁴ Jednak prostřednictvím „interních“ procesů, v jejichž rámci sám investor zohlední požadavky plynoucí z právních předpisů (včetně zákona o ochraně přírody a krajiny) i případné výsledky svých přípravných studií a průzkumů a navrhne záměr určitým způsobem. „Externími“ vstupy jsou pak další odborné podklady shromážděné v rámci SEA, EIA a případně naturového posouzení, (závazná) stanoviska, rozhodnutí a vyjádření dotčených orgánů (včetně orgánů ochrany přírody), námítky zástupce veřejnosti, dotčených obcí, vlastníků nemovitostí, environmentálních spolků a dalších účastníků řízení a připomínky veřejnosti.

V rámci územního plánování je třeba respektovat hierarchické uspořádání jeho jednotlivých nástrojů, které zejména postupují od obecnějších ke konkrétnějším a co do regulace území na sebe navazují. Proto stavební zákon na několika místech obsahuje pravidlo, podle kterého nelze přihlížet ke stanoviskům, námítkám a připomínkám ve věcech, o kterých již bylo rozhodnuto na „vyšší“ úrovni územního plánování. Z toho zejména vyplývá, že záměru je třeba věnovat odpovídající pozornost již od nejvyšší úrovně v hierarchii nástrojů územního plánování, ve které je umisťován. Na vyšších úrovních sice ještě nemusí být k dispozici dost podrobných informací o tom, jaké budou vlivy záměru na konkrétní předměty ochrany přírody a krajiny (protože je její koridor vymezen relativně široce), může však dojít k volbě varianty

⁸⁷³ Rozsudek NSS ze dne 23. června 2021, č. j. 10 As 36/2021 – 77, bod 46.

⁸⁷⁴ Připomenout lze, že pojem „integrace“ je zde chápán v materiálním smyslu, tj. jako zahrnutí příslušných environmentálních požadavků do procesů podle stavebního zákona a jejich odpovídající zohlednění.

řešení, kterou již později nebude možné ovlivnit. Je přitom nutné zohlednit, že v souladu s judikaturou NSS „[s]tavebním zákonem regulovaný princip koncentrace námitek a připomínek dotčených osob spolu s tendencí posouvat ochranu práv dotčených osob do dalších řízení nesmí vést ke kvalifikovanému obcházení cíle zákonné úpravy, totiž ochrany dotčených osob v procesu územního plánování a rozhodování.“⁸⁷⁵ Právě nejranější fáze územního plánování jsou tím stádiem rozhodování, kdy jsou ještě otevřeny možnosti výběru a alternativ.⁸⁷⁶

Za klíčové je proto ve vztahu k pozemním komunikacím nejvyšších kategorií (zejména dálnic) nezbytné považovat již procesy pořizování PÚR ČR a jednotlivých ZÚR. Právě jejich vztah v minulosti působil problémy, ke kterým se několikrát vyjadřoval i NSS. Jelikož PÚR ČR není opatřením obecné povahy, nelze ji soudně přezkoumat (nejsou-li v ní některé záměry vymezeny excesivně konkrétně, tj. nejedná-li se o konkrétní přesně vymezenou regulaci určitého území) a současně je při jejím pořizování poskytován jen menší prostor veřejnosti pro kvalifikované vyjádření názoru (možné je pouze podávání připomínek). Vymezení záměrů v PÚR ČR je však závazné pro pořizování ZÚR, tj. ZÚR musí tyto záměry převzít a upřesnit, ledaže by se přitom ukázalo, že jsou neproveditelné. V praxi přitom může existovat jen relativně málo reálných variant, kam by bylo možné koridor umístit. Neproveditelnost záměru se ve většině případů neprojeví již na úrovni PÚR ČR, protože koridor pozemní komunikace je na této úrovni stanoven příliš obecně (jen určením koncových bodů, které má spojit).

Posuzování proveditelnosti záměru a jeho případných variant na úrovni ZÚR lze proto obecně považovat za jeden z nejvýznamnějších kroků v procesu umístění staveb pozemních komunikací (nadmístního významu). Pokud jsou varianty zpracovány, dochází k volbě varianty řešení na základě výsledků projednání a vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území. V tomto vyhodnocení je sice obsažena i SEA, nicméně stanovisko SEA není pro pořizovatele závazné – v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje je jeho úkolem zohlednit nejen zájmy environmentální, ale také zájmy ekonomické a sociální. Nemělo by však současně být zapomínáno na to, že princip udržitelného rozvoje území vyžaduje také odpovědnost vůči budoucím generacím. V tomto ohledu lze odkázat také na NSS, který v jednom ze svých dalších rozsudků výstižně konstatoval, že „[r]egulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb.“⁸⁷⁷ V případě staveb

⁸⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 20. května 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644.

⁸⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 2. února 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103, bod 92.

⁸⁷⁷ Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 – 60. Tento závěr NSS byl pak zopakován například také v rozsudku NSS ze dne 24. října 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 – 40 nebo v rozsudku NSS ze dne 5. února 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88 a v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 18. října 2012, č. j. 50 A 8/2012 – 68.

pozemních komunikací má tento požadavek zvláště velký význam, protože jejich vlivy na životní prostředí jsou jednak velmi významné, a také velmi dlouhodobé. Za problematické lze podle mého názoru považovat to, že stavební zákon předpokládá kvalifikovanou účast veřejnosti (podávání námitek ze strany dotčených obcí a zástupce veřejnosti) až v druhé fázi pořizování ZÚR, kdy je již ze zvažovaných variant vybráno.

Zvláště složité situace vznikají z právního pohledu v případech, kdy má být do ZÚR převzat záměr vymezený v PÚR ČR, u něhož nelze vyloučit významný negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000. Směrnice o stanovištích totiž v takovém případě jednak požaduje, aby byly zpracovány varianty, u kterých by tento významný negativní vliv byl vyloučen nebo alespoň zmírněn, a dále zakazuje schválení koncepce, u které tento významný negativní vliv nebyl vyloučen, ledaže by byly splněny podmínky derogační klauzule (článek 6 odst. 4 směrnice). Právě v tomto případě je proto zvláště důležité zvážit výše naznačenou otázku proveditelnosti záměru. Podrobnější analýza této problematiky bude provedena ještě v následujících kapitolách (v kapitole 4.2.2 a poté zejména v kapitolách 6.1 a 6.2).

Bude jistě zajímavé sledovat, jak do popsané hierarchie koncepčních nástrojů územního plánování zasáhne pořízení ÚRP jakožto nového nástroje zařazeného do stavebního zákona. Postavení tohoto nástroje v hierarchii územního plánování je zvláštní, jelikož na jednu stranu způsob jeho pořizování (včetně účasti veřejnosti) odpovídá v podstatných rysech procesu pořizování PÚR a nezahrnuje významné prvky územní (krajské) samosprávy, na druhou stranu však dosahuje míry podrobnosti jinak obvyklé pro ZÚR. Jedná se přitom již o územně plánovací dokumentaci, obecně by proto mělo být možné rozhodovat na jeho základě v území. Právě na jeho úroveň se tak patrně přesune zásadní fáze zvažování variant vedení koridorů pozemních komunikací vymezených v PÚR ČR.

To může přinášet určité výhody (podrobnější posouzení vlivů koncepce na celostátní úrovni a možnost zvažovat varianty koridorů napříč kraji), současně však stanovený způsob pořizování tohoto nástroje přináší i určitá rizika. Byť myšlenku spočívající v převedení pravomoci k začlenění záměrů vymezených v PÚR ČR do územně plánovací dokumentace z krajské samosprávy na MMR lze do určité míry chápat, nelze podle mého názoru souhlasit se zvoleným způsobem pořizování tohoto nástroje. S ohledem na jeho význam a míru podrobnosti by bylo vhodné dát kvalifikovanou možnost k vyjádření názoru také zástupci veřejnosti a dotčeným obcím tak, jako je tomu v případě ZÚR. Právní úprava ÚRP v tomto ohledu neodpovídá širšímu kontextu právní úpravy týkající se pořizování územně plánovací dokumentace ve formě opatření obecné povahy. Je proto podle mého názoru nezbytné vycházet také z obecné právní úpravy obsažené v § 172 odst. 5 správního řádu, a umožnit podání námitek alespoň dotčeným

vlastníkům nemovitostí (bude-li je možné na této úrovni identifikovat) a v optimálním případě i dalším subjektům (zástupce veřejnosti, oprávněný investor a dotčené obce).

Jelikož je ÚRP vydáván ve formě opatření obecné povahy, připadá v úvahu jeho soudní přezkum na základě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. V této souvislosti lze také upozornit, že nedošlo k žádné změně § 101a odst. 2 soudního řádu správního, která by poskytla obcím a/nebo krajům zvláštní aktivní legitimaci k podání tohoto návrhu. Takováto změna právní úpravy by přitom také byla na místě.

Na úrovni realizační, tj. při rozhodování o umístění stavby úseku pozemní komunikace, dochází k určitému posunu v relevantních prostředcích ochrany životního prostředí. Souvisí to s tím, že je v této fázi rozhodováno (ve formě správního rozhodnutí) o již invariantním záměru s vlivem na konkrétně vymezené území. S tímto řízením je bezprostředně provázáno vydávání řady rozhodnutí a závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny, které budou podrobně rozebrány v následující kapitole. Současně se právě toto řízení v posledních letech dočkalo největšího množství změn vedených vesměs snahou o urychlení výstavby. Tyto změny se týkaly zejména možnosti integrace územního řízení se stavebním řízením a/nebo s EIA, omezené účasti environmentálních spolků v územním řízení a také vydávání i přezkumu závazných stanovisek, které jsou podkladem pro územní rozhodnutí.

Ačkoli některé z těchto změn nejsou z povahy věci špatné (možnost využít v odůvodněných případech integrované formy řízení), vesměs je u nich také na místě obezřetnost. Na pováženou je zejména stanovování fikcí ve vztahu k vydávání závazných stanovisek, které jsou podkladem pro územní rozhodnutí. Problematická je podle mého názoru i zvláštní úprava podle liniového zákona, která umožňuje předložení dokumentace pro společné povolení ve zjednodušené podobě a zkracuje lhůty pro podání žaloby proti územnímu rozhodnutí (v obou případech v souvislosti s otázkou možnosti dotčených orgánů vyjádřit se kvalifikovaně k takovéto dokumentaci a také s otázkou efektivní účasti veřejnosti). Současně byly přijaty také legislativní změny omezující účast environmentálních spolků v územním řízení, což je z mého pohledu také nešťastné.⁸⁷⁸ Všechny tyto změny doplňují další změny provedené v zákoně o ochraně přírody a krajiny (změny formy vybraných správních rozhodnutí na závazná stanoviska). Pozornost jim proto bude věnována ještě v následujících dvou kapitolách.

⁸⁷⁸ Jedná se o novelu § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, která k 1. 1. 2018 vyloučila účast environmentálních spolků podle tohoto ustanovení v řízeních podle jiných právních předpisů, tj. také v územním řízení. ÚS potvrdil ústavnost této novely, jeho nálezn však obsahuje disentní stanovisko 7 soudců. Blíže srov. kapitolu 5.1.1 této práce.

4. Relevantní nástroje ochrany přírody a krajiny⁸⁷⁹

V ustanovení § 22 odst. 1 vyhlášky č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, je uvedeno, že „[p]ři přípravě a provádění staveb a stavebních úprav komunikací se vychází z požadavků ochrany přírody a životního prostředí podle zvláštních předpisů.“

V souladu s tímto požadavkem vstupují do procesů plánování a umisťování staveb pozemních komunikací další odborné podklady a správní akty rozličných forem, které jsou mimo jiné i konkrétními nástroji ochrany druhů živočichů a rostlin, přírodních stanovišť, ekosystémů, ekologických sítí a krajiny. Tyto nástroje jsou upraveny v zákoně o ochraně přírody a krajiny, který tak v kontextu otázek řešených v této práci tvoří pomyslný třetí legislativní pilíř ochrany, a to vedle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a stavebního zákona.

Zákon o ochraně přírody a krajiny užívá za účelem dosažení odpovídající úrovně ochrany kombinace obecné ochrany veškeré přírody a krajiny se zvláštní ochranou jejích vybraných částí, přičemž současně a v souladu s principem komplexní ochrany zajišťuje ochranu druhovou společně s ochranou vhodných biotopů a přírodních ekosystémů.⁸⁸⁰ Provádí přitom také závazky ČR vyplývající z mezinárodního práva a z práva EU, které byly rozebrány ve 2. kapitole této práce. Obsahuje celou řadu různých nástrojů ochrany přírody a krajiny, které jsou v kontextu otázek řešených v této práci relevantní. Tyto nástroje budou v této kapitole podrobněji rozebrány, a to v následujícím pořadí: (1) nástroje zvláštní územní ochrany vyplývající z práva EU, (2) nástroje zvláštní územní ochrany vyplývající z českého práva, (3) nástroje zvláštní druhové ochrany živočichů a rostlin vyplývající jak z práva EU, tak z českého práva, (4) nástroje obecné ochrany přírody a krajiny a v návaznosti na ně nástroje zaměřené na řešení problematiky fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací.⁸⁸¹

⁸⁷⁹ Dílčí části textu v této kapitole byly publikovány v kapitole v kolektivní monografii Chaloupková, A., II.3 *Ochrana přírody a krajiny při umisťování staveb pozemních komunikací*, In: Jančářová, I., Hanák, J. a kol., *Auta, auta, auta... a životní prostředí*, 2019, opak. cit., s. 163–179, a v článku Chaloupková, A., *Problematika fragmentace krajiny pozemními komunikacemi z pohledu práva*, In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2019, vol. LXV, Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, s. 21–33.

⁸⁸⁰ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, Wolters Kluwer ČR, Praha 2016, s. XXX.

⁸⁸¹ Jsem si vědoma toho, že pořadí, ve kterém jsou jednotlivé instituty ochrany přírody a krajiny v této kapitole analyzovány, není obvyklé a nevyplývá ze systematiky zákona o ochraně přírody a krajiny. Bylo však zvoleno záměrně, a to zejména s ohledem na to, že při řešení problematiky fragmentace krajiny je využíváno nástrojů obecné i zvláštní ochrany přírody. Bylo proto vhodné zařadit ji až na závěr analýzy týkající se všech těchto nástrojů. Svou povahou se tato problematika řadí především mezi nástroje obecné ochrany přírody a krajiny, tyto nástroje jsou proto zařazeny bezprostředně před pasáž týkající se fragmentace krajiny (jedná se o nástroje obecné územní i druhové ochrany). Zvláštní územní ochranou vyplývající z unijního práva se naopak zabývám na prvním místě, protože tato právní úprava vyplývá z unijních směrnic rozebranych již v 2. kapitole této práce. Následuje doplnění o zvláštní územní ochranu vyplývající z českého práva. Poté je řešena společně zvláštní druhová ochrana vyplývající jak z unijního, tak z českého práva (v těchto dvou režimech nejsou tak významné rozdíly jako v případě zvláštní územní ochrany, nebylo tedy vhodné rozdělit analýzu do dvou zvláštních podkapitol).

Analýza obsažená v této kapitole směřuje v první řadě k doplnění analýzy týkající se integrace požadavků na ochranu přírody a krajiny do procesů plánování a umístování staveb pozemních komunikací (tj. k zodpovězení první výzkumné otázky této práce).⁸⁸² Současně jsou zde rozebrány také významné informace týkající se způsobu konkretizace a poměřování veřejných zájmů na realizaci stavby pozemní komunikace (na straně jedné) a na ochraně přírody a krajiny (na straně druhé) v řízeních a postupech předcházejících vydání územního rozhodnutí. Tyto informace jsou důležitým východiskem pro zodpovězení druhé výzkumné otázky práce.⁸⁸³ Jedná se tedy o jednu z klíčových kapitol této disertační práce.

4.1 Hodnocení vlivu zamýšleného zásahu (biologické hodnocení)

Prvním v kontextu zde řešených otázek poněkud specifickým (avšak velmi významným) administrativně-právním nástrojem, který nachází své právní zakotvení v § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, je povinnost investora předem zajistit provedení hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na zájmy chráněné v části druhé, třetí a páté zákona o ochraně přírody a krajiny (dříve označované jako „**biologické hodnocení**“).⁸⁸⁴ Jedná se o obecnou povinnost předcházející všemu, co bude řešeno dále v této kapitole, i procesu EIA řešenému výše. Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví, že se hodnocení použije jako součást posouzení vlivů na životní prostředí (splňuje-li požadavky zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), a také jako součást žádosti o vydání povolení, souhlasů či závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny.⁸⁸⁵ Hodnocení musí vypracovat autorizovaná osoba.⁸⁸⁶

Hodnocení vlivu zamýšleného zásahu je podle § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny povinen předem zajistit „*ten, kdo v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny zamýšlí uskutečnit závažné zásahy, které by se mohly dotknout zájmů chráněných podle částí druhé, třetí a páté tohoto zákona*“ (slovy zákona „**investor**“). Ačkoli zákon o ochraně přírody a krajiny blíže nespecifikuje, co je takovým „závažným“ zásahem, je vcelku zřejmé, že výstavba pozemní komunikace (zejména vyšší kategorie) jím zpravidla bude.⁸⁸⁷ Pro případ pochybností

⁸⁸² „Nakolik (a zda vůbec) jsou v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací v České republice integrovány požadavky na ochranu přírody a krajiny?“

⁸⁸³ „Nakolik (a zda vůbec) odpovídá současný vývoj právní úpravy v oblasti stavebního práva požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní komunikace v území s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny?“

⁸⁸⁴ Legislativní zkratku „biologické hodnocení“ používal zákon do 1. 1. 2018.

⁸⁸⁵ Ustanovení § 67 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁸⁸⁶ Ustanovení § 45i odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁸⁸⁷ Srov. např. Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2018, s. 508. „Zákon závažnost zásahů nijak blíže nedefinuje ani nekvalifikuje; z textu pouze vyplývá, že by se mělo jednat o zásahy realizované v rámci výstavby

zákon stanoví, že k otázce závažnosti a rozsahu zásahu může příslušný orgán ochrany přírody na žádost investora vydat odůvodněné stanovisko. Zásahy se mohou týkat zájmů chráněných v rámci obecné ochrany přírody a krajiny i zvláštní územní a druhové ochrany přírody. Ustanovení se nevztahuje pouze na ochranu lokalit soustavy Natura 2000, které disponují svou vlastní právní úpravou obsaženou v § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.

Náležitosti hodnocení stanoví vyhláška MŽP č. 142/2018 Sb. Jedná se zejména o údaje o zamýšleném zásahu a o stavu přírody a krajiny v dotčeném území, jakož i o hodnocení vlivu zásahu a jeho jednotlivých variant, jsou-li zpracovány. Součástí musí být také údaje o termínech, obsahu, rozsahu a výsledcích přírodovědného průzkumu a terénního šetření zohledňující sezónní hlediska, je tedy zřejmé, že provedení hodnocení může být z povahy věci časově náročné (z důvodu vázanosti na vegetační dobu apod.). Jeho součástí má být také pořadí variant zásahu z hlediska míry negativního ovlivnění chráněných zájmů (jsou-li varianty zpracovány) a také návrh opatření k vyloučení negativního vlivu zásahu či mitigačních nebo kompenzačních opatření (nelze-li zásah vyloučit).⁸⁸⁸ V závěru hodnocení má být uvedeno, zda a v jaké míře zásahem dojde k ovlivnění chráněných zájmů.⁸⁸⁹

Potřeba zajištění „přiměřených“ opatření k vyloučení negativních vlivů zásahu na obecně nebo zvláště chráněné části přírody či navržených mitigačních a kompenzačních opatření je poté zkoumána příslušnými orgány ochrany přírody při vydávání rozhodnutí a stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Tyto orgány přitom vychází ze zákonných požadavků i z výsledků biologického hodnocení.⁸⁹⁰ Navržená opatření se pro investora stanou závaznými, pokud je orgán ochrany přírody převezme do podmínek svého rozhodnutí či závazného stanoviska. Jaká opatření jsou „přiměřená“, určí příslušný orgán na základě svého správního uvážení založeného na zjištěných informacích o vlivech zásahu, jeho účelu, možnostech investora, funkčnosti a proveditelnosti opatření apod.⁸⁹¹ Zákon výslovně stanoví, že uložená opatření je investor povinen realizovat na svůj náklad.⁸⁹²

nebo jiného užívání krajiny. Nejčastěji se bude jednat o stavební činnost mající podobu plošně rozsáhlých staveb (například průmyslové zóny, skladovací areály atd.), významných liniových staveb (například dálnice, vodní cesty atd.) nebo menších staveb či záměrů situovaných do míst s územní ochranou (například do zvláště chráněných území, jejich ochranných pásem apod.).“

⁸⁸⁸ Ustanovení § 67 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 8 odst. 5 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.

⁸⁸⁹ Pro kompletní přehled o obsahu hodnocení je vhodné srovnat přímo výše uvedenou vyhlášku MŽP.

⁸⁹⁰ Ustanovení § 67 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁸⁹¹ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, opak. cit., s. 512.

⁸⁹² Ustanovení § 67 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Před novelou zákona o ochraně přírody a krajiny zákonem č. 225/2017 Sb., která vstoupila v účinnost 1. 1. 2018, bylo ustanovení § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny formulováno poněkud odlišně. Z nejdůležitějších změn, které byly touto novelou zavedeny, je třeba zmínit určité rozšíření předmětu hodnocení (dříve byly hodnoceny pouze vlivy na „rostliny a živočichy“), změnu postavení orgánu ochrany přírody (dříve rozhodoval o tom, zda je biologické hodnocení třeba provést, nyní k této otázce vydává pouze odůvodněné stanovisko na žádost investora, popř. pokud hodnocení chybí mezi přílohami žádosti o rozhodnutí či stanovisko) a změnu vztahu hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny a EIA (dříve bylo stanoveno, že se hodnocení neuloží, bylo-li již součástí EIA, nyní je jejich vztah opačný, a to s ohledem na změny stavebního zákona umožňující integraci územního řízení a EIA).⁸⁹³ Současně došlo také k odpovídající změně prováděcích právních předpisů, přičemž původní § 18 vyhlášky MŽP č. 395/1992 Sb. byl nahrazen výše uvedenou vyhláškou MŽP č. 142/2018 Sb., která obsahuje podstatně podrobnější údaje o obsahu a struktuře hodnocení.

4.2 Zvláštní územní ochrana – lokality soustavy Natura 2000

4.2.1 Východiska a vazba na koncepční dokumenty

Jednu z nejdůležitějších otázek v kontextu ochrany přírody a krajiny při plánování a umístování staveb pozemních komunikací představuje problematika umístování těchto staveb v oblastech, kde jsou koncentrovány zvláště hodnotné části přírody či v jejich bezprostřední blízkosti. Jedná se o česká zvláště chráněná území (národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky) a o lokality, které jsou chráněny v rámci celoevropské soustavy Natura 2000 (ptačí oblasti a evropsky významné lokality). Tyto oblasti se vzájemně překrývají, přičemž v souhrnu tvoří přibližně 22 % rozlohy ČR.⁸⁹⁴ Jejich právní režim je však odlišný (v případě lokalit soustavy Natura 2000 vychází z práva EU), proto zde budou rozebrány zvlášť.

⁸⁹³ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 225/2017 Sb., kde se ke změně § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny stanoví následující: „*Obdobně jsou v § 67 provedeny změny, které reflektují změnu fázi posuzování záměrů. Dosud mohl orgán ochrany přírody uložit povinnost provést biologické hodnocení, pokud toto hodnocení nebylo součástí posuzování vlivů na životní prostředí (§ 67 odst. 2 platného znění zákona č. 114/1992 Sb.). Vzhledem ke skutečnosti, že nově nebude hodnocení EIA podkladem pro navazující řízení, ale bude probíhat souběžně s nimi, je třeba zajistit předchozí posouzení závažných zásahů do obecné ochrany přírody a krajiny, do zvláště chráněných území a do zvláštní druhové ochrany. [...]*“

⁸⁹⁴ Čermáková, E., Grešlová, P., Kochová, T., Lepičová, P. Mertl, J., Pokorný, J., Přeck, J., Rollerová, M., Vlčková, V., *Zpráva o životním prostředí České republiky 2019* [online], 2021, opak. cit., s. 36.

V první řadě bude pozornost věnována právnímu režimu ochrany lokalit soustavy Natura 2000, který vyplývá z výše rozebraných směrnic o stanovištích a o ptácích. Zákonem o ochraně přírody a krajiny je Natura 2000 definována jako „*celistvá evropská soustava území se stanoveným stupněm ochrany, která umožňuje zachovat typy evropských stanovišť a stanoviště evropsky významných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit. Na území České republiky je Natura 2000 tvořena vymezenými ptačími oblastmi a vyhlášenými evropsky významnými lokalitami.*“⁸⁹⁵ Tyto lokality pokrývají přibližně 14 % rozlohy ČR.⁸⁹⁶

Jak uvádí V. Stejskal, „[...] *transpozicí evropské legislativy ochrany přírody nedochází k zabránění ekonomickým aktivitám v chráněných územích, investiční záměry ovšem lze provést při splnění náročných podmínek vyplývajících ze zákona.*“⁸⁹⁷ Tyto podmínky slouží konečnému účelu, kterým je zachování nebo obnova příznivého stavu stanovišť a druhů na celoevropské úrovni. Lze připomenout, že podle výsledků kontroly účelnosti směrnic citovaných již výše, „*směrnice nevytvářejí překážky pro investice, které jsou udržitelné a nepoškozují hodnotu lokalit z hlediska ochrany přírody. Převážná většina navržených projektů a plánů, jež spadají do povolovacích postupů podle článku 6, byla schválena. Zpoždění při postupech povolování výjimek u lokalit a druhů vyplývají z kombinace faktorů, jež zahrnují nedostatečné znalosti, potíže s přístupem k údajům a složité postupy zavedené na vnitrostátní úrovni.*“⁸⁹⁸

České koncepční dokumenty z oblasti dopravy řeší případné střety dopravní infrastruktury s lokalitami soustavy Natura 2000 jen velmi málo (odpovídá to jejich odlišnému účelovému zaměření), více informací lze dohledat spíše v jejich stanoviscích SEA.⁸⁹⁹ Dopravní

⁸⁹⁵ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. r) zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁸⁹⁶ Čermáková, E., Grešlová, P., Kochová, T., Lepičová, P. Mertl, J., Pokorný, J., Přeck, J., Rollerová, M., Vlčková, V., *Zpráva o životním prostředí České republiky 2019* [online], 2021, opak. cit., s. 36.

⁸⁹⁷ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2016, opak. cit., s. XXXII.

⁸⁹⁸ Evropská komise, *Commission staff working document, Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)* [online], 2016, opak. cit., s. 5–6. Citováno z českého překladu shrnutí zprávy [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm [cit. 25. 7. 2021].

⁸⁹⁹ Stanoviska SEA k těmto koncepcím řešily střety dopravní infrastruktury s lokalitami soustavy Natura 2000 poměrně intenzivně. Všechny tři koncepce ostatně podléhaly také naturovému posouzení. V případě Dopravní politiky se však jedná o obecný koncepční dokument, podmínky proto vesměs směřují až do dalších fází plánování a umístování staveb pozemních komunikací. Podmínky stanoviska ke „staré“ Dopravní politice proto zejména odkazovaly na to, že je v těchto dalších fázích nezbytné jednotlivé záměry pečlivě vyhodnotit, a i jinak vesměs opakovaly zákonem předvídaná opatření. Podmínky stanoviska k současné Dopravní politice jsou zajímavější, když zejména stanoví, že při navrhování a projektování dopravních staveb je třeba hledat a preferovat varianty, které neohroží dosahování cílů ochrany lokalit soustavy Natura 2000, a dále že je také třeba dbát na zachování migrační propustnosti území a v místech jejich křížení s lokalitami soustavy Natura 2000 i významnými migračními koridory podporovat jejich funkce prostřednictvím vhodných technických řešení. Stanovisko SEA k Dopravní sektorovým strategiím také vyžadovalo, aby zásahy do soustavy Natura 2000 byly v rámci možností eliminovány a u vybraných staveb (obchvat Prahy, R55 v úseku Moravský Písek – Rohatec) vyzývalo s ohledem na pravděpodobné dotčení lokalit soustavy Natura 2000 ke zvážení nutnosti jejich výstavby a možností variantního

politika ČR pro období 2014–2020 alespoň lakonicky stanovila, že „[k]aždé opatření navržené v Dopravní politice bude realizováno s ohledem na minimalizaci dopadů na veřejné zdraví a životní prostředí a s respektováním ochrany národní soustavy zvláště chráněných území a evropské soustavy Natura 2000.“⁹⁰⁰ Současná Dopravní politika ČR tuto problematiku neřeší. Dopravní sektorové strategie, které se již věnují i konkrétním projektům silniční infrastruktury a v tomto ohledu pracují s konkrétnějšími údaji, zohlednily případné územní střety dopravní infrastruktury s lokalitami soustavy Natura 2000 a zasažení těchto lokalit emisemi ze silniční dopravy v rámci multikriteriální analýzy jednotlivých projektů.⁹⁰¹

Koncepce z oblasti ochrany životního prostředí a ochrany biodiverzity se ochranou lokalit soustavy Natura 2000 zabývají podrobněji, menší jsou však na druhou stranu přímé vazby jejich cílů a opatření na problémy spojené s výstavbou nových pozemních komunikací. V obecnější rovině je však relevantní větší množství předpokládaných opatření. Z nich se zde hodí uvést alespoň některé cíle Státního programu ochrany přírody a krajiny 2020–2025, který upozornil na to, že je třeba „pokračovat v metodickém usměrňování postupů v rámci hodnocení vlivů záměrů a koncepcí na lokality soustavy Natura 2000“ a také že „je vhodné systematicky zlepšovat její obraz v očích investorů a veřejnosti cílenou kampaní (současné negativní vnímání evropské ochrany přírody má dopad na celý obor).“⁹⁰² Na tyto problémy reagují zejména opatření vymezená v rámci cíle 2.1.2 „Zkvalitnit činnost odborně způsobilých (autorizovaných) osob působících v ochraně přírody a krajiny“ a v rámci cíle 1.2.2 „Zajistit reprezentativní podchycení nejcennějších částí přírody a krajiny v rámci soustavy ZCHÚ a dokončit reprezentativní soustavu Natura 2000, jejich efektivní ochranu a kvalitu.“⁹⁰³

PÚR ČR zohledňuje potřebu ochrany lokalit soustavy Natura 2000 v jedné z republikových priorit, podle které je třeba „[r]ozvojové záměry, které mohou významně ovlivnit charakter krajiny, umísťovat do co nejméně konfliktních lokalit a následně podporovat potřebná kompenzační opatření. S ohledem na to při územně plánovací činnosti, pokud je to možné a odůvodněné, respektovat veřejné zájmy např. ochrany biologické rozmanitosti a kvality životního

řešení. Jinak však také vesměs přebíralo zákonné podmínky a podrobnější vyhodnocení odsunulo do následujících fází plánování staveb (pořizování územně plánovací dokumentace, projektová příprava, EIA).

⁹⁰⁰ MD, *Dopravní politika ČR pro období 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050* [online], 2013, opak. cit., s. 10.

⁹⁰¹ MD, *Dopravní sektorové strategie: Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem* [online], 2018, opak. cit., s. 184.

⁹⁰² MŽP, *Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025* [online], 2020, opak. cit., s. 36.

⁹⁰³ Tamtéž, s. 66 a násl. a 57 a násl. Dále je zde relevantní také opatření 3.3.1.4 „Tematické propagační kampaně s využitím reklamních prostředků a médií se zaměřením na zvýšení povědomí o principech ochrany přírody a krajiny či o vybrané oblasti ochrany přírody.“

*prostředí, zejména formou důsledné ochrany zvláště chráněných území, lokalit soustavy Natura 2000 [...].*⁹⁰⁴

Obecně lze shrnout, že umístění stavby pozemní komunikace v místě a způsobem, který bude působit významné negativní vlivy na lokality soustavy Natura 2000 (na předmět jejich ochrany a na jejich celistvost), je třeba považovat za nežádoucí. V praxi k tomu však někdy dochází,⁹⁰⁵ na což reaguje níže rozebíraná právní úprava stanovením právního rámce ochrany (v souladu s požadavky vyplývajícími z unijního práva).

4.2.2 Koncepce a záměry s vlivem na evropsky významné lokality a ptačí oblasti

Základní podmínky týkající se ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí jsou uvedeny v ustanoveních § 45a a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny.⁹⁰⁶ Vyhlášení evropsky významných oblastí (SCIs a po vyhlášení SACs) a vymezení ptačích oblastí (SPAs) zde není s ohledem na vlastní předmět této práce třeba podrobněji rozebírat, pozornost proto bude dále zaměřena pouze na jejich ochranu. V tomto ohledu se jedná zejména o transpozici právní úpravy obsažené v článku 6 odst. 3 a 4 ve spojení s článkem 7 směrnice o stanovištích. Mnohé relevantní informace týkající se těchto ustanovení byly podrobněji rozebrány již v kapitole 2.4.2.4 této práce, a proto je zde není nutné opakovat.

Pokud jde o ochranu evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, lze v zásadě rozlišit čtyři základní režimy, kterými jsou: (1) obecný režim obsažený v § 45g zákona o ochraně přírody a krajiny („generální klauzule“), (2) specifický režim ochrany před významnými negativními vlivy koncepcí a záměrů podle § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, (3) předběžná ochrana evropsky významných lokalit zařazených na národní seznam a tzv. sporných lokalit podle § 45b téhož zákona a (4) základní ochrana evropsky významných lokalit a ptačích oblastí podle § 45c odst. 2 a § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pozornost zde bude věnována v první řadě ochraně před významnými negativními vlivy koncepcí a záměrů podle § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Tato ochrana se vztahuje jak

⁹⁰⁴ MMR, *Politika územního rozvoje ČR (ve znění závazném od 11. 9. 2020)* [online], 2020, opak. cit., s. 16.

⁹⁰⁵ Kromě případů řešených v 6. kapitole této práce srov. také příklady uvedené v Volf, O., *Silnice a Natura 2000* [online], In: Fórum ochrany přírody, únor 2017, dostupné z: <http://www.casopis.forumochranyprirody.cz/magazin/analyzy-komentare/silnice-a-natura-2000> [cit. 25. 7. 2021].

⁹⁰⁶ Níže rozebraná ochrana se vztahuje na všechny evropsky významné lokality a ptačí oblasti, což je poněkud širší množina oblastí, než jaké zahrnuje označení „lokality soustavy Natura 2000“, které je pro zjednodušení používáno na jiných místech této práce. Zákon o ochraně přírody a krajiny totiž v § 3 odst. 1 písm. q) označuje za evropsky významné lokality i lokality, které jsou teprve zařazené na národní seznam (a případně i sporné lokality). Do soustavy Natura 2000 se však podle § 3 odst. 1 písm. r) započítávají pouze evropsky významné lokality, které již byly vyhlášeny dle § 45c odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

na koncepci (např. Dopravní politika ČR nebo koncepční nástroje územního plánování), tak na záměry (záměry na umístění jednotlivých úseků staveb pozemních komunikací).

Samotnému naturovému posouzení předchází *screening*. Návrh koncepce či záměru musí být předložen orgánu ochrany přírody, který po jeho přezkoumání vydá odůvodněné stanovisko o tom, zda koncepce či záměr může mít samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.⁹⁰⁷ V případě staveb pozemních komunikací se může stát, že záměrem bude dotčeno více lokalit, které se nachází v působnosti různých orgánů ochrany přírody. Metodika MŽP pro takový případ doporučuje opatřit si stanoviska všech orgánů ochrany přírody, „jejichž správní obvod je navrhovanou koncepcí/zamýšleným záměrem dotčen, ať už ve smyslu umístění záměru/směrování koncepce v tomto obvodu, nebo působením vlivu zamýšleného záměru/navrhované koncepce.“⁹⁰⁸ Pokud orgány ochrany přírody významný vliv na lokality vyloučí, lze záměr či koncepci schválit. Pokud však tento vliv nevyloučí (tj. uplatní se zde princip předběžné opatrnosti), musí být před schválením záměru či koncepce provedeno naturové posouzení.⁹⁰⁹ Až v rámci samotného naturového posouzení je pak definitivně určeno, zda vliv záměru či koncepce na předmět ochrany nebo celistvost příslušné lokality bude významně negativní. Pro jeho potřeby musí být autorizovanou osobou vypracováno naturové hodnocení.⁹¹⁰ Jeho obsahové náležitosti jsou upraveny ve vyhlášce č. 142/2018 Sb.

Po formální stránce je naturové posouzení propojeno s procesy SEA či EIA. V případě koncepcí, pro které je na základě *screeningu* vyžadováno naturové posouzení, je zákonem dáno, že musí proběhnout také SEA.⁹¹¹ Jen u změn koncepcí a v případech, kdy by bylo koncepcí dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné nebo několika obcí, přičemž by koncepce stanovila využití území místního významu, se otázka, zda musí SEA (včetně naturového posouzení) proběhnout, určí ve zjišťovacím řízení.⁹¹² Naturové hodnocení zpracovává autorizovaná osoba a ve výsledku tvoří zvláštní dokument předkládaný současně s vyhodnocením

⁹⁰⁷ Ustanovení § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je třeba upozornit, že v této fázi je nezbytné zohlednit také kumulativní vlivy (viz „samostatně nebo ve spojení s jinými koncepcemi nebo záměry“).

⁹⁰⁸ MŽP, *Metodický pokyn: Postup hodnocení vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, aktualizace 2018* [online], Věstník MŽP, ročník XXVIII, částka 8, č. j. MŽP/2018/130/847, s. 28, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/hodnoceni_vyznamnosti_vlivu_koncepci [cit. 25. 7. 2021]. V praxi se to týkalo například případu dálnice D52, který je podrobněji rozebírán v kapitole 6.1 této práce.

⁹⁰⁹ Ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹¹⁰ Tj. „dokument vypracovaný pro potřeby naturového posouzení osobou autorizovanou podle § 45i odst. 3 ZOPK, který je v daných případech součástí oznámení, dokumentace, posudku anebo vyhodnocení podle ZPV.“ Viz MŽP, *Metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů* [online], Věstník MŽP, ročník XVII, částka 11, s. 3, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/hodnoceni_vyznamnosti_vlivu_koncepci [cit. 25. 7. 2021].

⁹¹¹ Ustanovení § 10a odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁹¹² Ustanovení § 10a odst. 1 písm. b) a c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

SEA a návrhem koncepce, popř. ve formě přílohy k vyhodnocení.⁹¹³ Pokud koncepce podle stanoviska SEA (či již výsledku zjišťovacího řízení) nebude mít významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, může být schválena. Pokud bude, může být schválena jedině za podmínek dle § 45i odst. 9, 10 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz níže).

V kontextu této práce lze za zvláště významný typ koncepcí považovat jednotlivé koncepční nástroje územního plánování. Při jejich pořizování se uplatní zvláštní procesní postup upravený ve stavebním zákoně, který byl naznačen již v předchozí kapitole. Základní požadavky týkající se ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí jsou však v zásadě stejné (v opačném případě by se právní úprava dostala do rozporu s unijním právem). „*Obsah stanoviska včetně jeho odůvodnění se řídí stejnými principy a má stejné náležitosti, jako je tomu v případě záměrů a [ostatních] koncepcí. Možnost významných vlivů je nicméně odvozována ve vztahu k podrobnosti ZÚR a ÚP, tedy zejm. na úrovni ploch a koridorů a jejich navrhovaného využití (nikoli na základě technických parametrů konkrétních záměrů).*“⁹¹⁴

V případě záměrů, pro které je vyžadováno naturové posouzení, platí, že budou podléhat EIA v případě, že se tak určí ve zjišťovacím řízení.⁹¹⁵ Záměr je tedy nezbytně oznámit příslušnému úřadu dle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž již k oznámení oznamovatel přikládá také naturové hodnocení zpracované držitelem příslušné autorizace. Pokud je to s ohledem na podmínky podle zákona o ochraně přírody a krajiny potřeba, pak má být oznámení předloženo ve variantách.⁹¹⁶ Ve zjišťovacím řízení příslušný úřad zjišťuje mimo jiné to, zda záměr může mít samostatně nebo ve spojení s jinými záměry významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Pokud tomu tak je, bude vyžadovat, aby byla provedena EIA.⁹¹⁷ Současně může na základě přijatých vyjádření rozhodnout také o tom, že naturové hodnocení (případně i v přepracované podobě) bude též součástí dokumentace EIA.⁹¹⁸ Pokud podle závazného stanoviska EIA (nebo již výsledku

⁹¹³ MŽP, *Metodické doporučení pro posuzování vlivů obecných koncepcí na životní prostředí* [online], 2018, opak. cit., s. 14.

⁹¹⁴ Tamtéž, s. 56.

⁹¹⁵ Ustanovení § 4 odst. 1 písm. f) ve spojení s § 3 písm. a) bod 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁹¹⁶ Ustanovení § 6 odst. 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁹¹⁷ Ustanovení § 7 odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁹¹⁸ Ustanovení § 7 odst. 7 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Účelem tohoto ustanovení je podle metodiky MŽP „*požadovat v rámci fáze dokumentace zhojení nedostatků, které byly (zejména na základě obdržených vyjádření směrem k obsahu posouzení podle § 45i ZOPK) v rámci zjišťovacího řízení vneseny ze strany dotčených orgánů (v tomto smyslu budou hrát klíčovou roli především orgány ochrany přírody). Je proto zjevné, že k naplnění tohoto požadavku příslušného úřadu EIA bude třeba posouzení přepracovat, popřípadě opatřit posouzení nové.*“ Kromě toho musí být naturové hodnocení předloženo jako součást dokumentace i obecně v případech, kdy v něm byl shledán významně nepříznivý vliv na lokality soustavy Natura 2000. MŽP, *Metodický pokyn:*

zjišťovacího řízení) nebude mít záměr významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost lokality, může být schválen. Pokud bude, může být schválen jedině za podmínek dle § 45i odst. 9, 10 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz níže).

I přes jejich formální propojenost je třeba mít na paměti, že mezi procesy SEA/EIA a naturovým posouzením jsou zásadní rozdíly. První z nich je třeba spatřovat v tom, že k vypracování naturového hodnocení je oprávněna jen k tomu zvláště autorizovaná osoba. Jedná se o jinou autorizaci než v případě autorizace vyžadované pro zpracovatele dokumentace a posudku EIA a vyhodnocení SEA. Právní úpravu poskytování této zvláštní autorizace stanoví zákon o ochraně přírody a krajiny a prováděcí vyhláška MŽP č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Pro udělení autorizace pro zpracování naturového hodnocení jsou vyžadovány jiné znalosti a vzdělání než v případě autorizace pro EIA a SEA, což odpovídá rozdílnému předmětu posuzování.

Druhý významný rozdíl spočívá ve stanovení zvláštní zákonné povinnosti vypracovat a posoudit varianty řešení ve všech případech, kdy podle výsledků naturového posouzení nelze vyloučit významný negativní vliv koncepce nebo záměru na předmět ochrany nebo celistvost lokality. Cílem této regulace je podle zákona o ochraně přírody a krajiny vyloučení zjištěného významného negativního vlivu koncepce či záměru, nebo (pokud to není možné) alespoň jeho zmírnění.⁹¹⁹ Povinnost vypracování variant přitom plyne přímo ze zákona, a to na rozdíl od SEA a EIA, kde zůstává v dispozici oznamovatele záměru či předkladatele koncepce a příslušného úřadu (ten může zpracování variant navrhnout v závěru zjišťovacího řízení).⁹²⁰ Varianty se mohou lišit zejména umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení. V případě záměrů musí ovšem jít o varianty „účelné a z technických hledisek možné“ a v případě koncepcí o varianty „v úvahu přicházející“.⁹²¹

Třetí a patrně nejvýznamnější rozdíl se pak týká právní povahy výsledku posuzování. V případě běžné SEA je vydáno prosté stanovisko, jehož požadavky a podmínky musí schvalující orgán pouze „zohlednit“, a v případě běžné EIA je vydáno závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, které je závazným podkladem pro rozhodnutí přijímané v navazujícím

Postup hodnocení vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, aktualizace 2018 [online], opak. cit., s. 42.

⁹¹⁹ Ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹²⁰ Srov. také rozsudek NSS ze dne 25. listopadu 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, bod 167: „Zatímco požadavek na zpracování variant řešení se v režimu zákona č. 100/2001 Sb. odvíjí od výsledků zjišťovacího řízení – a je tedy na úvaze příslušného orgánu, zákon č. 114/1992 Sb. vyžaduje variantní zpracování a posouzení vždy, dojde-li orgán ochrany přírody k závěru, že nelze vyloučit negativní vliv územně plánovací dokumentace na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Lze tedy konstatovat, že pokud jde o evropsky významné lokality a ptačí oblasti je zájem na variantním zpracování a posouzení koncepce ještě o poznání naléhavější.“

⁹²¹ Ustanovení § 7 odst. 8 a § 10d odst. 3 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

řízení. Pokud ale jde o naturové posouzení, to je sice do těchto stanovisek a závazných stanovisek formálně vtěleno, zákon o ochraně přírody a krajiny však s ohledem na úpravu obsaženou ve směrnici o stanovištích stanoví jinou koncepci jeho právního účinku. Výslovně stanoví zákaz schválení koncepce či povolení záměru, pokud je v příslušném (závazném) stanovisku zjištěno, že tato koncepce nebo tento záměr bude mít významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Tento zákaz však lze prolomit při splnění zvláštních podmínek vyplývajících z derogační klauzule uvedené v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Nejedná se tedy o „běžné“ nesouhlasné závazné stanovisko, které by ve smyslu § 149 odst. 6 správního řádu vedlo automaticky k zamítnutí žádosti.⁹²² Svou povahou se tento mechanismus blíží spíše mechanismu užitému v § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny při povolování výjimek ze základních ochranných podmínek ZCHÚ – relativnímu zakazu, ze kterého lze za stanovených podmínek povolit výjimku.

Tyto podmínky jsou specifické a svou povahou přísnější než v případě ochrany českých zvláště chráněných území. Než však budou rozebrány, je zde ještě nutné mírně upřesnit požadavky týkající se *screeningu* a naturového posouzení. V jejich rámci má být vyloučen (*screening*), a pokud k tomu nedojde, poté posouzen (naturové posouzení), vliv koncepce nebo záměru na „předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti“.⁹²³ V případě *screeningu* se přesněji zjišťuje, zda lze vyloučit „významný“ vliv, v případě naturového posouzení je poté určeno, zda koncepce nebo záměr má vliv „významně negativní“.

Pokud jde o „předmět ochrany“ evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, jedná se o druhy a stanoviště, které jsou vyjmenovány v příslušných přílohách nařízení vlády, kterým je stanoven národní seznam evropsky významných lokalit, a v nařízeních vlády, kterými byly vymezeny konkrétní ptačí oblasti. Pojem „celistvosti“ je obecně vymezen v § 3 odst. 1 písm. u) zákona o ochraně přírody a krajiny, a to jako „*soudržnost ekologických struktur a funkcí evropsky významné lokality anebo ptačí oblasti posuzovaná ve vztahu k předmětům jejich ochrany*“.⁹²⁴ Je třeba odlišit pojem „celistvosti“ od pojmu „soudržnosti“ soustavy Natura 2000 jako celku – „celistvost“ je v souladu se zákonnou definicí posuzována pouze ve vztahu k dané lokalitě, nikoli mezi nimi. Na druhou stranu je však třeba zdůraznit, že vliv na předmět ochrany

⁹²² MŽP, *Metodický pokyn: Postup hodnocení vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, aktualizace 2018* [online], opak. cit., s. 50.

⁹²³ Ustanovení § 45i odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹²⁴ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. u) zákona o ochraně přírody a krajiny. V metodice MŽP je celistvost lokality vymezena jako „*udržení kvality lokality z hlediska naplňování jejich ekologických funkcí ve vztahu k předmětům ochrany. V dynamickém pojetí jde o schopnost ekosystémů nadále fungovat způsobem, který je příznivý pro předměty ochrany z hlediska zachování, popř. zlepšení jejich stávajícího stavu*“ MŽP, *Metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů* [online], opak. cit., s. 14.

nebo celistvost lokality mohou mít i záměry, které mají být umístěny mimo její území (s ohledem na stavební činnost, emise z provozu, fragmentaci krajiny apod.).

Při *screeningu* a naturovém posouzení se nezjišťuje jen, zda takový vliv na předmět ochrany a celistvost lokality existuje, ale také, zda tento vliv je nebo může být „významný“. Podle metodiky MŽP nelze hranici „významného“ vlivu „[...] *arbitrárně stanovit a bude se vždy odvíjet od charakteru dopadů záměru nebo koncepce na straně jedné, a typů předmětů ochrany, jejich ekologických nároků a obecně ekologických parametrů lokality na straně druhé.*“ Principy a zásady hodnocení významnosti vlivu jsou podrobněji upraveny v jiné metodice MŽP. Tam je významný negativní vliv obecně vymezen jako „[...] *významný rušivý až likvidační vliv na stanoviště či populaci druhu nebo jejich podstatnou část, významné narušení ekologických nároků stanoviště nebo druhu, významný zásah do biotopu nebo do přirozeného vývoje druhu nebo významný negativní vliv na celistvost lokality.*“⁹²⁵

Na základě metodiky je při hodnocení užívána stupnice s hodnotami „-2“ (významný negativní vliv), „-1“ (mírně negativní vliv), „0“ (nulový vliv), „1“ (mírně pozitivní vliv) a „2“ (významný pozitivní vliv). V případě významného negativního vlivu nelze záměr provést, ledaže by byly splněny podmínky dle § 45i odst. 9, 10 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny. V případě mírně negativního vlivu naopak záměr provést lze, přičemž případně je možné tento vliv zmírňovat mitigačními opatřeními.⁹²⁶ Specifický je případ obecných koncepcí, u kterých se může stát, že řádné hodnocení vlivu vůbec nebude možné provést. V takovém případě má být podle metodiky MŽP z roku 2007 závěrem hodnocení, že „[...] *aktivita a projekty navržené koncepcí musí být realizovány s respektováním ochrany EVL a PO, tzn. že vzhledem k nemožnosti hodnotit je v této koncepci musí být případně zhodnoceny podle § 45i ZOPK teprve v rámci koncepce nižší (podrobnější) úrovně nebo na úrovni záměru.*“⁹²⁷ V takových případech se použije označení „?“ (vliv nelze hodnotit).⁹²⁸ Obecně by se však dnes mělo jednat o spíše výjimečné řešení, které je přípustné jen v odůvodněných případech.

Pokud je tedy ve stanovisku SEA či závazném stanovisku EIA na základě naturového hodnocení shledáno, že koncepce či záměr bude mít „významný negativní vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti“, pak jej lze schválit jedině v souladu s derogační klauzulí uvedenou v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, která je provedena v § 45i odst. 9, 10 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle § 45i odst. 9

⁹²⁵ MŽP, *Metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů* [online], opak. cit., s. 3.

⁹²⁶ Tamtéž, s. 13 a 21.

⁹²⁷ Tamtéž, s. 19.

⁹²⁸ Tamtéž, s. 21.

zákona o ochraně přírody a krajiny musí být v takovém případě splněny již výše rozebírané podmínky: (1) neexistuje variantní řešení bez významného negativního vlivu, přičemž současně lze schválit jen variantu s nejmenším možným významným negativním vlivem, (2) jsou dány naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu a (3) až po uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit.⁹²⁹ Další omezení jsou pak stanovena pro lokality s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy.⁹³⁰ V případě, kdy je shledán významný negativní vliv na některou z těchto lokalit, lze dle § 45i odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny schválit koncepci nebo povolit záměr jen z vyjmenovaných důvodů: (i) z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí, anebo (ii) z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, pokud k tomu vydá Evropská komise souhlasné stanovisko (tento mechanismus byl rozebrán již v 2. kapitole této práce).

Otázce zvažování variantního řešení staveb pozemních komunikací byla věnována pozornost již výše (ve vztahu ke koncepčním nástrojům územního plánování v předchozí kapitole a v obecné rovině také výše v této podkapitole). Na tomto místě proto stačí pouze zdůraznit, že v rámci uplatnění podmínek derogační klauzule musí být zvolena varianta s nejmenším možným významným negativním vlivem. Varianty se přitom nemusí týkat jen otázky vedení koridorů staveb pozemních komunikací. Na projektové úrovni je důležité také zvážení variant trasy v rámci vymezeného koridoru a technického řešení stavby (např. jejího výškového uspořádání, vedení po mostě nebo tunelem atp.).

Pokud jde o „naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu“, obecně platí to, co bylo uvedeno již v kapitole 2.4.2 této práce při analýze unijní právní úpravy (včetně analýzy relevantních případů řešených ve stanoviscích Komise vydaných podle článku 6 odst. 4 alinea 2 směrnice o stanovištích a v judikatuře Soudního dvora EU). Na tomto místě je třeba zdůraznit, že veřejný zájem musí být vždy posuzován ve vztahu k danému případu a nelze jej pro určité typy případů *a priori* stanovit. Lze sice říct, že stavby dopravní infrastruktury (zejména dálnice) spadají do skupiny záměrů, jejichž realizace zpravidla představuje převažující veřejný zájem, nemusí to tak však být vždy. Je zejména úkolem předkladatele, aby zdůvodnil, proč jsou v případě daného záměru či koncepce naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu dány.⁹³¹ Z v této práci analyzovaných podkladů lze obecně dovést, že v případě staveb pozemních

⁹²⁹ Ustanovení § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹³⁰ Ustanovení § 45i odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹³¹ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 390.

komunikací bývají uváděny například důvody týkající se potřeby odvedení tranzitní dopravy z obcí či zajištění dopravní obslužnosti určitých území a s tím související podpory zaměstnanosti apod.⁹³² V každém případě by se mělo jednat o důvody skutečně naléhavé.

Pokud jde o kompenzační opatření, těmi se podle zákona o ochraně přírody a krajiny rozumí (i) v případě koncepcí „zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části“ a (ii) v případě záměru „vytvoření podmínek pro zachování nebo zlepšení záměrem ovlivněných předmětů ochrany ve stejné lokalitě nebo nahrazení lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě a jejich součástí mohou být opatření směřující k nahrazení možných dočasných ztrát na předmětu ochrany.“⁹³³ Kompenzační opatření jsou ukládána za účelem zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit. Pojem „celkové soudržnosti“ se přitom na rozdíl od výše uvedené „celistvosti“ určité lokality týká soustavy Natura 2000 jako celku.

Příslušná kompenzační opatření stanoví vždy orgán ochrany přírody, který následně také potvrzuje jejich zajištění.⁹³⁴ V případě záměru musí být tato opatření zajištěna (tj. musí být funkční) již před realizací záměru. Jejich uložení je proto důvodem k odložení vykonatelnosti stavebního povolení až do doby potvrzení orgánu ochrany přírody o zajištění jejich realizace. Pouze v případě, kdy nelze očekávat, že plnohodnotné funkčnosti kompenzačních opatření bude dosaženo v přiměřené době, lze uplatnit výjimku, podle které se kompenzační opatření „považují za zajištěná“ již v okamžiku, kdy existuje odůvodněná záruka, že tato opatření budou plnohodnotně funkční a celková soudržnost soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit bude zajištěna. To však může být v praxi obtížné.⁹³⁵ V případě koncepcí musí být stanovená kompenzační opatření zahrnuta do koncepce před jejím schválením.⁹³⁶

Je třeba zdůraznit, že uložení kompenzačních opatření nemusí být vždy možné, protože ztrátu některých stanovišť nebo druhů nelze kompenzovat vůbec nebo by jejich kompenzace

⁹³² Srov. tamtéž a také kapitoly 2.4.2.6 (unijní právní úprava) a 6.2 (obchvat Břeclavi) této práce.

⁹³³ Ustanovení § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹³⁴ V případě koncepcí formou vyjádření a v případě záměrů formou rozhodnutí. Viz MŽP, *Metodický pokyn: Postup hodnocení vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, aktualizace 2018* [online], opak. cit., s. 52.

⁹³⁵ „Prokázat odůvodněnou záruku zajištění plně funkčních opatření v budoucnosti může být obtížné. Musí vycházet z technické proveditelnosti opatření, zkušeností ze zajištění porovnatelných kompenzačních opatření jinde či z realizací obdobných projektů ekologické obnovy.“ Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šikula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 101.

⁹³⁶ Ustanovení § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny.

mohla trvat až stovky let.⁹³⁷ Na nemožnost kompenzace narazil především záměr Plavebního stupně Děčín,⁹³⁸ naopak v případě stavby obchvatu Břeclavi k uložení kompenzačních opatření došlo a probíhají práce na jejich zajištění.⁹³⁹ Pro přehled lze srovnat zejména přílohu č. 2b Příručky k hodnocení významnosti vlivů na předměty ochrany lokalit soustavy Natura 2000, kde je možnost kompenzace pro jednotlivé typy stanovišť a druhy indikována.⁹⁴⁰ Není-li možné kompenzační opatření uložit, pak není v souladu se zákonem možné koncepci nebo záměr schválit.⁹⁴¹ Obecně však v podmínkách ČR platí, že investoři se zpravidla snaží v první řadě o vyloučení významného negativního vlivu koncepce či záměru, proto se zde cestou derogační klauzule (včetně ukládání kompenzačních opatření) prakticky nechodí.

4.2.3 Evropsky významné lokality, velké šelmy a konektivita krajiny

Nad rámec výše uvedeného je nezbytné upozornit na poněkud specifický případ některých evropsky významných lokalit, které byly vyhlášeny za účelem ochrany velkých šelem s rozsáhlými prostorovými nároky (vlk, rys, medvěd).⁹⁴² V případě těchto lokalit je třeba vykládat spojení „vliv záměru nebo koncepce na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality“ s přihlédnutím k nutnosti chránit také konektivitu krajiny v míře nezbytné pro zachování těchto druhů v příznivém stavu z hlediska ochrany. Pro tyto druhy je totiž pohyb krajinou nezbytnou podmínkou jejich trvalé existence. Proto „[...] nelze příznivý stav předmětu ochrany zajistit bez ochrany celého jejich biotopu vč. funkčního migračního propojení s ostatními částmi populace – domovskými okrsky těchto druhů vč. okolních států (bez propojení s ostatními částmi populace by druh v EVL vymizel). Posouzení vlivu koncepcí nebo záměrů na EVL proto nemůže

⁹³⁷ Bejček, P., *Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích* [online], In: Ochrana přírody, č. 3/2011, 7. 10. 2011, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/kompenzacni-opatreni-podle-clanku-6-4-smernice-o-stanovistich/> [cit. 25. 7. 2021].

⁹³⁸ Správa Národního parku České Švýcarsko, *Stanovisko k žádosti o stanovení kompenzačních opatření týkajících se řešení významně negativního vlivu Koncepce vodní dopravy pro období 2016 – 2023 na předměty ochrany EVL Labské údolí a EVL Porta Bohemica* [online], 13. 11. 2018, č. j. 280/2017-520/-DOP/1, sp. zn. SNPCS6970/2018, dostupné z: https://www.npcs.cz/sites/default/files/prilohy/2020/10/md_stanovisko_snpcs_kompenzacni_opatreni.pdf [cit. 25. 7. 2021]. Pro případ obchvatu Břeclavi srov. kapitolu 6.2 této práce.

⁹³⁹ Město Břeclav, *Obchvat Břeclavi: Poslední kompenzační opatření jsou hotova!* [online], 4. 6. 2020, dostupné z: <https://breclav.eu/aktuality/obchvat-breclavi-posledni-kompenzacni-opatreni-jsou-hotova> [cit. 25. 7. 2021].

⁹⁴⁰ Chvojková, E., Volf, O., Kopečková, M., Hummel, J., Čížek, O., Dušek, J., Březina, S., Marhoul, P., *Příručka k hodnocení významnosti vlivů na předměty ochrany lokalit soustavy Natura 2000* [online], MŽP, červenec 2011, příloha 2b, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/hodnoceni_vyznamnosti_vlivu_koncepci [cit. 25. 7. 2021].

⁹⁴¹ MŽP, *Metodický pokyn: Postup hodnocení vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, aktualizace 2018* [online], opak. cit., s. 52.

⁹⁴² Zejména se jedná o Beskydy a Šumavu. Srov. Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šikula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 101.

*probíhat jen na území těchto EVL, ale i v ostatních částech biotopu druhů, které představují předměty jejich ochrany, tedy i ve volné krajině.*⁹⁴³

S ohledem na tyto druhy lze velké evropsky významné lokality chápat jako jejich jádrové oblasti a menší evropsky významné lokality jako nášlapné kameny (*stepping stones*) pro jedince, kteří migrují krajinou na delší vzdálenosti.⁹⁴⁴ Mezi těmito lokalitami musí být zajištěna konektivita. To může být v praxi obtížné zajistit, protože předmětné evropsky významné lokality mohou být v relativně velké vzdálenosti od řešeného záměru. Významnou oporu při řešení těchto problémů by však měly poskytovat mapové podklady poskytované v rámci databáze územně analytických podkladů jako jev č. 36b – biotopy vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců. Ty totiž napomohou orgánu ochrany přírody identifikovat potenciální střet s ochranou těchto druhů již v rámci *screeningového* stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny tak, aby v případě potřeby uplatnil požadavek na provedení naturového posouzení. „*Biotop vybraných ZCHD je odborným podkladem, který zásadním způsobem zjednodušuje a zpřehledňuje vydávání stanovisek podle §45i pro tzv. národně významné druhy.*“⁹⁴⁵ Podrobnější rozbor problematiky ochrany průchodnosti krajiny pro tyto druhy je obsažen níže v podkapitole 4.5.3 této práce.

4.2.4 Další relevantní nástroje ochrany lokalit soustavy Natura 2000

Vedle ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí před významnými negativními vlivy koncepcí a záměrů byly výše zmíněny ještě některé další režimy ochrany těchto lokalit. V ustanovení § 45g zákona o ochraně přírody a krajiny se především obecně stanoví, že orgán ochrany přírody může vydat povolení, souhlas, kladné stanovisko či výjimku ze zákazu pro evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast pouze za předpokladu, že je vyloučeno závažné nebo nevratné poškození přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je příslušná lokalita určena, přičemž nesmí dojít ani k významnému soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování samotných těchto druhů, pokud by toto vyrušování mohlo být významné z hlediska účelu zákona. Toto ustanovení provádí obecné požadavky uvedené v článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, které byly podrobně rozebrány již ve kapitole 2.4.2.5 této práce. NSS toto

⁹⁴³ AOPK, *Ochrana biotopu vybraných zvláště chráněných druhů v územním plánování* [online], metodika AOPK ČR, leden 2020, s., 12, dostupné z: https://uap.nature.cz/documents/metodika_B_ZCHD_20200131.pdf [cit. 25. 7. 2021].

⁹⁴⁴ Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šíkula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 101.

⁹⁴⁵ AOPK, *Ochrana biotopu vybraných zvláště chráněných druhů v územním plánování* [online], 2020, opak. cit., s. 55.

ustanovení považuje za „generální klauzuli“, jejíž praktickou aplikaci upřesňují zejména následující ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. výše rozebraný proces *screeningu*, naturového posouzení a případného uplatnění derogační klauzule).⁹⁴⁶

V této souvislosti se hodí upozornit, že pokud došlo k formálnímu podání žádosti o povolení záměru již před vstupem ČR do EU, ovšem jeho další povolování probíhá až později, není v souladu s rozsudkem Soudního dvora EU ve věci C-209/04 Komise v. Rakousko nezbytné dodatečně postupovat podle § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. V ČR tato situace nastala v případě obchvatu Břeclavi (silnice I/55, tento případ je podrobněji rozebrán v kapitole 6.2 této práce). Uplatní se však právě obecný režim podle článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, potažmo podle § 45g zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud je tedy v takovéto situaci žádáno o vydání ověřovacího stanoviska EIA, mělo by být podle MŽP doloženo naplnění obecných podmínek stanovených v § 45g zákona o ochraně přírody a krajiny.⁹⁴⁷ Pokud jej doložit nelze, má být uplatněn standardní postup podle § 45i tohoto zákona.⁹⁴⁸

Z analýzy judikatury Soudního dvora EU provedené v kapitole 2.4.2.5 také vyplynulo, že chránit je nezbytné i lokality, které zatím nebyly Evropskou komisí zařazeny na evropský seznam. „Předběžná“ ochrana evropsky významných lokalit zařazených pouze na národní seznam je v ČR zajištěna prostřednictvím ustanovení § 45b zákona o ochraně přírody a krajiny.⁹⁴⁹ Poškození těchto lokalit je podle zákona zakázáno, avšak i z tohoto zákazu lze udělit výjimku, pokud jsou dány naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu.⁹⁵⁰ Tentýž režim se uplatní také v případě tzv. sporných lokalit, tj. lokalit splňujících podmínky pro zařazení do národního seznamu, které tam však zařazeny nebyly, vyskytují se na nich prioritní typy přírodních stanovišť nebo prioritní druhy a o jejich zařazení do evropského seznamu se jedná s Evropskou komisí.⁹⁵¹ Uplatněním tohoto režimu není dotčeno uplatnění standardního režimu podle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody ani případné uplatnění režimu ochrany zvláště chráněných území.

⁹⁴⁶ Rozsudek NSS ze dne 18. prosince 2015, č. j. 2 As 49/2013 – 109.

⁹⁴⁷ Z předložených podkladů má být zejména „*evidentní, že bude vyloučeno závažné nebo nevratné poškození přírodních stanovišť a biotopů druhů, k jejichž ochraně je evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast určena, ani nedojde k soustavnému nebo dlouhodobému vyrušování druhů, k jejichž ochraně jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné z hlediska účelu uvedeného zákona.*“ MŽP, *Metodický výklad čl. II bodu 1 (přechodných ustanovení) zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí* [...] [online], 2016, opak. cit., s. 7.

⁹⁴⁸ Tamtéž.

⁹⁴⁹ Ve vztahu k ptačím oblastem zákon obdobný režim nezná.

⁹⁵⁰ Ustanovení § 45b odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Za poškození se nepovažuje řádné hospodaření prováděné v souladu s platnými právními předpisy a smlouvami uzavřenými dle § 69 tohoto zákona.

⁹⁵¹ Ustanovení § 45b ve spojení s § 3 odst. 1 písm. q) bodem 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

NSS se k tomuto režimu blíže vyjádřil při přezkumu ZÚR hl. m. Prahy, při kterém se jednalo o otázku vymezení koridoru stavby Pražského okruhu, úseku Ruzyně – Březiněves. V procesu pořizování těchto ZÚR nebyla vhodným způsobem zohledněna lokalita Kaňon Vltavy u Sedlce, která v té době byla zařazena jen na národní seznam. V souladu s judikaturou Soudního dvora EU zde NSS dovedl, že „*lokality, jejichž zařazení na tzv. evropský seznam členské státy navrhnou, nemohou být do okamžiku schválení Komisí podrobovány opatřením způsobilým nezvratně ovlivnit jejich celistvost a negativním způsobem zasáhnout předmět jejich ochrany. Takové lokality musí být vhodně chráněny již od okamžiku, kdy figurují na tzv. národním seznamu.*“⁹⁵² Dále dovedl, že „*[v]hodný způsob ochrany představuje v podmínkách české právní úpravy zejm. postup podle § 45i zákona na ochranu přírody. Vyhodnocení vlivů koncepce na evropsky významné lokality provedené v příslušném okamžiku, a to včetně lokalit zařazených ‚jen‘ na národním seznamu, je z pohledu prevence ekologické újmy a principu předběžné opatrnosti na takových lokalitách zřejmě nejvhodnějším opatřením.*“⁹⁵³

Ve vztahu k jednotlivým již vyhlášeným evropsky významným lokalitám se pak dále uplatní také buď ochranný režim zvláště chráněného území, jehož prostřednictvím byla daná evropsky významná lokalita vyhlášena (tento režim se uplatní kumulativně a rozebrán bude níže), anebo v případě evropsky významných lokalit, které nejsou vyhlášeny jako zvláště chráněná území, subsidiárně „základní“ režim zakotvený v § 45c odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle něj jsou vyhlášené evropsky významné lokality chráněny před poškozováním a ničením (tj. základní ochranné podmínky evropsky významných lokalit). K zásahům, které by mohly vést k závažnému nebo nevratnému poškození či ke zničení jejich předmětu ochrany nebo jejich celistvosti, je vyžadován předchozí souhlas orgánu ochrany přírody.⁹⁵⁴ Souhlas vydává orgán ochrany přírody ve formě závazného stanoviska (souhlas je zpravidla podkladem pro územní rozhodnutí).⁹⁵⁵ Ani tímto režimem není dotčen režim ochrany podle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody a krajiny.⁹⁵⁶

Obdobná ochrana může být zajištěna také u ptačích oblastí. V souladu s § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou ptačí oblasti vyhlašovány nařízením vlády, ve kterém mohou být stanoveny činnosti, k nimž je třeba souhlas orgánu ochrany přírody.⁹⁵⁷ Také tento

⁹⁵² Rozsudek NSS ze dne 20. května 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, část III.3.4.A.

⁹⁵³ Tamtéž.

⁹⁵⁴ Ustanovení § 45c odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Také toto ustanovení zjevně provádí obecné požadavky uvedené v článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích.

⁹⁵⁵ Ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁵⁶ Ustanovení § 45c odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stejně tak nejsou dotčeny ani režimy obecné ochrany přírody a krajiny a zvláštní druhové ochrany živočichů a rostlin podle části druhé a páté zákona.

⁹⁵⁷ Ustanovení § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

souhlas by byl případně vydáván ve formě závazného stanoviska.⁹⁵⁸ Většina českých ptačích oblastí je současně vyhlášena ve formě ZCHÚ, i v jejich případě se proto kumulativně uplatní také ochranné podmínky těchto zvláště chráněných území.⁹⁵⁹

4.3 Zvláštní územní ochrana – zvláště chráněná území (ZCHÚ)

4.3.1 Východiska a vazba na koncepční dokumenty

Poněkud odlišný režim ochrany se uplatní v případě českých zvláště chráněných území (dále jen „ZCHÚ“). Tento režim je založen národním právem (zákonem o ochraně přírody a krajiny), nevyplyvá tedy z práva EU. Zákon rozlišuje šest kategorií ZCHÚ, které se v teorii práva životního prostředí obvykle dělí na velkoplošné a maloplošné.⁹⁶⁰ Mezi velkoplošná ZCHÚ se řadí národní parky a chráněné krajinné oblasti. Mezi maloplošná ZCHÚ se řadí národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.

Koncepční dokumenty z oblasti dopravy, které byly představeny v předchozí kapitole, se k ochraně ZCHÚ vyjadřují obdobně jako k ochraně lokalit soustavy Natura 2000, přičemž podrobnější informace lze najít také spíše ve stanoviscích SEA vydaných k jejich návrhům.⁹⁶¹ Z Dopravní politiky ČR pro období 2014–2020 lze připomenout toliko dílčí cíl, podle kterého „[k]aždé opatření navržené v Dopravní politice bude realizováno s ohledem na minimalizaci dopadů na veřejné zdraví a životní prostředí a s respektováním ochrany národní soustavy zvláště chráněných území a evropské soustavy Natura 2000.“⁹⁶² Nová Dopravní politika zmiňuje některé kategorie ZCHÚ v souvislosti s dopravou generovanou zvýšeným cestovním ruchem a potřebou hledat alternativní způsoby řešení rekreační dopravy.⁹⁶³ V dlouhodobém

⁹⁵⁸ Ustanovení § 90 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁵⁹ To je také důvod, proč u některých ptačích oblastí nejsou v příslušném nařízení vlády stanoveny bližší ochranné podmínky (např. nařízení vlády č. 534/2004 Sb., kterým se vymezuje Ptačí oblast Podýjí).

⁹⁶⁰ Zákon o ochraně přírody a krajiny toto dělení nezná, lze jej však srovnat např. ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (příloha č. 1, body 25a a 27a).

⁹⁶¹ V podmínkách stanoviska SEA k Dopravní politice ČR 2014–2020 bylo jasné stanoveno, že „[n]ové dopravní stavby a vodní díla lze do zvláště chráněných území umísťovat zcela výjimečně, s respektováním podmínek pro zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin a při nezhoršení migrační propustnosti pro zvěř a vodní živočichy“ a že „[p]rojekty v rámci realizace jednotlivých opatření [je třeba] přednostně umísťovat mimo zvláště chráněná území.“ Stanovisko k nové Dopravní politice taktéž obsahuje požadavek na lokalizaci významných dopravních staveb mimo ZCHÚ a na vyloučení či snížení negativních vlivů na předměty ochrany přírody a krajiny v ZCHÚ volbou vhodných variant a opatření. Také stanovisko SEA k Dopravním sektorovým strategiím obsahuje požadavek na eliminaci zásahů do ZCHÚ, přičemž je podle něj třeba „[v] rámci vymezených koridorů hledat optimální stopu s respektováním ke zvláště chráněným územím včetně ochranných pásem [...]“.

⁹⁶² MD, Dopravní politika ČR pro období 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050 [online], 2013, opak. cit., s. 10.

⁹⁶³ MD, Dopravní politika České republiky pro období 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050 [online], opak. cit., s. 56–57.

výhledu pak prohlašuje, že rozvoj dopravní sítě „*musí respektovat síť velkoplošných chráněných území ČR, a to včetně rozvojových záměrů v této oblasti.*“⁹⁶⁴ Dopravní sektorové strategie zohlednily územní střety dopravní infrastruktury s velkoplošnými ZCHÚ a jejich zasažení emisemi ze silniční dopravy v rámci multikriteriální analýzy jednotlivých projektů.⁹⁶⁵

Koncepce z oblasti ochrany životního prostředí a biodiverzity obsahují větší množství cílů a opatření, které jsou relevantní v obecné rovině (tj. bez konkrétní vazby na stavby dopravní infrastruktury). Ve Státním programu ochrany přírody a krajiny 2020–2025 je upozorňováno především na tlaky související s postupující urbanizací, turismem a rekreací, a také na personální a finanční problémy související se zajišťováním ochrany v praxi. Jinak jsou zde ZCHÚ označeny za jeden z nejúspěšnějších nástrojů ochrany přírody a krajiny v praxi.⁹⁶⁶

PÚR ČR zmiňuje ochranu ZCHÚ v téže republikové prioritě jako ochranu lokalit soustavy Natura 2000 (citována byla již výše).

Shrnout lze, že umístování staveb pozemních komunikací (zejména vyšších kategorií) v ZCHÚ a v jejich bezprostřední blízkosti lze podobně jako v případě lokalit soustavy Natura 2000 považovat za v zásadě nežádoucí. V praxi k němu však někdy dochází, na což reaguje právní úprava stanovením podmínek ochrany těchto území.

4.3.2 Základní ochranné podmínky ZCHÚ

Zákon o ochraně přírody a krajiny především stanoví v základních ochranných podmínkách většiny ZCHÚ různě formulovaný zákaz umístování či povolování staveb pozemních komunikací. Tento zákaz platí pro všechna ZCHÚ dané kategorie.

- Zákaz umístování, povolování a provádění jakýchkoli staveb vyžadujících územní rozhodnutí či alespoň územní souhlas platí pro národní parky mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí dle § 16 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny (před novelou zákona o ochraně přírody a krajiny z roku 2017 bylo zakázáno stavět nové dálnice a silnice na celém území národních parků a na území první zóny bylo zakázáno povolovat a umístovat jakékoli stavby);
- V chráněných krajinných oblastech je obecně zakázáno stavět nové dálnice dle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny, na území první zóny chráněné

⁹⁶⁴ Tamtéž, s. 67.

⁹⁶⁵ MD, *Dopravní sektorové strategie: Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem* [online], 2018, opak. cit., s. 184.

⁹⁶⁶ MŽP, *Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025* [online], 2020, opak. cit., s. 29 a násl.

krajinné oblasti je pak zcela zakázáno umisťovat a povolovat nové stavby dle § 26 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny;

- Povolovat a umisťovat stavby je zakázáno také na celém území národních přírodních rezervací (§ 29 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny) a přírodních rezervací (§ 34 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny);
- V případě národních přírodních památek a přírodních památek je vzhledem k jejich zvláštnímu charakteru („přírodní útvary menší rozlohy“) stanoven všeobecný zákaz jejich změn či poškozování (§ 35 odst. 2 a § 36 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), konkrétnější zákazy zákon neobsahuje.

Ve všech případech se jedná o zákazy relativní, tj. je-li dán takovýto zákaz, pak je možno zažádat o povolení výjimky dle § 43 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.⁹⁶⁷ F. Dienstbier v komentáři k tomuto ustanovení vysvětluje, že „[p]rávní konstrukce obecného zákazu s možností udělení výjimky v jednotlivých případech představuje nejprísnejší právní režim, reflektující kromě principu prevence, též požadavek vysoké úrovně ochrany zvláště chráněných území.“⁹⁶⁸ Výjimku povoluje příslušný orgán ochrany přírody,⁹⁶⁹ a to za podmínky, že jiný veřejný zájem (zde zájem na realizaci příslušné pozemní komunikace) převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo je v zájmu ochrany přírody, popř. pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany ZCHÚ. Právě toto povolení je jedním ze správních aktů předcházejících vydání územního rozhodnutí, kterému je v kontextu této práce třeba věnovat zvýšenou pozornost, a to hned ze dvou důvodů.

Prvním z těchto důvodů je jeho právní forma, jelikož se jedná o správní rozhodnutí (nikoli závazné stanovisko), u kterého dochází ve vztahu k územnímu rozhodnutí k tzv. řetězení samostatných správních aktů (nikoli subsumpci).⁹⁷⁰ Z judikatury NSS jednoznačně vyplývá, že

⁹⁶⁷ Stejný režim se poněkud nesystematicky uplatní také pro bližší ochranné podmínky stanovené pro Národní park České Švýcarsko v § 16a odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (v ostatních případech nejsou bližší ochranné podmínky formulovány jako zákazy). Ty však nejsou v kontextu této práce přímo relevantní.

⁹⁶⁸ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 304.

⁹⁶⁹ V případě národních parků je jím správa národního parku, v případě chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky většinou Agentura ochrany přírody a krajiny (§ 78 odst. 3 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny). V případě přírodních rezervací a přírodních památek je příslušným orgánem krajský úřad dle § 77a odst. 4 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle znění zákona před novelou z roku 2017 schvalovala výjimku v některých případech (když veřejný zájem „výrazně“ převažoval nad zájmem ochrany přírody) vláda svým usnesením, v těchto případech muselo rozhodnout MŽP – to se typicky týkalo právě staveb pozemních komunikací vymezených v PÚR ČR (srov. MŽP, Sdělení č. 8, Věstník MŽP č. 5/2010, s. 67). Podle znění zákona z roku 2004 dokonce rozhodovala sama vláda. Podrobněji srov. Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2016, opak. cit., s. 213.

⁹⁷⁰ Rozsudek NSS ze dne 1. června 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347 (bod 73 a násl.), jehož závěry byly potvrzeny např. také v rozsudku NSS ze dne 23. ledna 2013, č. j. 1 As 164/2012 – 54 (bod 30 a násl.). V obou případech se jedná o (ne)možnost přezkumu rozhodnutí podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ve stavebním řízení pro dálnici D8 v úseku mezi Lovosicemi a Řehlovicemi.

rozhodnutí o výjimce musí být vydáno před vydáním územního rozhodnutí a že bez něj nemůže být stavba v daném území umístěna.⁹⁷¹ Jinak je však rozhodnutí o výjimce samostatné – samostatně zakládá práva a povinnosti, stanoví vlastní podmínky pro realizaci povolené výjimky, a také jej lze samostatně napadnout odvoláním, případně žalobou ve správním soudnictví. Jak výstižně uvádí NSS, „[...] mezi nejrozličenějšími souhlasy a stanovisky vydávanými orgány ochrany přírody [...] a rozhodnutím o výjimce (dle § 43 a § 56 téhož zákona) je významný rozdíl. Zatímco prostřednictvím souhlasů a stanovisek se poměřuje, zda je záměr v souladu s požadavky zákona, rozhodnutí o výjimce se vydává v případě, kdy záměr je zcela jistě v rozporu s podmínkami ochrany stanovenými zákonem a prostřednictvím udělení výjimky se otevírá prostor pro jeho realizaci. Rozdílné pojetí soudního přezkumu u těchto dvou skupin aktů by bylo [a dnes již zcela jistě je – pozn. aut.] rozumně zdůvodnitelné.“⁹⁷²

Zadruhé je pak také velmi důležitá otázka samotného posouzení předcházející případnému povolení výjimky, při kterém má být prokázáno, že zájem na realizaci stavby příslušné pozemní komunikace je veřejným zájmem, který převažuje nad veřejným zájmem na ochraně přírody, popř. že povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany ZCHÚ (možnost, že by šlo o výjimku, která by byla v převažující míře přínosem pro ochranu přírody a krajiny, lze v tomto kontextu vesměs vyloučit). Primárně je zde relevantní situace, kdy má být výjimka povolena z důvodu, že jiný veřejný zájem převažuje nad veřejným zájmem na ochraně přírody. Právě řízení podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny je jedním ze zde klíčových řízení, v jehož rámci jsou tyto otázky posuzovány. Postup správního orgánu při rozhodování o této výjimce je přitom jasně stanoven.

Jak přehledně shrnuje F. Dienstbier v komentáři k ustanovení § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, „[...] výjimku může orgán ochrany přírody udělit pouze tehdy, jestliže shledá, 1. existenci veřejného zájmu odlišného od zájmu ochrany přírody, 2. potřebnost, resp. nezbytnost udělení výjimky pro ochranu či prosazení takového veřejného zájmu (například pro neexistenci jiného způsobu jeho uspokojení); tato subsidiarita plyne ze samé povahy výjimky jako mimořádného odchýlení se od obecného pravidla, 3. převahu takového zájmu nad zájmem ochrany přírody, tedy, že pro potřeby společnosti je v konkrétním případě důležitější uspokojení takového jiného zájmu než zájmu na ochraně zvláště chráněného území, [...]“

⁹⁷¹ Rozsudek NSS ze dne 14. února 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154 (část 3), týkající se výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (opět ve věci dálnice D8 v úseku mezi Lovosicemi a Řehlovicemi), jehož závěry však lze v tomto ohledu vztáhnout také na případ výjimky podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁷² Rozsudek NSS ze dne 1. června 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347, bod 76.

Již v úvodu této práce bylo naznačeno, že veřejný zájem na realizaci konkrétního zá-
měru nemůže být stanoven *a priori* zákonem, musí být zjišťován a konkretizován vždy
až ve správním řízení.⁹⁷³ Podle názoru D. Hendrycha se jedná o kategorii, „*kte-
rá má u každého
rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi řešeného případu*“ (tento názor
cituje také NSS).⁹⁷⁴ Orgán ochrany přírody proto musí v první řadě „*řádně určit a individuali-
zovat na konkrétní případ oba veřejné zájmy, které jsou ve hře.*“⁹⁷⁵ Teprve poté lze přistoupit
k dalším úvahám týkajícím se potřebnosti výjimky a převahy veřejného zájmu.

V rámci posouzení, zda je udělení výjimky pro prosazení jiného veřejného zájmu vůbec
potřebné (tj. zejména, zda tento jiný veřejný zájem nelze uspokojit jiným způsobem), musí or-
gán ochrany přírody zejména zvážit, zda je zásah do ZCHÚ nezbytný a přiměřený, přičemž by
měl vzít v úvahu také různé alternativy řešení.⁹⁷⁶ Nemůže však bez omezení porovnávat další
varianty trasy předmětné pozemní komunikace. NSS tuto otázku řešil opakovaně a dovedl při-
tom zejména, že „*[v]e fázi poměrování dvou zmíněných veřejných zájmů se již nezvažuje, jaká
z variant dálnice by byla – v souhrnu nejruznějších hledisek – nejvhodnější, neboť toto srovná-
vání již proběhlo; posuzuje se už jen to, zda by měl standardně vyžadovaný zájem na ochraně
přírody ve zvláště chráněných územích ustoupit konkrétní variantě dálnice (která už v předchozí
fázi prošla ‚předvýběrem‘ z více variant).*“⁹⁷⁷

Pokud jde o navazující otázku převahy jiného veřejného zájmu, tak k té NSS uvádí pře-
devším, že „*[v] případě vážení dvou veřejných zájmů, které jsou v kolizi, obdobně jako v pří-
padě kolize základních práv, musí správní úřad [...] porovnat závažnost obou v kolizi stojících
veřejných zájmů s tím, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými
negativními důsledky přesahovat pozitiva.*“⁹⁷⁸ Dále pak upřesňuje, že „*[p]ři řešení kolize ve-
řejných zájmů je třeba, aby bylo zachováno maximum z obou kolidujících zájmů, přičemž by
mělo být identifikováno jádro a periferie kolidujícího veřejného zájmu a z obou veřejných zá-
jmů, které jsou ve hře, by mělo být zachováno alespoň jejich jádro.*“⁹⁷⁹

⁹⁷³ Srov. náleží ÚS ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 a náleží ÚS ze dne 17. března 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08. Pro širší kontext lze srovnat také Vomáčka, V., *Poměrování veřejných zájmů v ochraně přírody a krajiny* [online], rigorózní práce, 2018, opak. cit., s. 43 a násl. Nebo Müllerová, H., *Ochrana přírody a veřejný zájem*, In: Jančářová, I., Dudová, J. (eds.), *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území, Sborník z konference*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 605, Masarykova univerzita, Brno 2017, s. 17 a násl.

⁹⁷⁴ Rozsudek NSS ze dne 10. května 2013, č.j. 6 As 65/2012 – 161. V rozsudku citováno z Hendrych, D. a kol., *Správní právo: obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, s. 83 a s. 358.

⁹⁷⁵ Rozsudek NSS ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161, bod 41.

⁹⁷⁶ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 217.

⁹⁷⁷ Rozsudek NSS ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363.

⁹⁷⁸ Rozsudek NSS ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161, bod 41.

⁹⁷⁹ Tamtéž, bod 41. V. Vomáčka však k této úvaze soudu poznamenává následující: „*Požadavek judikatury o do-
sažení maximálního možného zachování konkurujících veřejných zájmů se často míjí s realitou, ve které konflikt*

Právě v důsledku tohoto posouzení, které se pohybuje v rovině správního uvážení a s ohledem na to musí být odpovídajícím způsobem odůvodněno, dochází k poměření dvou konkurujících si veřejných zájmů tak, jak bylo naznačeno již v úvodu této práce. V úvahu v zásadě připadají dva základní výsledky tohoto posouzení. Buď příslušný orgán ochrany přírody zamítne žádost o povolení výjimky, protože shledá, že podmínky nebyly splněny, anebo naopak rozhodne o povolení výjimky, přičemž typicky stanoví podmínky, za kterých lze tuto výjimku uplatňovat. V tomto případě zájem na ochraně přírody do určité míry ustoupí zájmu na realizaci stavby pozemní komunikace. Míra, ve které ustoupí, je přitom určena charakterem a rozsahem podmínek, které jsou v rozhodnutí stanoveny a které zpravidla slouží tomu, aby bylo i v případě realizace záměru učiněno ochraně přírody ve stanovené míře zadost.

Druhá v úvahu připadající situace, kdy by výjimka mohla být podle zákona povolena, nastává v případě, kdy povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany ZCHÚ. Použití této možnosti v případě staveb pozemních komunikací (zvláště pak pozemních komunikací vyšších kategorií) umístěvaných na území ZCHÚ je z povahy věci spíše nepravděpodobné. Kdyby k tomu však došlo, předcházela by tato úvaha výše uvedeným úvahám ohledně převahy jiného veřejného zájmu – pokud by orgán ochrany přírody dospěl k názoru, že činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany ZCHÚ, povolil by výjimku přednostně na základě tohoto důvodu.⁹⁸⁰

4.3.3 Další relevantní nástroje ochrany ZCHÚ

V těch několika málo případech, kdy zákaz umístění či povolení stavby pozemní komunikace není uveden v základních ochranných podmínkách ZCHÚ (tj. zejména v případě umístění jiné pozemní komunikace než dálnice na území jiné než první zóny chráněné krajinné oblasti), může být na základě bližších ochranných podmínek (stanovených pro konkrétní ZCHÚ v jeho zřizovacím předpise) požadován alespoň souhlas orgánu ochrany přírody s takovouto činností ve formě závazného stanoviska podle § 44 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.⁹⁸¹ Navíc je na území národních parků a na většině území chráněných krajinných oblastí (mimo zastavěné území obcí ve čtvrté zóně chráněných krajinných oblastí a mimo zastavěné území měst kdekoli

mezi veřejnými zájmy nelze řešit jinak než ustoupením některého z nich. Důsledkem především stavebních záměrů jsou nevratné zásahy do chráněných přírodních a krajinných zájmů, takže se poměřování zájmů omezuje na řešení situace „kdo z koho“:“ Vomáčka, V., Poměřování veřejných zájmů v ochraně přírody a krajiny [online], rigorózní práce, 2018, opak. cit., s. 170.

⁹⁸⁰ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 217.

⁹⁸¹ Ustanovení § 44 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Obecně připadá v úvahu také vydání souhlasu ve formě správního rozhodnutí podle § 44b zákona o ochraně přírody a krajiny, v případě staveb pozemních komunikací to však není relevantní, protože je k nim třeba povolení podle stavebního zákona.

na jejich území) vyžadováno také závazné stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 44 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Bez tohoto závazného stanoviska není možné vydat územní rozhodnutí ani stavební povolení.

Vedle toho je souhlas orgánu ochrany přírody vyžadován také pro umístování, povolování nebo provádění staveb v ochranných pásmech ZCHÚ.⁹⁸² Také tento souhlas je vydáván ve formě závazného stanoviska. Ochranná pásma mají národní parky (s výjimkou národního parku Šumava a národního parku České Švýcarsko, kde jeho úlohu plní přilehlá chráněná krajinná oblast) a národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky (v případě těchto maloplošných ZCHÚ je ochranným pásmem oblast ve vzdálenosti 50 metrů od jejich hranice, není-li orgánem ochrany přírody stanoveno jinak).⁹⁸³ Účelem ochranného pásma je zabezpečení ZCHÚ před rušivými vlivy z okolí.

Závěrem je pak třeba uvést, že podle v roce 2017 přidaného § 44a zákona o ochraně přírody a krajiny vykonávají „[o]rgány územního plánování a stavební úřady [...] svoji působnost tak, aby byly zachovány a vytvářeny optimální ekologické funkce zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem, prostupnost krajiny a aby byla zachována a podporována biologická rozmanitost. [...]“ F. Dienstbier k tomu v komentáři uvádí, že „[v]zhledem k tomu, že se jedná o požadavky k ochraně přírody a krajiny, budou konkrétní podmínky k jejich naplnění v jednotlivých případech zpravidla obsaženy ve stanoviscích a závazných stanoviscích orgánů ochrany přírody vydávaných pro účely postupů podle StavZ.“⁹⁸⁴ Lze doplnit, že vedle toho se v této souvislosti jistě uplatní také územně analytické podklady, které obsahují mimo jiné i údaje o jednotlivých ZCHÚ, jejich zónách a ochranných pásmech a dále také významné údaje týkající se prostupnosti krajiny (k tomu podrobněji viz níže).

4.4 Zvláštní druhová ochrana – zvláště chráněné druhy (ZCHD)

4.4.1 Východiska a vazba na koncepční dokumenty

Vzhledem k výše zmiňovanému principu komplexnosti ochrany, na níž je založen jak zákon o ochraně přírody a krajiny, tak také směrnice o stanovištích i směrnice o ptácích (tento princip ostatně platí ve všech právních úpravách vyspělých evropských zemí),⁹⁸⁵ se výše uvedené

⁹⁸² Ustanovení § 37 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁸³ Chráněné krajinné oblasti ochranná pásma nemají. Viz ustanovení § 37 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Blíže srov. Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 183.

⁹⁸⁴ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, opak. cit., s. 311.

⁹⁸⁵ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. XXX.

nástroje územní ochrany úzce týkají také ochrany druhů živočichů a rostlin. Nad jejich rámec však tento zákon i směrnice stanoví i další nástroje, které jsou při umístování staveb pozemních komunikací rovněž významné – jedná se o nástroje druhové ochrany. Zákonem jsou obecně chráněny všechny (geograficky původní) druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Vybraným druhům zákon poskytuje navíc ještě zvýšenou ochranu – jedná se o druhy ohrožené nebo vzácné, vědecky či kulturně velmi významné, pokud jsou vyhlášeny za zvláště chráněné ve smyslu § 48 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zvláště chráněným druhům (dále jen „ZCHD“) bude na tomto místě věnována přednostní pozornost.

V první řadě se hodí opět krátce srovnat cíle a podmínky stanovené v koncepčních dokumentech. V případě koncepcí z oblasti dopravy je ochrana ZCHD zmiňována v podstatě jen v souvislosti s problematikou fragmentace krajiny stavbami (liniové) dopravní infrastruktury. To je dominantní problematikou, která na ochranu druhů a jejich biotopů přímo navazuje (rozebrána bude níže v podkapitole 4.5.3). I v případě stanovisek SEA vydaným k těmto koncepčním dokumentům řešilo ochranu živočišných a rostlinných druhů samostatně pouze stanovisko vydané k Dopravní politice 2014–2020.⁹⁸⁶

Koncepce v oblasti ochrany životního prostředí a biodiverzity řeší zvláštní druhovou ochranu rostlin a živočichů podrobněji, ovšem opět bez vazby na plánování a umístování staveb pozemních komunikací (taktéž s výjimkou naprosto zásadní problematiky fragmentace krajiny). Na tomto místě se hodí zmínit alespoň několikrát opakovanou výzvu k aktualizaci seznamu ZCHD a také zvyšující se důraz na ochranu nejen jedinců a populací těchto druhů, ale také jejich stanovišť. Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR 2016–2025 v rámci svého cíle 2.2 uvedla, že „[z]ákonná ochrana se v současnosti vztahuje především na populace či jedince druhů, ochrana jejich biotopů je z legislativního i praktického hlediska omezená. To je významným faktorem, přispívajícím k tomu, že je třetina druhů v ČR hodnocena v rámci červených seznamů jako ‚ohrožené‘, přičemž stovky druhů na našem území již vymizely.“⁹⁸⁷

Ani PÚR ČR ochranu ZCHD na rozdíl od ochrany ZCHÚ nezmiňuje, respektive řeší ji pouze v souvislosti s otázkou migrační propustnosti krajiny pro volně žijící živočichy. Lze však říct, že ačkoli tato problematika není v koncepčních dokumentech podrobněji rozebírána, v praxi záměry na výstavbu pozemních komunikací naráží na ochranné podmínky ZCHD často.

⁹⁸⁶ Stanovisko SEA k Dopravní politice 2014–2020 stanovilo, že je potřeba „[v] projektech navazujících na Dopravní politiku nedopustit, resp. minimalizovat zásahy stavby a provozu dopravní infrastruktury do biotopů zvláště chráněných živočichů a rostlin“ a že „[p]ři posuzování konkrétních projektů [je třeba] respektovat lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.“ Stanovisko SEA k nové Dopravní politice neobsahuje podmínky, které by se vázaly přímo k druhové ochraně (obsahuje však podmínky, které se týkají průchodnosti krajiny pro živočichy). To platí také pro stanovisko SEA k Dopravním sektorovým strategiím.

⁹⁸⁷ MŽP, *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025* [online], 2016, opak. cit., s. 41.

Zákon proto i v tomto případě stanoví odpovídající ochranné podmínky. Ty jsou velmi podobné jako výše rozebrané podmínky relevantní v případě ochrany českých ZCHÚ.

4.4.2 Základní ochranné podmínky ZCHD

I v tomto případě zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví v základních ochranných podmínkách ZCHD živočichů a rostlin zákazy činností, které by mohly negativně ovlivnit jejich přirozený vývoj. Tyto základní podmínky jsou pro všechny druhy živočichů a pro všechny druhy rostlin podobné, na rozdíl od ZCHÚ proto v kontextu této práce není významné, do jaké z kategorií ZCHD se daný druh řadí (druhy kriticky ohrožené, silně ohrožené a ohrožené).⁹⁸⁸ V návaznosti na to zákon umožňuje povolení výjimky z těchto zákazů za předpokladu splnění určitých podmínek. Jedná se tedy opět o jeden z přísnějších mechanismů, což odpovídá vyššímu standardu ochrany poskytovanému vybraným druhům živočichů a rostlin.

Pokud jde o zvláštní ochranu rostlin, zákon o ochraně přírody a krajiny především stanoví, že zvláště chráněné rostliny jsou chráněny ve všech svých podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stádiích a že chráněn je rovněž jejich biotop. Mimo jiné zakazuje tyto rostliny sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji.⁹⁸⁹ V prováděcí vyhlášce je k tomu dále upřesněno, že základem ochrany je komplexní ochrana stanovišť rostlin a jejich bezprostředního okolí. Bezprostředním okolím se podle vyhlášky rozumí „*takový prostor, který vytváří základní podmínky pro její existenci a do něhož nelze zasahovat aniž by rostlina na tento zásah nereagovala.*“⁹⁹⁰ Vyhláška také uvádí, že v případě neodvratného zásahu do prostředí či bezprostředního okolí zvláště chráněných druhů rostlin lze (na základě výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny – viz níže) provést přenesení rostlin či jejich částí v kterémkoliv jejich vývojovém stádiu na náhradní stanoviště.⁹⁹¹

Pokud jde o zvláštní ochranu živočichů, i v jejich případě zákon o ochraně přírody a krajiny v první řadě stanoví, že zvláště chránění živočichové jsou chráněni ve všech svých vývojových stádiích, přičemž chráněna jsou také jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop.⁹⁹² Vyhláška k tomu podobně jako v případě zvláště chráněných druhů rostlin výslovně

⁹⁸⁸ Základní ochranné podmínky všech ZCHD jsou sice vesměs stejné, ovšem v některých případech týkajících se především nakládání s jedinci daných druhů a uplatnění správní a trestní odpovědnosti mají druhy „pouze“ ohrožené poněkud slabší úroveň ochrany. Srov. zejména ustanovení § 49 odst. 4, § 50 odst. 4, § 87 a § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny a ustanovení § 299 a 300 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

⁹⁸⁹ Ustanovení § 49 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁹⁰ Ustanovení § 15 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „vyhláška č. 395/1992 Sb.“).

⁹⁹¹ Ustanovení § 15 odst. 6 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

⁹⁹² Ustanovení § 50 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

stanoví, že základem ochrany živočichů je komplexní ochrana jejich stanovišť.⁹⁹³ Jak uvádí V. Stejskal, „[t]oto je klíčová zásada, na které je založena moderní druhová ochrana biodiverzity.“⁹⁹⁴ V návaznosti na to zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví seznam zakázaných činností: zakázáno je mimo jiné škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není také dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stádia nebo jimi užívaná sídla.⁹⁹⁵

Jak již bylo naznačeno výše, uvedené zákazy jsou relativního charakteru, je z nich tedy možné povolit výjimku. Právní úprava určující podmínky, za kterých lze výjimku povolit, je obsažena v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Je přitom třeba rozlišit, zda se jedná o druhy živočichů či rostlin, které jsou zvláště chráněné „pouze“ podle českého práva, či o druhy, které jsou současně chráněné podle práva EU (směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích). Jedná-li se o první z těchto dvou případů, pak lze výjimku povolit za předpokladu, že jiný veřejný zájem (zájem na výstavbě pozemní komunikace) převažuje nad zájmem ochrany přírody (popř. je v zájmu ochrany přírody).⁹⁹⁶ Ve druhém případě zákon přebírá podmínky vyplývající z unijních směrnic,⁹⁹⁷ v důsledku čehož je třeba nad rámec výše uvedené podmínky, že (1) jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, splnit (kumulativně) také následující předpoklady: (2) neexistuje jiné uspokojivé řešení, (3) je dán některý z důvodů taxativně stanovených v § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (v kontextu této práce půjde patrně o důvod podle písm. c), totiž je-li záměr v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru) a současně (4) je prokázáno, že povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.

Z judikatury NSS vyplývá, že řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny je třeba provést, existuje-li možnost, že by mohlo dojít k zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněného druhu živočicha či rostliny. Právě „[...] *pravděpodobnost negativního účinku a míra škodlivosti zásahu jsou hledisky, s nimiž se musí orgán ochrany přírody v řízení o*

⁹⁹³ Ustanovení § 16 odst. 1 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

⁹⁹⁴ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2016, opak. cit., s. 298.

⁹⁹⁵ Ustanovení § 50 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁹⁶ Ustanovení § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Obecně se může jednat také o případ, kdy je jiný veřejný zájem přímo v zájmu ochrany přírody. To se však v případě problematiky umístění staveb pozemních komunikací s vysokou pravděpodobností neuplatní. Podobně se v případě druhů chráněných podle evropského práva pravděpodobně neuplatní ty z taxativně vyjmenovaných důvodů v § 56 odst. 2 zákona o ochraně přírody, které jsou ve prospěch ochrany přírody, a stejně tak se neuplatní ani možnost udělit výjimku na základě dohody podle § 56 odst. 5 zákona. Z tohoto důvodu tyto možnosti nejsou na tomto místě uvedeny.

⁹⁹⁷ Konkrétně dle článku 16 směrnice o stanovištích a článku 9 směrnice o ptácích.

výjimce ze zákazu náležitě vypořádat.“⁹⁹⁸ Možnost, že by taková situace mohla nastat, typicky vyplývá z hodnocení vlivu zamýšleného zásahu (dříve biologické hodnocení), které by tedy mělo řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny předcházet.⁹⁹⁹ Kromě toho zákon o ochraně přírody a krajiny rovněž stanoví, že v pochybnostech o škodlivosti zamýšleného zásahu lze požádat o poskytnutí předběžné informace podle § 139 správního řádu.¹⁰⁰⁰

Z povahy věci (a aktuálně také ze znění § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny) dále vyplývá, že řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny má být provedeno před územním řízením. To potvrzuje rovněž NSS, který jednoznačně dovodil, že „[j]e-li umístění stavby možné pouze na základě pravomocného rozhodnutí o umístění stavby, přičemž v tomto rozhodnutí se určí konkrétní stavební pozemek a podmínky pro umístění stavby, mj. i požadavky na ochranu životního prostředí, vyplývá z toho nutnost předchozího povolení výjimky podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, má-li být stavba umístěna v místě s výskytem zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin. Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 citovaného zákona nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba.“¹⁰⁰¹

Co do obsahu dochází v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny podobně jako v řízení podle § 43 téhož zákona především ke konkretizaci a poměření dvou veřejných zájmů. V případě druhů chráněných podle českého práva musí být zjištěno, zda „jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody“. V případě druhů chráněných současně podle unijního práva (za předpokladu, že jde o výjimku povolovanou podle § 56 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny) se navíc zjišťuje, zda jsou dány „jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu“. Obecně lze v této souvislosti odkázat především již na to, co bylo uvedeno výše v souvislosti s povolováním výjimek ze základních ochranných podmínek ZCHÚ – orgán ochrany přírody musí nejprve konkretizovat existenci jiného veřejného zájmu a poté prokázat, že tento jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem na ochraně přírody. Základní úvahy, které přitom uplatňuje, byly rozebrány výše.¹⁰⁰²

O něco složitější je v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny zejména posuzování otázky existence jiného uspokojivého řešení. Ta musí být podle zákona posouzena v případě dotčení druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny podle práva EU. Podobně jako

⁹⁹⁸ Dle rozsudku NSS ze dne 18. prosince 2015, č. j. 2 As 49/2013 – 109: „[...] k zahájení řízení o výjimce podle § 56 odst. 1 ZOPK postačuje pouhá eventualita zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněného živočicha, a právě pravděpodobnost negativního účinku a míra škodlivosti zásahu jsou hledisky, s nimiž se musí orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu náležitě vypořádat.“

⁹⁹⁹ Srov. ustanovení § 67 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁰⁰ Ustanovení § 56 odst. 1 poslední věta zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁰¹ Rozsudek NSS ze dne 14. února 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154.

¹⁰⁰² Připomenout lze zejména rozsudek NSS ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161, bod 41 (citováno z něj bylo již v kapitole 4.3.2).

v případě ochrany ZCHÚ však z judikatury českých soudů vyplývá, že posouzení toho, zda navrhovaná trasa představuje optimální řešení pro ochranu ZCHD rostlin a živočichů, má své místo také v případech týkajících se druhů chráněných „jen“ podle českého práva.¹⁰⁰³ Tato úvaha totiž úzce souvisí s posuzováním převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochraně přírody. „*Orgán ochrany přírody proto musí posoudit, zda by se tento jiný veřejný zájem nemohl naplnit bez zásahu do zvláště chráněných rostlin, resp. s menšími zásahy.*“¹⁰⁰⁴ Podobně jako v případě ochrany ZCHÚ je však i zde třeba upozornit, že tento požadavek nemůže být bezbřehý. Zejména v případě staveb pozemních komunikací nelze požadovat, aby orgán ochrany přírody v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny navrhoval zcela jiné trasy vedení pozemní komunikace – to spadá do předchozích fází umístování stavby. Na druhou stranu se však řízení nesmí dostat do rozporu s požadavkem na neexistenci jiného uspokojivého řešení, která pro druhy chráněné dle unijního práva vyplývá z článku 16 směrnice o stanovištích a článku 9 směrnice o ptácích. Je proto třeba důsledně sledovat okolnosti daného případu (podrobněji viz níže podkapitola 4.4.4 této práce).

Podobně jako v případě řízení podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny lze obecně shrnout, že v úvahu připadají v zásadě dva základní výsledky řízení. V případě, že nejsou splněny výše vyjmenované podmínky pro udělení výjimky, orgán ochrany přírody žádost zamítne. V opačném případě výjimku udělí a současně zpravidla stanoví podmínky pro výkon povolo- vané činnosti. V takovém případě zájem na ochraně přírody ustoupí zájmu na realizaci stavby pozemní komunikace, a to v rozsahu vymezeném stanovenými podmínkami. Orgán ochrany přírody přitom rozhoduje na základě své správní úvahy, avšak jeho rozhodnutí musí být přezkoumatelné a musí být zřejmé, že nevybočil z mezí a hledisek správního uvážení.

Orgán ochrany přírody rozhoduje o výjimce zpravidla formou samostatného rozhodnutí, ve kterém může stanovit podmínky pro výkon povolo- vané činnosti (tj. stejně jako v případě výjimek ze základních ochranných podmínek ZCHÚ).¹⁰⁰⁵ Jedná se tedy opět o tzv. řetězící se správní akt (následují po něm územní rozhodnutí a stavební povolení). Rozhodnutí je samo- statné a připustí-li, že záměr je z hlediska ochrany přírody možné na daném území povolit,

¹⁰⁰³ Tamtéž, přičemž NSS odkazuje na svůj dřívější rozsudek ze dne 23. června 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323.

¹⁰⁰⁴ Rozsudek NSS ze dne 23. září 2014, č. j. 1 As 100/2014 – 36, bod 25.

¹⁰⁰⁵ Ustanovení § 56 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Orgánem příslušným k vedení řízení o povolení výjimky je krajský úřad, a to na základě § 77a odst. 5 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny. Jedná-li se o území národního parku, příslušným orgánem je správa národního parku (dle § 78 odst. 2 zákona). Na území chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace a národní přírodní památky je příslušným orgánem Agentura ochrany přírody a krajiny (dle § 78 odst. 1 zákona).

může stanovit své vlastní podmínky.¹⁰⁰⁶ Také jej lze samostatně přezkoumat v odvolacím řízení, popř. na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Alternativně lze tuto výjimku udělit i ve formě opatření obecné povahy (pokud se týká blíže neurčeného okruhu osob), dohody (to však jen v případech, které jsou v zájmu ochrany přírody, což pro tuto práci není relevantní) a výjimečně také formou závazného stanoviska.¹⁰⁰⁷ Poslední možnost byla do zákona přidána zákonem č. 225/2017 Sb. (s účinností k 1. 1. 2018) a v úvahu připadá v situaci, kdy se až po zahájení územního řízení či některé z jeho integrovaných forem nebo dokonce až stavebního řízení zjistí, že stavebním záměrem budou dotčeny ochranné podmínky zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, přičemž toto nebylo před zahájením daného řízení známo.¹⁰⁰⁸ Lze souhlasit s V. Stejskalem, že tyto podmínky budou dány jen v úzce omezeném okruhu případů.¹⁰⁰⁹ V závazném stanovisku orgán ochrany přírody posoudí splnění podmínek pro povolení výjimky a může stanovit další podmínky pro výkon činnosti, které jsou pak převzaty do výrokové části rozhodnutí vydávaného podle stavebního zákona, tj. typicky územního rozhodnutí, případně stavebního povolení.

Obsah rozhodnutí o povolení výjimky se obdobně řídí požadavky stanovenými v § 5b odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁰¹⁰ O provedených zásazích musí být do konce každého roku informován orgán ochrany přírody, který o nich informuje MŽP.¹⁰¹¹

4.4.3 Ochrana biotopů zvláště chráněných druhů živočichů

Výše bylo v obecné rovině upozorněno na to, že součástí ochrany zvláště chráněných druhů je také ochrana jejich biotopu.¹⁰¹² To je v kontextu této práce významné zejména ve vztahu ke zvláště chráněným živočichům, kteří mají větší prostorové nároky. Ochrana biotopu však není v zákoně o ochraně přírody a krajiny podepřena konkrétním zákazem, proto je v praxi zajišťována prostřednictvím zákazu škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje živočichů, resp.

¹⁰⁰⁶ Srov. zejména rozsudek NSS ze dne 27. března 2008, č. j. 6 As 48/2006 – 118.

¹⁰⁰⁷ Ustanovení § 56 odst. 4, 5 a 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁰⁸ Ustanovení § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Integrovanou formou územního řízení se zde rozumí územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společné územní a stavební řízení nebo společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí (blíže viz kapitola 3.10.3 této práce).

¹⁰⁰⁹ Stejskal, V., *Postavení a úloha orgánů ochrany přírody ve vybraných řízeních podle stavebního zákona*, In: Staša, J., Rajchl, J. (eds.), *Sondy do stavebního práva*, 2018, opak. cit., s. 169. Příkladem zde jmenuje situaci, kdy se jedná o nepředvídaný výskyt jedince chráněného druhu (např. bobra evropského) na stavebním pozemku nebo kdy se jedná o jedince druhu, který se stal chráněným až po zahájení příslušného řízení podle stavebního zákona.

¹⁰¹⁰ Ustanovení § 56 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰¹¹ Ustanovení § 56 odst. 7 ve spojení s § 5b odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰¹² „V praxi představují výjimky ze zákazů u ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů pro zásahy do biotopu nejpodstatnější část rozhodovací agendy orgánů ochrany přírody ve věcech druhové ochrany.“ Havelková, S., *Zásahy do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů* [online], In: Fórum ochrany přírody, dostupné z: <http://www.forumochranyprirody.cz/zasahy-do-biotopu-zvlaste-chranenych-rostlin-zivocichu> [cit. 26. 7. 2021].

rušit je ve vývoji. Uplatňována může být jen „[...] *tam, kde prokazatelně dochází ke ‚škodlivému zásahu‘ nebo k ‚rušení ve vývoji‘ konkrétních jedinců chráněného druhu (tj. jedinec je na lokalitě přítomen nebo alespoň lokalitu pravidelně prokazatelně využívá). Nelze vyžadovat ochranu určitých ploch, aniž by byla prokázána zřejmá vazba jedinců zvláště chráněného druhu na ně, ať již z prostorového či funkčního hlediska. Stejně tak nelze bez dalšího, pouze na základě ‚plošného překryvu‘ záměru, dovozovat porušení ochranných podmínek zvláště chráněného druhu a potřebu povolení výjimky podle § 56 ZOPK.*“¹⁰¹³

V tomto smyslu se ochrana biotopu ZCHD živočichů i rostlin uplatňuje ve výše rozebraném řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (na nedostatky tohoto přístupu ve vztahu k ochraně biotopů bylo upozorněno výše ve vazbě na koncepční dokumenty). V posledních letech však začala být zvýšená pozornost věnována také zajištění ochrany biotopů vybraných ZCHD přímo v územním plánování. Zejména koncepční nástroje územního plánování jsou pro ochranu biotopů významné – již v jejich rámci dochází ke koordinaci zájmů v území. Proto byly mezi jevy databáze územně analytických podkladů zařazeny také tzv. lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem (jedná se o jev č. 36). „*Důvodem limitování je ochrana biotopů populací zvláště chráněných druhů i v plochách, kde není biotop dostatečně chráněn formou zvláště chráněného území či jinou formou ochrany přírody.*“¹⁰¹⁴ Tímto způsobem je možné podchytit eventuální rozpor zamýšlené výstavby s ochranou biotopů vybraných ZCHD již při pořizování územně plánovací dokumentace. Mezi druhy s národním významem jsou zařazeny jen vybrané silně a kriticky ohrožené druhy, pro jejichž ochranu je efektivní a oprávněné využití i těchto nástrojů územního plánování.¹⁰¹⁵ Dříve byl tento jev využíván jen k ochraně druhů, pro které byly schváleny záchranné programy – seznam druhů byl tedy nyní podstatně rozšířen.¹⁰¹⁶

Tento přístup současně umožňuje i zohlednění migračních cest pohyblivějších druhů živočichů při územním plánování, což je v případě umístování staveb pozemních komunikací extrémně důležité. „*V případě pohyblivějších druhů jsou součástí biotopu cesty/koridory umožňující migraci mezi domovskými okrsky (např. u šelem) či subpopulacemi (např. u sysla) či*

¹⁰¹³ MŽP, *Společné sdělení [...] k aplikaci základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů podle zákona č. 114/1992 Sb.* [online], Věstník MŽP, ročník XIV, listopad–prosinec 2014, částka 7, dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/\\$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C1257DC7002F06E0/$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf) [cit. 26. 7. 2021].

¹⁰¹⁴ AOPK, *Ochrana biotopu vybraných zvláště chráněných druhů v územním plánování* [online], 2020, opak. cit., s. 10.

¹⁰¹⁵ Tamtéž, s. 7 a s. 15 a násl.

¹⁰¹⁶ Pešout, P., Hlaváč, V., Chobot, K., *Ochrana biotopů ohrožených druhů v územním plánování, Část I – Limity využití území z důvodu ochrany přírody* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 2/2018, 21. 4. 2018, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ochrana-biotopu-ohrozenych-druhu-v-uzemnim-planovani/> [cit. 26. 7. 2021].

*pohyb mezi zimovištěm a místem rozmnožování (např. u obojživelníků či plazů). V případě sedentárních druhů (typicky hmyz či rostliny) jsou prvkem jevu zákresy lokalit se známým výskytem.*¹⁰¹⁷ S ohledem na potřebu efektivnějšího řešení problematiky migrační průchodnosti krajiny pro některé velké savce se zvláště velkými prostorovými nároky byl do databáze jevů územně analytických podkladů zahrnut také nový jev č. 36b zobrazující biotop vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců, kterými jsou los evropský, vlk obecný, rys ostrovid a medvěd hnědý (pro více informací srov. kapitolu 4.5.3 této práce).

4.4.4 Vztah ke zvláštní územní ochraně a zvažování variant řešení

Konečně, v kontextu otázek řešených v této práci je nad rámec výše uvedeného ještě třeba upřesnit, jaký vztah má řízení o povolení výjimky dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (výjimka ze základních ochranných podmínek ZCHD) vůči řízení dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny (výjimka ze základních ochranných podmínek ZCHÚ), případně i vůči dalším nástrojům zvláštní územní ochrany. V návaznosti na to je pak třeba podrobněji rozebrat také již výše nastolenou otázku rozsahu zvažování existence jiného uspokojivého řešení v těchto řízeních. Jelikož se nejedná o otázky jednoduché, existuje k nim dnes již rozsáhlá judikatura NSS. Ta zde bude podrobněji rozebrána zejména s ohledem na její zvláště vysoký význam právě při umístování staveb pozemních komunikací.

Pokud jde o otázku vztahu řízení dle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, lze v první řadě odkázat na rozsudky NSS týkající se povolování úseku dálnice D8. V rozsudku ze dne 23. září 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, NSS vysvětlil, že „[ř]ízení o výjimce ze zákazu stavět dálnice podle § 43 zákona má odlišný předmět řízení než řízení o výjimce podle § 56 zákona: *prvé řízení souvisí se zvláštní územní ochranou, zatímco druhé s ochranou ohrožených druhů. V řízení o výjimce podle § 43 zákona je posuzován veřejný zájem na výstavbě dálnice a zájem na ochraně přírody a krajiny. Uvedeným rozhodnutím o výjimce je orgán ochrany přírody v řízení o výjimce podle § 56 zákona vázán potud, že veřejný zájem na výstavbě dálnice v chráněné krajinné oblasti výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. V řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona pak jde o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů; jsou v něm rovněž stanoveny podmínky pro zajištění ochrany těchto druhů [...]*“¹⁰¹⁸ Totožné závěry učinil NSS již v rozsudku ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323 (šlo o tutěž stavbu).

¹⁰¹⁷ Tamtéž, s. 38.

¹⁰¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 23. září 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, bod 100.

Soud vysvětlil v první řadě to, co je zjevné již z výše provedeného rozboru, totiž že řízení podle § 43 a § 56 mají odlišný předmět a jako taková jsou na sobě nezávislá. „*Obě řízení jsou zahajována na žádost, přičemž v prvním stupni o nich mohou rozhodovat odlišné správní orgány, a stejně tak se liší i předmět jejich řízení.*“¹⁰¹⁹ Řízení se zejména nemohou vzájemně nahradit (a to ani když je v rámci řízení podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny hodnocen i dopad činnosti na ZCHD rostlin či živočichů).¹⁰²⁰ Obdobně také v případě souhlasu k činností vymezeným v bližších ochranných podmínkách ZCHÚ platí, že „*[v]edení řízení o výjimce podle § 56 ZOPK vedle řízení (respektive před skončením řízení) o udělení souhlasu podle § 44 odst. 3 téhož zákona [...] není vyloučeno ani tehdy, je-li v rámci druhého jmenovaného řízení hodnocen dopad činnosti nebo zásahu na konkrétního zvláště chráněného živočicha.*“¹⁰²¹ Stejnou úvahu pak lze uplatnit také ve vztahu k řízení o vydání *screeningového* stanoviska orgánu ochrany přírody dle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny v případech, kdy by záměrem mohly být dotčeny evropsky významné lokality či ptačí oblasti.¹⁰²²

NSS však ve výše citovaném rozsudku současně naznačil, že i když je třeba tato řízení nezávisle na sobě provést, mohou se vzájemně ovlivňovat, což vyplývá z toho, že v nich jsou posuzovány některé podobné otázky. Pokud řízení podle § 56 probíhá až po vydání rozhodnutí v řízení dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny (jako tomu bylo v případě úseku dálnice D8 mezi Lovosicemi a Řehlovicemi), pak je podle NSS orgán ochrany přírody vázán rozhodnutím podle § 43 téhož zákona v tom rozsahu, že veřejný zájem na výstavbě dálnice ve zvláště chráněném území výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. V řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny jde pak podle něj o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu ZCHD živočichů a rostlin.

K tomuto výkladu je však nutné přistupovat opatrně. Zejména je třeba zohlednit, že podmínky stanovené v § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou o něco mírnější než podmínky stanovené v § 56 téhož zákona, a to především pokud jde o druhy chráněné podle práva EU. V řízení podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny je v současnosti posuzováno zejména, zda jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. V řízení podle § 56 je naproti tomu v případě druhů chráněných podle unijního práva nutné posoudit i to, zda jsou dány jiné „naléhavé“ důvody převažujícího veřejného zájmu, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení a zda

¹⁰¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 16. května 2017, č. j. 5 As 180/2015 – 51.

¹⁰²⁰ Tamtéž.

¹⁰²¹ Rozsudek NSS ze dne 18. prosince 2015, č. j. 2 As 49/2013 – 109.

¹⁰²² Tamtéž. „[...] i tehdy, opatří-li si osoba, která zamýšlí v dané lokalitě provést zásah potenciálně schopný vyvolat negativní účinky na životní prostředí (respektive některou z jeho složek), souhlas orgánu ochrany přírody k takovému zásahu, neznamená to, že nebude nutné vést současně řízení o výjimce ze zákazu podle § 56 odst. 1 ZOPK ve vztahu k zvláště chráněnému živočichovi, pokud se v této lokalitě vyskytuje.“

povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany. S posouzením převahy jiného veřejného zájmu v řízení dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny se proto nelze bez dalšího spokojit, byť jej jistě lze v obecné rovině zohlednit.

Požadavek na přezkoumání otázky, zda neexistuje jiné uspokojivé řešení, NSS ve výše citovaném rozsudku zohlednil (viz poslední věta uvedeného výňatku: „[...] *jde o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů; [...]*“). V této souvislosti je třeba zopakovat, že tento požadavek vyplývá ze směrnic o stanovištích a o ptácích a v současnosti je proto vztažen výslovně jen vůči druhům chráněným podle práva EU. Nelze jej však vykládat příliš široce.¹⁰²³ Orgán ochrany přírody zejména nemůže v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny efektivně „suplovat“ posouzení variant koridorů pozemních komunikací, které má proběhnout již při pořizování územně plánovací dokumentace či v rámci EIA. K této věci se NSS v různých souvislostech vyjadřoval již několikrát, v první řadě také v již citovaných rozsudcích týkajících se dálnice D8 v úseku Lovosice – Řehlovice.

V rozsudku ze dne 23. června 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323, NSS dovedl, že „[s]tanovení konkrétní trasy dálnice D8 bylo předmětem územního řízení. Její posouzení ze strany správních orgánů mohlo být přezkoumáno soudem pouze v souvislosti s žalobou proti územnímu rozhodnutí. [...] Porovnáváním několika možných variant či koridorů dálnice se má odehrávat před vydáním stanoviska SEA; po jeho vydání, jehož obsahem je doporučení či výběr jedné z několika možností, se pak pracuje s vybranou variantou. Stanovisko EIA je v první řadě podkladem pro územní řízení, v něm se také rozhoduje o umístění stavby na přesně určené pozemky [...]. Lze tedy uzavřít, že v řízení o povolení výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb. se nelze vracet k procesu EIA (SEA).“¹⁰²⁴ V rozsudku ze dne 20. února 2015, č. j. 5 As 54/2013 – 78, dále upřesnil, že „[n]a tom nic nemění ani podmínka [...] spočívající v neexistenci jiného uspokojivého řešení. Tím měl zákonodárce na mysli řešení (včetně konkrétních opatření k minimalizaci zásahů dotčení zvláště chráněných druhů), které je v době rozhodování správních orgánů skutečně reálné, nikoliv hypotetické, tedy takové, které již bylo v předcházejících zmínovaných procesech jakožto možná alternativa posuzovaného záměru vyloučeno.“¹⁰²⁵ K velmi podobným závěrům dospěl NSS také v případě stavby R52 v úseku Pohořelice – Ivaň.¹⁰²⁶

¹⁰²³ S výhradou uvedenou v závěru (předposledním odstavci) této podkapitoly.

¹⁰²⁴ Rozsudek NSS ze dne 23. června 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323.

¹⁰²⁵ Rozsudek NSS ze dne 20. února 2015, č. j. 5 As 54/2013 – 78.

¹⁰²⁶ Rozsudek NSS ze dne 19. prosince 2014, č. j. 5 As 10/2013 – 38. NSS zde odkazuje také na své závěry formulované již v rozsudku ze dne 23. června 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323 a také v rozsudku ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363 (zde je řešeno obdobně zvažování variant v řízení podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny).

K odlišnému závěru pak nicméně došel v případě záměru Nového plavebního stupně Přelouč, u kterého konstatoval následující: „*Jestliže není zřejmé, proč byla určitá varianta záměru vyloučena z posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), ačkoliv jde o variantu reálnou a uskutečnitelnou, a zároveň je věrohodně doloženo, že daná varianta může představovat menší zásah do přirozeného vývoje těch druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny podle práva Evropské unie, nezbyvá, než aby ji plnohodnotně posoudil orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (§ 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny). Neexistence jiného uspokojivého řešení je totiž v případě druhů chráněných evropským právem nezbytnou podmínkou pro vydání výjimky.*“¹⁰²⁷ NSS si přitom byl plně vědom své předchozí judikatury (zejména k záměru dálnice D8 v úseku Lovosice – Řehlovice), která posuzování variant v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vylučovala. Usoudil však, že tyto závěry je „*pod zorným úhlem nyní posuzovaného případu*“ nezbytné rozvinout a doplnit.

Soud zde proto v první řadě upřesnil, že „*[k] tomu, aby stanovisko EIA skutečně představovalo překážku pro zkoumání jiných možných podob záměru v rámci řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody, musí být v rámci procesu EIA posouzeny ty varianty záměru, které reálně připadají v úvahu. Jestliže posuzování vlivů na životní prostředí pomine některou variantu, která by mohla představovat menší zásah do předmětu ochrany zákona o ochraně přírody, nezbyvá, než aby ji plnohodnotně posoudil orgán ochrany přírody v řízení o výjimce ze zákazu škodlivě zasahovat do vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. V takovém případě totiž stanovisko EIA neposkytuje dostatečnou oporu pro závěr, že ,neexistuje jiné uspokojivé řešení‘.*“¹⁰²⁸ NSS zde také podpůrně odkazuje na svou judikaturu týkající se zásahů do evropsky významných lokalit a ptačích oblastí, u kterých je unijním právem také dána zvláštní povinnost zpracování variant řešení, a to na rozdíl od „běžné“ EIA, u které je zpracování a posouzení variant ponecháno na úvaze oznamovatele a příslušného úřadu.¹⁰²⁹

Je zřejmé, že v tomto případě byly dány zvláštní okolnosti, které posouzení variant v řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny odůvodňovaly. NSS proto také upozornil, že „*výše předestřené úvahy nemají být branou k bezbřehé revizi procesů posuzování vlivů na životní prostředí v následných správních řízeních. Týkají se – s ohledem na uvedenou argumentaci – jen řízení podle § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody, a to pouze v tom rozsahu, kdy předmětem žádosti je též výjimka pro rostlinný či živočišný druh, který je předmětem ochrany*

¹⁰²⁷ Rozsudek NSS ze dne 30. září 2015, č. j. 6 As 73/2015 – 40, právní věta.

¹⁰²⁸ Tamtéž, bod 41.

¹⁰²⁹ Rozsudek NSS ze dne 25. listopadu 2009 č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, bod 167.

*podle práva Evropské unie. Dále pak musí jít o situaci, kdy není zřejmé, proč byla určitá varianta vyloučena z posuzování v rámci EIA, ačkoliv jde o variantu reálnou a uskutečnitelnou, a zároveň je věrohodně doloženo, že daná varianta může představovat menší zásah do přírodního vývoje těch druhů rostlin a živočichů, které jsou chráněny podle práva Evropské unie.*¹⁰³⁰

Učiněné závěry proto NSS ve své další judikatuře spíše koriguje, než rozvíjí.

V případě záměru rychlostní silnice R55 v úseku Bzenec – Bzenec Přívoz NSS konstatoval, že závěry uvedené v případě záměru Nového plavebního stupně Přelouč je třeba „*vykládat v mezích zákonné pravomoci a působnosti rozhodujícího správního orgánu, neboť pouze v tomto rámci může předmětný správní orgán existenci jiného uspokojivého řešení reálně posuzovat.*“¹⁰³¹ Dále upřesnil, že „*[p]o orgánu ochrany přírody rozhodujícím o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny nemůže být požadováno, aby fakticky zpracovával alternativní stanoviska k již existujícímu stanovisku EIA za účelem vyloučení existence jiné vhodné varianty a aby rovněž objektivním způsobem zohlednil existenci kumulativních a synergických vlivů přesahujících území příslušného kraje [...]. Takový požadavek zjevně neodpovídá povaze a smyslu řízení o výjimce ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, které jsou předmětem ochrany podle práva Evropské unie. V tomto řízení požadavek neexistence jiného uspokojivého řešení po ukončení fáze koncepčního hledání trasy směřuje především ke zvažování konkrétních opatření k minimalizaci dotčení zvláště chráněných druhů [...].*“¹⁰³²

Z těchto závěrů pak NSS vyšel i v případě záměru dálnice D1 v úseku Říkovice – Přerov¹⁰³³ a v případě mimoúrovňové křižovatky na R48.¹⁰³⁴ V druhém jmenovaném případě NSS zvláště upozornil na to, že skutkové okolnosti v případě záměru Nového plavebního stupně Přelouč byly jiné,¹⁰³⁵ a shrnul, že „*[p]ostup, který byl nastíněn v rozsudku 6 As 73/2015 a který*

¹⁰³⁰ Rozsudek NSS ze dne 30. září 2015, č. j. 6 As 73/2015 – 40, bod 42.

¹⁰³¹ Rozsudek NSS ze dne 16. května 2017, č. j. 5 As 180/2015 – 51.

¹⁰³² Tamtéž. Dále soud stanoví, že „*[v] opačném případě by správní orgán překročil meze své působnosti, pokud by posuzoval možnosti udělení výjimky zcela bez ohledu na obsah žádosti a závěry předchozích fází. Kritériem pro posouzení reálnosti konkrétní varianty nejsou toliko hlediska ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, nýbrž musí být zvažovány i jiné okolnosti a jejich vzájemné vlivy, k jejichž posouzení není správní orgán v řízení o výjimce dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny oprávněn. Nemá-li tedy správní orgán doloženo, že pro daný úsek prokazatelně existuje jiná reálná varianta trasy, není v rámci posuzování ‚existence jiného uspokojivého řešení‘ povinen ani oprávněn komplexně posoudit reálnost alternativních dopravních tras, které nebyly v předchozích fázích posouzeny, či naopak již byly odmítnuty.*“

¹⁰³³ Rozsudek NSS ze dne 21. května 2018, č. j. 4 As 126/2018 – 70, bod 48 a násl.

¹⁰³⁴ Rozsudek NSS ze dne 18. října 2019, č. j. 10 As 165/2018 – 93.

¹⁰³⁵ „*Orgán ochrany přírody měl v řízení k dispozici několik odborných podkladů – dva znalecké posudky, odborné stanovisko AOPK a také zprávy Nejvyššího kontrolního úřadu. Zejména odborné stanovisko AOPK se zmiňovalo o dalších možných variantách (které byly před započítáním procesu EIA zvažovány), poukázvalo na jejich přednosti z hlediska ochrany zvláště chráněných druhů a detailně vypracelo výhrady, které proti těmto jiným variantám zaznívaly. Rozhodnutí o udělení výjimky vyznívalo o to nevěrohodněji, že v minulosti nebyla výjimka opakovaně udělena a stalo se tak až po změně příslušnosti orgánu, který o ní měl rozhodovat.*“ Citováno z rozsudku NSS ze dne 18. října 2019, č. j. 10 As 165/2018 – 93, bod 9.

*má být postupem výjimečným, se může uplatnit jen tehdy, jestliže správní spis vedený k věci objektivně obsahuje odborné podklady svědčící o reálnosti jiné varianty a o jejím menším dopadu na chráněné druhy (bez ohledu na to, zda jejich potřebu naznal v průběhu řízení sám orgán ochrany přírody, nebo zda je do spisu dodali účastníci). Závěry NSS v oné věci naopak nezakládají orgánům ochrany přírody novou povinnost zajišťovat další podklady k variantě, kterou se dosud žádný odborný orgán nezabýval a kterou ze svého laického pohledu prosazuje jen jeden z účastníků.*¹⁰³⁶ Proto uzavřel, že „[z]e srovnání plyne, že ve věci plavebního kanálu zvolil NSS neobvyklé právní řešení, které má i do budoucna zůstat výjimkou [...]“¹⁰³⁷

Z toho však také vyplývá, že ačkoli uvedená judikatura prostor pro zvažování jiných variant záměru v řízení podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny podstatně omezuje, je i tak třeba důsledně sledovat okolnosti daného případu (zejména průběh pořizování územně plánovací dokumentace včetně posuzování variant v rámci SEA, zvažování variant v rámci EIA a dále také případnou existenci odborných studií týkajících se alternativních řešení). Byť tomu tak ve zmiňovaných případech nebylo, nelze vyloučit, že v jiných případech by situace podobná jako v případě záměru Nového plavebního stupně Přelouč nastat mohla. Pokud by zvážení variant bylo z řízení dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny paušálně vyloučeno, mohlo by se toto řízení dostat do rozporu s právem EU.

Jinak je však třeba požadavek na zvážení „potřebnosti“ výjimky či „neexistence jiného uspokojivého řešení“ vykládat spíše v tom smyslu, že orgán ochrany přírody v řízeních podle § 56 i § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny zhodnotí předloženou podobu záměru ve vztahu k informacím, které má k dispozici. Nemůže posuzovat reálnost alternativního trasování staveb pozemních komunikací, které dosud nebylo rozpracováno nebo které bylo v předchozích řízeních vyloučeno.¹⁰³⁸ Při rozhodování o povolení výjimky je na této úrovni významná také otázka technického řešení stavby pozemní komunikace, které zahrnuje i související opatření sloužící k vyloučení či zmírnění jejich nepříznivých vlivů na chráněné druhy a území.

¹⁰³⁶ Rozsudek NSS ze dne 18. října 2019, č. j. 10 As 165/2018 – 93, bod 12.

¹⁰³⁷ Tamtéž, bod 13.

¹⁰³⁸ Srov. také Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 456.

4.5 Obecná ochrana přírody a krajiny a fragmentace krajiny¹⁰³⁹

4.5.1 Východiska a vazba na koncepční dokumenty

Vedle nástrojů zvláštní ochrany se podle zákona o ochraně přírody a krajiny dále uplatní také řada nástrojů obecné ochrany, které již směřují blíže i k otázce právní regulace týkající se fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací. Problematika fragmentace krajiny završuje analýzu všech ostatních nástrojů ochrany přírody a krajiny, včetně dosud rozebíraných nástrojů zvláštní územní a druhové ochrany a v obecnější rovině i včetně procesů SEA a EIA. Současně představuje jedno z nejvýznamnějších témat, kterým se tato práce věnuje. Samotné těžiště s ní související právní úpravy se však přirozeně nachází v oblasti obecné ochrany přírody a krajiny. Právě souhrn nástrojů obecné ochrany přírody a krajiny představuje základ pro utváření ekologické sítě v ČR. Samy o sobě by tyto nástroje sice nezajistily úplnou ochranu krajiny před fragmentací (je nezbytná jejich navazující koordinace), jsou však jejím základem.

Jedná se o oblast, která se v posledních letech rozvíjí, byť to ze samotného textu zákona o ochraně přírody a krajiny není zřejmé (zákon tuto problematiku naopak spíše dlouhodobě pomíjí). Odborníci zabývající se problematikou fragmentace krajiny však (v souladu s mezinárodními trendy naznačenými v 2. kapitole této práce) uvádí, že „[o]chrana přírody v České republice je na prahu nové etapy. Po prvním období, zaměřeném na druhovou ochranu, a druhém období, orientovaném na ochranu ekosystémů, přichází etapa, kdy základním předmětem ochrany budou komplexní krajinné ekologické sítě.“¹⁰⁴⁰ S tímto trendem pochopitelně úzce souvisí i otázka umístování staveb pozemních komunikací (zejména vyšší kategorie), jelikož právě tyto stavby tvoří jednu z nejvýznamnějších antropogenních bariér v krajině.

To je zřejmé také z relevantních koncepčních dokumentů, které tuto problematiku řeší podstatně podrobněji než výše rozebírané oblasti. Fragmentace krajiny novými stavbami dopravní infrastruktury je řešena ve staré i v nové Dopravní politice, přičemž Dopravní politika ČR pro období 2021–2027 již zaujímá i o něco strategičtější přístup přesahující jen otázku realizace vhodných migračních opatření. Uvádí se v ní, že „[p]roblematika prostupnosti krajiny a její fragmentace bývá často zužována na výstavbu speciálních nadchodů pro živočichy přes

¹⁰³⁹ Části textu v této kapitole byly publikovány v článku Chaloupková, A., *Problematika fragmentace krajiny pozemními komunikacemi z pohledu práva*, In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2019, opak. cit., s. 21–33. Dalším příspěvkem v právní literatuře, který se zabýval problematikou fragmentace krajiny stavbami dopravní infrastruktury, je také Müllerová, H., *II.2 Fragmentace krajiny: ekologická versus dopravní infrastruktura a právo*, In: Jančářová, I., Hanák, J. a kol., *Auta, auta, auta... a životní prostředí*, 2019, opak. cit., s. 147–162.

¹⁰⁴⁰ Anděl, P., Belková, H., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Libosvár, T., Rozínek, R., Šíkula, T., Vojar, J., *Průchodnost silnic a dálnic pro volně žijící živočichy, metodická příručka* [online], Evernia, Liberec 2011, s. 9, dostupné z: https://conservationcorridor.org/cpb/Andel_et_al_2011.pdf [cit. 7. 7. 2021].

dálnice (na tzv. ekodukty). Přestože se na určitých místech jedná o důležité objekty, představují pouze malý zlomek opatření nutných k zajištění dostatečné prostupnosti krajiny a její ochrany před rostoucí fragmentací. Bez realizace systémových kroků k omezení primárních zdrojů fragmentace na úrovni rozvoje sídelní a dopravní infrastruktury nemohou dílčí technická opatření přinést potřebný efekt. Koncepční přístup musí postihovat nejen všechny zdroje fragmentace, ale i všechny skupiny živočichů, kterých se fragmentace negativně dotýká.“¹⁰⁴¹

Také koncepce z oblasti ochrany životního prostředí a biodiverzity se problematikou fragmentace krajiny zabývají, přičemž v tomto případě je častěji zmiňována i její přímá souvislost s dopravní infrastrukturou. Například ve Strategii ochrany biologické rozmanitosti ČR 2016–2025 je uvedeno, že „[f]ragmentace krajiny způsobená zejména rozvojem dopravní infrastruktury je spolu s její homogenizací nejvýznamnějším faktorem úbytku druhů, neboť dochází k izolaci jednotlivých populací. [...] Problematická je vysoká úmrtnost živočichů na komunikacích a další infrastruktury (včetně nárazů ptáků do prosklených ploch) a též rušení živočichů hlukem, případně světelným smogem.“¹⁰⁴² Na to reaguje zejména její cíl 2.5.3 „Zlepšovat prostupnost krajiny pro biotu“.¹⁰⁴³ Státní program ochrany přírody a krajiny 2020–2025 řadí fragmentaci krajiny mezi nejvýznamnější tlaky a hrozby a mimo jiné si stanovuje cíl omezit negativní vliv fragmentace krajiny a dalších významných antropogenních příčin úhynu, zraňování a dalších ohrožujících faktorů působících na živočichy.¹⁰⁴⁴ Všechna opatření navrhovaná v rámci tohoto cíle jsou v kontextu této práce relevantní.¹⁰⁴⁵

PÚR ČR rovněž obsahuje několik republikových priorit, které se k fragmentaci krajiny stavbami dopravní infrastruktury vyjadřují (zejména priority č. 20a a 23). Je podle nich mimo jiné potřeba „[v]ytvářet územní podmínky pro zajištění migrační propustnosti krajiny pro volně žijící živočichy a pro člověka, zejména při umísťování dopravní a technické infrastruktury.“¹⁰⁴⁶ Další republikové priority pak zdůrazňují také význam jednotlivých nástrojů obecné ochrany přírody a krajiny, které jsou pochopitelně důležité také samy o sobě.

V souladu s tím budou na tomto místě rozebrány v první řadě právě jednotlivé nástroje obecné ochrany přírody a krajiny tak, jak jsou upraveny v zákoně o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁴¹ MD, *Dopravní politika České republiky pro období 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050* [online], opak. cit., s. 39. Z navazujících opatření je opět nezbytné upozornit zejména na opatření 1.3.3.2, podle kterého je třeba „[v] maximální možné míře využívat stávající instrumenty územního plánování a ochrany přírody k optimalizaci výstavby dopravní sítě v souladu se strategickým plánováním.“

¹⁰⁴² MŽP, *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025* [online], 2016, opak. cit., s. 42.

¹⁰⁴³ Tamtéž, s. 55.

¹⁰⁴⁴ MŽP, *Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025* [online], 2020, opak. cit., s. 51.

¹⁰⁴⁵ Vše tamtéž, s. 51–52.

¹⁰⁴⁶ MMR, *Politika územního rozvoje ČR (ve znění závazném od 11. 9. 2020)* [online], 2020, opak. cit., s. 16.

V návaznosti na to pak bude pozornost věnována samotné problematice fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací.

4.5.2 Nástroje obecné ochrany přírody a krajiny

4.5.2.1 Územní systém ekologické stability

Územní systém ekologické stability (dále jen „ÚSES“) je v zákoně definován jako „vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu.“¹⁰⁴⁷ Jeho úkolem je zajišťovat uchování a reprodukci přírodního bohatství, příznivé působení na okolní méně stabilní části krajiny a vytvoření základů pro mnohostranné využívání krajiny.¹⁰⁴⁸ Nelze jej přitom ztotožňovat s pojmem ekologické sítě. Přestože struktura těchto nástrojů je podobná, liší se od sebe svým obsahem i rozsahem. „*Ekologická síť v podmínkách ČR je širším pojmem než ÚSES a kromě samotného ÚSES zahrnuje i chráněná území, významné krajinné prvky a vymezené biotopy zvláště chráněných druhů.*“¹⁰⁴⁹ ÚSES bývá někdy považován za páteř ekologické sítě. Podobně ve vztahu k unijnímu konceptu zelené infrastruktury lze říct, že český ÚSES je jen její podmnožinou.¹⁰⁵⁰

ÚSES se skládá zejména z tzv. biocenter a biokoridorů. Biocentra jsou biotopy nebo soubory biotopů v krajině, které svým stavem a velikostí umožňují trvalou existenci přírodního či pozměněného, avšak přírodě blízkého ekosystému.¹⁰⁵¹ Může se jednat o lesy, rybníky, louky, mokřady, rašelinště, tůně apod.¹⁰⁵² Biokoridory oproti nim představují území, které sice neumožňují rozhodující části organismů trvalou dlouhodobou existenci, avšak umožňují jejich migraci mezi biocentry a tím vytváří síť z oddělených biocenter.¹⁰⁵³ Jednat se může o vodní toky s nivami a břehovými porosty, hřebeny hor, stromořadí v alejích apod.¹⁰⁵⁴

Vedle biocenter a biokoridorů jsou za další součást ÚSES považovány také tzv. interakční prvky. Ty jsou doplňkovou skladebnou částí ÚSES, která „*posiluje interakci ekologicky stabilnějších a méně stabilních ekosystémů, a tím ty méně stabilní pomáhá stabilizovat.*“

¹⁰⁴⁷ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁴⁸ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁴⁹ Bínová, L., Culek, M., Glos, J., Kocián, J., Lacina, D., Novotný, M., Zimová, E., *Metodika vymezení územního systému ekologické stability, Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014-2020 (aktivita 4.1.1 a 4.3.2)* [online], březen 2017, s. 19, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/uzemni_system_ekologicke_stability [cit. 26. 7. 2021].

¹⁰⁵⁰ Tamtéž.

¹⁰⁵¹ Ustanovení § 1 písm. a) vyhlášky č. 395/1992 Sb.

¹⁰⁵² Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 18.

¹⁰⁵³ Ustanovení § 1 odst. b) vyhlášky č. 395/1992 Sb.

¹⁰⁵⁴ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 18.

Konkrétně zprostředkovává příznivé působení biocenter a biokoridorů na okolní, ekologicky méně stabilní krajinu (zpravidla na intenzivně využívané zemědělské plochy).“¹⁰⁵⁵ Typicky se jedná o různé liniové segmenty krajiny, které navazují na biocentra a biokoridory a propojují je s méně stabilními ekosystémy. Může se jednat například o přechodové biotopy lesních okrajů, stromořadí, parky, aleje, meze, remízky, stromořadí apod.¹⁰⁵⁶

Zákon rozlišuje místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.¹⁰⁵⁷ V tomto smyslu je tedy ÚSES vytvářen na třech úrovních v tom odpovídajících mírách podrobnosti.¹⁰⁵⁸ K vymezení ÚSES na příslušné úrovni dochází prostřednictvím plánů systému ekologické stability, které jsou podkladem pro jednotlivé projekty systému ekologické stability, pro provádění pozemkových úprav, pro zpracování územně plánovací dokumentace i pro lesní hospodářské plány a pro vodohospodářské a jiné dokumenty ochrany a obnovy krajiny.¹⁰⁵⁹ Na vymezení ÚSES se proto podílejí jak orgány ochrany přírody, tak orgány územního plánování, a to ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství.¹⁰⁶⁰ Vytváření ÚSES je zákonem označeno za veřejný zájem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát.¹⁰⁶¹

Ochrana systému ekologické stability je podle zákona o ochraně přírody a krajiny povinností všech vlastníků a uživatelů pozemků tvořících jeho základ.¹⁰⁶² V souladu s § 68 odst. 1 tohoto zákona mají vlastníci a nájemci pozemků podle svých možností zlepšovat stav dochovaného přírodního a krajinného prostředí za účelem zachování druhového bohatství přírody a také za účelem udržení ÚSES. Jinak však zákon nestanoví žádný výslovný zákaz poškozování skladebných prvků ÚSES, ani nepodmiňuje zásahy do ÚSES rozhodnutím či stanoviskem. Způsob působení tohoto nástroje je jiný. Plány ÚSES především tvoří jeden z povinných jevů územně analytických podkladů¹⁰⁶³ a jsou zahrnovány do územně plánovací dokumentace,

¹⁰⁵⁵ „Jde tedy obvykle o liniový segment krajiny, funkčně a zpravidla i bezprostředně prostorově navazující na biocentrum nebo biokoridor.“ Bínová, L., Culek, M., Glos, J., Kocián, J., Lacina, D., Novotný, M., Zimová, E., *Metodika vymezení územního systému ekologické stability, Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014-2020 (aktivity 4.1.1 a 4.3.2)* [online], 2017, opak. cit., s. 35.

¹⁰⁵⁶ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 22.

¹⁰⁵⁷ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁵⁸ Od toho se odvíjí příslušnost orgánů ochrany přírody k vymezení a hodnocení ÚSES. Na úrovni místního ÚSES jde o obecní úřady obcí s rozšířenou působností (§ 77 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), na úrovni regionálního ÚSES o krajské úřady (§ 77a odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny) a na úrovni celé ČR o MŽP (§ 79 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny). Na území ZCHÚ (kromě přírodních památek a přírodních rezervací) je příslušnost přenesena na správy národních parků či Agenturu ochrany přírody a krajiny (§ 78 zákona o ochraně přírody a krajiny).

¹⁰⁵⁹ Ustanovení § 2 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

¹⁰⁶⁰ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁶¹ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁶² Tamtéž.

¹⁰⁶³ Vyhlášky č. 500/2006 Sb. (pro obce § 4 odst. 4 ve spojení s přílohou č. 1 část A, bod 21, pro kraje § 4 odst. 4).

čímž dochází k jejich právně závaznému schválení (nadregionální a regionální ÚSES se vymezuje v krajských ZÚR a místní ÚSES v ÚP jednotlivých obcí, které současně zpřesňují vymezení nadregionálního a regionálního ÚSES na této nižší úrovni).¹⁰⁶⁴ Tímto způsobem dochází k vymezení i zohlednění ÚSES na úrovni koncepčních nástrojů územního plánování. Ve fázích bezprostředně předcházejících vydání územního rozhodnutí pro stavby pozemních komunikací jsou pak konkrétní střety záměru s ÚSES řešeny především v rámci EIA.¹⁰⁶⁵

Zdůraznit je na tomto místě třeba, že PÚR ČR problematiku ÚSES neřeší, což je s ohledem na jeho vymezování i na nadregionální (tj. i celostátní a mezinárodní) úrovni poněkud zarážející. Upozorňují na to také autoři metodiky ÚSES, podle kterých by bylo zakotvení koncepce nadregionálního ÚSES v PÚR ČR logické a žádoucí. Jedná se podle nich o „*odpovídající úroveň koncepce s možnostmi řešení vazeb ÚSES na území okolních států (např. Slovensko) a návazností na Evropskou ekologickou síť nebo nadmístní úroveň evropské zelené infrastruktury přírodního charakteru.*“¹⁰⁶⁶ Žádnou změnu v tomto ohledu nepřineslo ani zavedení ÚRP jakožto nového druhu územně plánovací dokumentace. ÚRP má být zpracováván pro celé území ČR a vymezuje koridory staveb pozemních komunikací ve větší míře podrobnosti než PÚR ČR, proto by na této úrovni mohla proběhnout i užitečná koordinace vymezovaných koridorů s nadregionálním ÚSES. Bohužel však byl ÚRP zákonodárcem koncipován odlišně.¹⁰⁶⁷

Je zřejmé, že posláním ÚSES jakožto „vzájemně propojeného souboru ekosystémů“ úzce souvisí také s ochranou průchodnosti krajiny. Jak již však bylo naznačeno výše, v žádném případě z toho nelze bez dalšího usuzovat, že by ÚSES byl základním nebo dokonce jediným nástrojem ochrany před fragmentací krajiny. Tento účel sice ve vztahu k určitým druhům živočichů a bariér v krajině plní, ovšem aby ochrana probíhala v širším měřítku, musí být ÚSES propojen s dalšími částmi chráněné přírody. V první řadě je třeba upozornit na to, že podle metodiky vymezování ÚSES se propojeností souboru ekosystémů rozumí především funkční

¹⁰⁶⁴ Podrobněji srov. Bínová, L., Culek, M., Glos, J., Kocián, J., Lacina, D., Novotný, M., Zimová, E., *Metodika vymezování územního systému ekologické stability, Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014-2020 (aktivity 4.1.1 a 4.3.2)* [online], 2017, opak. cit., s. 112 a násl. Právně závazným se ÚSES může stát i jinými způsoby (jako součást pozemkových úprav, lesního hospodářského plánu na základě územního rozhodnutí). Vymezení v územně plánovací dokumentaci je však zde nejrelevantnější.

¹⁰⁶⁵ Srov. kritéria pro zjišťovací řízení v příloze č. 2 (bod II.3.a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a náležitosti dokumentace v příloze č. 4 (bod C.1 i D.1) téhož zákona.

¹⁰⁶⁶ Bínová, L., Culek, M., Glos, J., Kocián, J., Lacina, D., Novotný, M., Zimová, E., *Metodika vymezování územního systému ekologické stability, Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014-2020 (aktivity 4.1.1 a 4.3.2)* [online], 2017, opak. cit., s. 114.

¹⁰⁶⁷ Změnu v tomto ohledu přináší až nový stavební zákon, blíže viz kapitola 5.2 této práce.

spojitost, nikoli tedy fyzická konektivita mezi stanovišti (podobně jako v případě ekologické soudržnosti soustavy Natura 2000, která byla řešena v kapitole 2.4.2.8 této práce).¹⁰⁶⁸

Metodika MŽP to vysvětluje tím, že v reálné krajině „dosažení absolutní prostorové spojitosti ÚSES není možné. Určitý vliv na prostorovou spojitost ÚSES mohou mít přírodní podmínky (zejména přírodní migrační bariéry), zásadní vliv pak mají způsoby využití krajiny člověkem (zejména antropogenní migrační bariéry). Podstatný vliv na funkční či prostorovou spojitost ÚSES mají především jiné funkční systémy se síťovou strukturou; v prvé řadě dopravní infrastruktura (a zejména silniční síť), dále například říční síť nebo technická infrastruktura. Významný vliv na funkční a prostorovou spojitost ÚSES mají rovněž urbanizovaná území, zejména rozsáhlé městské aglomerace a souvislé sídelní pásy (typicky v případě vzájemně navazujících dlouhých údolních lánových vesnic).“¹⁰⁶⁹ Uvedené bariéry a jejich střety s ÚSES způsobují prostorovou nespojitost mezi vymezenými skladebnými částmi ÚSES.

Pokud jde o střety se stavbami pozemních komunikací, rozlišuje metodika mezi (1) dálnicemi a jinými vícepruhovými silnicemi, (2) dvoupruhovými a jednopruhovými silnicemi a (3) místními a účelovými komunikacemi. Územní střety ÚSES se silnicemi dálničního typu označuje za jeden z nejvýznamnějších zdrojů problémů při navrhování, vymezení a vytváření ÚSES. Za účelem zajištění funkční spojitosti biokoridorů v této souvislosti doporučuje především využívání mostů (zejména dálničních mostů umožňujících průchod biokoridorů podmostím, v menší míře pak také použití mostů přes dálnici). Pokud nejsou k dispozici vhodné mosty, pak lze podle metodiky vymežit křížení dálnice s ÚSES v místě vhodně situovaného propustku, anebo vymežit ÚSES s vědomím prostorového přerušení biokoridoru tělesem dálnice. Za obecně nežádoucí označuje překryvy biocenter s komunikacemi dálničního typu. Pokud jde o dvoupruhové a jednopruhové silnice, ty metodika označuje za polopropustné bariéry. Proto v jejich případě nevyžaduje pro zachování funkční spojitosti ÚSES mimoúrovňová křížení a jiná speciální nákladná opatření, a tudíž v těchto případech může být ÚSES v místech křížení prostorově nespojitý. Metodika připouští také protnutí biocenter těmito silnicemi, pouze doporučuje „eliminovat ty případy, kdy by vlivem protnutí biocenter vznikaly jejich příliš malé, z pohledu celkové funkčnosti biocentra postradatelné segmenty.“¹⁰⁷⁰

¹⁰⁶⁸ Bínová, L., Culek, M., Glos, J., Kocián, J., Lacina, D., Novotný, M., Zimová, E., *Metodika vymezení územního systému ekologické stability, Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014-2020 (aktivity 4.1.1 a 4.3.2)* [online], 2017, opak. cit., s. 85.

¹⁰⁶⁹ Tamtéž.

¹⁰⁷⁰ Srov. Bínová, L., Culek, M., Glos, J., Kocián, J., Lacina, D., Novotný, M., Zimová, E., *Metodika vymezení územního systému ekologické stability, Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014-2020 (aktivity 4.1.1 a 4.3.2)* [online], 2017, opak. cit., s. 88–89.

Je třeba upozornit, že mimo jiné i z důvodů souvisejících s otázkou řešení problematiky fragmentace krajiny se zde citovaná metodika MŽP setkala s kritikou odborné veřejnosti. V. Hlaváč a P. Pešout (Agentura ochrany přírody a krajiny, dále jen „AOPK“) upozorňují na to, že je i tato nová metodika z roku 2017 nadále založena na zastaralém přístupu založeném především na zalesňování i v místech, kde by s ohledem na stávající biotopy a populace byly vhodnější jiné způsoby řešení. Upozorňují přitom také na to, že „nelze rezignovat na zajišťování konektivity ostatních (nelesních) stanovišť.“¹⁰⁷¹ Za samostatný problém týkající se vymezení ÚSES dále označují, že „biokoridory jsou navrhované bez ohledu na svou průchodnost pro organismy osídlující propojované části ekologické sítě.“¹⁰⁷² Proto navrhuji změny této metodiky, které by podle jejich názoru „přispěly k ochraně cenných biotopů (nejen lesních, ale i stepních, lesostepních či mokřadních), a to včetně zajištění požadavků širokého spektra druhů vázaných na tyto biotopy. Podmínkou však je, aby jednotlivé skladebné části ÚSES, zejména pak biokoridory, byly navrhovány a realizovány tak, aby respektovaly potřeby druhů, které se v nich vyskytují. Zvláštní pozornost je pak třeba věnovat druhům vyššího stupně ohrožení, jejichž populace jsou ohrožené fragmentací.“¹⁰⁷³

4.5.2.2 Významné krajinné prvky

Významný krajinný prvek je zákonem definován jako „ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny [, která] utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability.“¹⁰⁷⁴ Významné krajinné prvky lze proto považovat za další významnou součást ekologické sítě. V. Stejskal je označuje dokonce za „jeden z pilířů obecné územní ochrany přírody a krajiny vůbec.“¹⁰⁷⁵ Přímo ze zákona jsou významnými krajinnými prvky lesy, rašeliniště, vodní toky, rybníky, jezera a údolní nivy. Další části krajiny lze jako významné krajinné prvky zaregistrovat postupem podle § 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Zejména se může jednat o mokřady, stepní trávníky, remízy, meze, trvalé travní plochy a další.¹⁰⁷⁶

Významné krajinné prvky jsou ze zákona chráněny před poškozováním a ničením. V kontextu této práce je zvláště významné, že pro zásah, který by mohl vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo k ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační

¹⁰⁷¹ Hlaváč, V., Pešout, P., *Nová metodika vymezení ÚSES – promarněná příležitost* [online], In: Ochrana přírody, č. 4/2017, 26. 8. 2017, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/nova-metodika-vymezovani-uses-promarnena-prilezitest/> [cit. 26. 7. 2021].

¹⁰⁷² Tamtéž.

¹⁰⁷³ Tamtéž.

¹⁰⁷⁴ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁷⁵ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 18.

¹⁰⁷⁶ Tamtéž. K registraci blíže srov. také § 7 vyhlášky č. 395/1992 Sb.

funkce (včetně zásahu způsobeného umístěním stavby pozemní komunikace), je vyžadováno závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.¹⁰⁷⁷ Toto závazné stanovisko je jedním z podkladů pro územní rozhodnutí (popř. pro integrované formy územního rozhodnutí apod.). Při posuzování toho, zda je v daném případě závazné stanovisko vyžadováno, se vychází z principu předběžné opatrnosti, tedy „zákonem vyžadované závazné stanovisko orgánu ochrany přírody není zapotřebí pouze k těm zásahům, které zřejmě povedou k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo k ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, ale i k zásahům, které by k takovým negativním následkům mohly vést.“¹⁰⁷⁸

Pokud v daném případě závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku vyžadováno je, pak orgán ochrany přírody v zásadě buď vydá závazné stanovisko souhlasné, nebo nesouhlasné. Případný souhlas orgánu ochrany přírody může být vázán na podmínky sloužící ke zmírnění škodlivých důsledků činnosti pro daný významný krajinný prvek. „V praxi je naprostá většina vydávaných závazných stanovisek k zásahu do významného krajinného prvku kladných a zároveň drtivá většina těchto souhlasných závazných stanovisek podmiňuje souhlas s provedením zásahu splněním řady podmínek.“¹⁰⁷⁹ Závazné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku není vyžadováno v případech, kdy se na daný předmět ochrany vztahují podmínky zvláštní ochrany přírody. Podle zákona se pak totiž nejedná o významný krajinný prvek („zvláště chráněná část přírody“ je z jeho definice vyňata).¹⁰⁸⁰ V těchto případech se uplatní přísnější režimy ochrany rozebrané výše v této práci.

4.5.2.3 Krajinný ráz a přírodní parky

Zákon o ochraně přírody a krajiny dále obsahuje rovněž významné ustanovení k ochraně krajinného rázu, kterým se rozumí „zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti.“¹⁰⁸¹ Krajinný ráz je podle zákona o ochraně přírody a krajiny chráněn před

¹⁰⁷⁷ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁷⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. prosince 2015, č. j. 9 A 22/2014 – 80.

¹⁰⁷⁹ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 57.

¹⁰⁸⁰ Zvláště chráněná část přírody je podle definice obsažená v § 3 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny „velmi významná nebo jedinečná část živé či neživé přírody; může jí být část krajiny, geologický útvar, strom, živočich, rostlina a nerost, vyhlášený ke zvláštní ochraně státním orgánem podle části třetí nebo páté tohoto zákona.“ Z logiky věci sem musí být řazeny také lokality soustavy Natura 2000. Srov. Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 30. Další výjimku z běžného režimu pak představují také stavby malých vodních nádrží podle § 15a odst. 3 a 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Podrobněji srov. Stejskal, V., *Naše země nevzkvétá (30 let poté)*, In: České právo životního prostředí, č. 4/2019 (54), s. 8.

¹⁰⁸¹ Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. K tomu je vhodné srovnat také již v úvodu práce zmiňovanou definici krajiny jakožto části zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořenou souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky (§ 3 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně přírody a krajiny).

činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Jedná se tedy o specifický institut obecné územní ochrany přírody a krajiny, v jehož rámci hrají významnou roli nejen již výše rozebrané významné krajinné prvky a ZCHÚ, ale také různé kulturní dominanty krajiny. Při umístování a povolování staveb je na ně podle zákona nezbytné brát ohled, stejně jako na harmonické měřítko a vztahy v krajině.¹⁰⁸²

Nad rámec této obecně vyjádřené povinnosti stanoví zákon o ochraně přírody a krajiny také povinnost opatřit si souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz.¹⁰⁸³ Tento souhlas by byl v případě stavby pozemní komunikace zpravidla vydáván opět ve formě závazného stanoviska, které je podkladem pro územní rozhodnutí.¹⁰⁸⁴ Podobně jako ve výše rozebraných případech může být samozřejmě také vázán na příslušné podmínky. Problematickou otázkou v této souvislosti však je, v jakých případech je krajinný ráz stavbou pozemní komunikace skutečně snižován či měněn. Tato otázka je totiž závislá na okolnostech každého jednotlivého případu a do značné míry se odvíjí i od subjektivních názorů posuzujících osob.¹⁰⁸⁵ Vždy velice záleží na dosavadním krajinném rázu dotčeného území, na kategorii a technickém řešení předmětné pozemní komunikace i na způsobu, jakým je do krajiny začleněna.

S ohledem na to je třeba vyžadovat vydání závazného stanoviska orgánu ochrany přírody v případě všech záměrů, které „by mohly“ snížit nebo změnit krajinný ráz – určení, zda k tomu dojde, záleží na posouzení ze strany orgánu ochrany přírody. Na jednu stranu nelze vydat závazné stanovisko v případech, na který příslušné ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny zjevně nedopadá.¹⁰⁸⁶ Na druhou stranu však ve všech případech, kdy to takto zjevné není, musí i tato otázka být náležitě posouzena, proto je *„[s]ouhlas orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 12 odst. 2 věty první zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, [...] nezbytný u každého zásahu, u něhož existuje nikoli bezvýznamná pravděpodobnost, že jeho následkem bude změna krajinného rázu (ať již pozitivní nebo negativní) nebo snížení krajinného*

¹⁰⁸² Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁸³ Ustanovení § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁸⁴ Obecně je možné vydat souhlas i ve formě rozhodnutí, pokud není podkladem pro jiná rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů (zejména stavebního zákona). To se však v kontextu této práce neuplatní.

¹⁰⁸⁵ Sklenička, P., *Subjektivní problémy s krajinným rázem* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 2/2011, 11. 7. 2011, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/uvodem/subjektivni-problemy-s-krajinnym-razem/> [cit. 26. 7. 2021].

¹⁰⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 28. prosince 2006, č. j. 6 A 83/2002 – 65, právní věta. V tomto rozsudku NSS dospěl k závěru, že *„pravomoc orgánu ochrany přírody k vydávání rozhodnutí o souhlasu či nesouhlasu se zásahem do krajinného rázu při umístění stavby (§ 12) bude dána především při splnění dvou podmínek: jde o stavbu, která svou charakteristikou může krajinný ráz ovlivnit, a dále, je umístována v krajině krajinným rázem charakterizované. Vždy ale pravomoc orgánu ochrany přírody bude podmíněna také tím, že mají být řešeny právní vztahy upravené zákonem o ochraně přírody a krajiny, což zákon vyjadřuje svým účelem [...]“*

*rázu, tj. snížení jeho estetické nebo přírodní hodnoty, a to i v případě, že současně nedojde k jeho změně.*¹⁰⁸⁷

Z toho vyplývá, že orgán ochrany přírody musí před udělením souhlas posoudit dvě dílčí otázky: „[...] *za prvé, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti), a – pokud je odpověď na tuto otázku kladná – za druhé, zda taková změna či snížení nevyklučují zachování významných krajinných prvků.*“¹⁰⁸⁸ Přitom je třeba na jedné straně posoudit krajinný ráz v dotčeném území, a poté se zabývat povolovanou činností, která tento krajinný ráz může snížit nebo změnit. „*Význam jednotlivých charakteristik (přírodní, historické i kulturně-společenské) krajinného rázu bude případ od případu rozdílný a jeho správné posouzení je ve skutečnosti nejdůležitějším krokem, posuzujeme-li vliv jakékoliv činnosti (záměru) na krajinný ráz.*“¹⁰⁸⁹ S ohledem na možnou zvýšenou míru subjektivity při řešení těchto otázek je možné využít jeden nebo více znaleckých posudků či jiných odborných podkladů. Znalecké posudky však slouží pouze k řešení skutkových otázek, zatímco posouzení toho, jak daná stavba působí na krajinný ráz je navazující otázkou právní, kterou musí řešit samotný orgán ochrany přírody – posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu nelze správním orgánům odejmout.¹⁰⁹⁰

V potaz je přitom třeba brát také dynamickou povahu krajiny, která byla zmíněna již výše v souvislosti s Evropskou úmluvou o krajině – cílem snah o ochranu krajiny není její „konzervování“ v určitém bodu její evoluce. Krajina se v průběhu času mění a vyvíjí a tyto změny je třeba nikoli zastavit, ale kultivovat tak, aby nedošlo ke snížení jejich významných přírodních a estetických funkcí a hodnot. To připustil ve své judikatuře i NSS, který dovedl, že „[...] *poměry určitého území nemohou být zpravidla navždy konzervovány a mohou se měnit. Změny ve využití území v průběhu času, včetně nejrůznějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivců jim a priori nemá právo bránit. [...] Nová výstavba tedy nemůže být odmítána a může do krajinného rázu dané lokality zasáhnout, a to nejrůznějším způsobem. Může krajinný ráz lokality jak zhodnotit, např. tím, že se urbanisticky vhodně začlení do krajiny a stane se třeba harmonickou součástí, dominantou či významným krajinným*

¹⁰⁸⁷ Rozsudek NSS ze dne 17. června 2011, č. j. 7 As 21/2011 – 87, právní věta.

¹⁰⁸⁸ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. října 2004, č. j. 6 A 97/2001 – 48.

¹⁰⁸⁹ Knotek, J., *Ochrana krajinného rázu* [online], In: Fórum ochrany přírody, dostupné z: <http://www.forumochranyprirody.cz/ochrana-krajinného-razu> [cit. 26. 7. 2021].

¹⁰⁹⁰ Rozsudek NSS ze dne 5. listopadu 2008, č. j. 1 As 59/2008 – 77. „*Znalec by se jistě mohl zabývat skutkovými aspekty krajinného rázu - tedy tím, co tvoří přírodní, kulturní a historickou charakteristiku místa, jaké jsou zde významné krajinné prvky, případně kulturní dominanty, a jaké konkrétní aspekty staveb jsou určující pro zachování harmonického měřítko a harmonických vztahů v krajině; posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu však nelze správním orgánům odejmout.*“ Podobný problém byl řešen v rozsudku NSS ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363 týkajícím se dálnice D8 v úseku procházejícím přes chráněnou krajinnou oblast České středohoří. S ním související otázky budou uvedeny ještě v kapitole 6.3 této práce (případová studie).

*prvkem, tak sice znehodnotit, ale v míře, která v porovnání s jinými důležitými zájmy je únosná a povaze věci odpovídající. V obou těchto eventualitách je zásah do krajinného rázu přípustný. Je však třeba se v každém případě vyvarovat extrémních postojů a řešení a snažit se o vyvážení a harmonizaci konkurujících si zájmů a pokud možno o minimalizaci zásahů do právní sféry všech dotčených osob.*¹⁰⁹¹ V případě staveb pozemních komunikací si v závislosti na okolnostech lze představit řešení, kdy jsou tyto stavby do krajiny vhodně zakomponovány a stanou se tak její součástí. Názory na tuto věc však mohou být velice různé.

O stupeň významnější je hodnocení vlivu záměru na krajinný ráz v chráněných krajinných oblastech. Právě ty jsou totiž za zvláště chráněné vyhlášovány s ohledem na jejich harmonicky utvářenou krajinu, charakteristicky vyvinutý reliéf, významný podíl přirozených ekosystémů lesních a trvalých travních porostů, hojné zastoupení dřevin, popřípadě i na dochované památky historického osídlení – jejich hodnoty proto s krajinným rázem velmi úzce souvisí.¹⁰⁹² Proto je také ochraně krajinného rázu v těchto územích věnována zvýšená pozornost.¹⁰⁹³ V souladu s tím byla problematika ochrany krajinného rázu podrobněji řešena například v případě dálnice D8 v úseku procházejícím přes chráněnou krajinnou oblastí České středohoří, ke které lze blíže srovnat případovou studii v kapitole 6.3 této práce.

Dalšími oblastmi, kde má krajinný ráz zvýšený význam, jsou tzv. přírodní parky. Ty může orgán ochrany přírody vyhlásit v oblastech s významnými soustředěnými estetickými a přírodními hodnotami.¹⁰⁹⁴ Jedná se v tomto ohledu o zvláštní kategorii obecné územní ochrany přírody, kterou lze použít v případě území, která nejsou zvláště chráněná, u kterých je však současně z důvodu ochrany krajinného rázu vhodné omezit využití, které by znamenalo zničení, poškození nebo rušení jejich stavu. Zřizují je zpravidla kraje obecně závazným předpisem (nařízením).¹⁰⁹⁵ V tomto nařízení jsou stanovena zvláštní omezení využití území přírodního parku. Tato omezení „[m]ohou spočívat například v určení konkrétních regulativů výstavby a v podmíněnosti některých činností souhlasem orgánu ochrany přírody.“¹⁰⁹⁶ Jinak se i v případě přírodních parků uplatní výše uvedený režim souhlasu orgánu ochrany přírody k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁰⁹⁷

¹⁰⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 10. září 2009, č. j. 7 As 52/2009 – 227.

¹⁰⁹² Ustanovení § 25 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁹³ AOPK, *Krajinný ráz a výstavba* [online], dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/obecna-ochrana-prirody-a-krajiny/krajinny-raz-a-vystavba/> [cit. 26. 7. 2021].

¹⁰⁹⁴ Ustanovení § 12 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁹⁵ Ustanovení § 77a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jinak by tomu bylo na území ochranných pásem ZCHÚ (kromě přírodních rezervací a přírodních památek) a na území vojenských újezdů.

¹⁰⁹⁶ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 142.

¹⁰⁹⁷ Podrobněji k ochraně přírodních parků lze odkázat na Průchová, I., 5. *Natural parks – Possibilities and limits in the system of instruments for the protection of nature and landscapes from the perspective of the law*, In:

Závazné stanovisko orgánu ochrany přírody naopak není vůbec vyžadováno v případě, kdy je stavba umístována do zastavěného území a zastavitelných ploch, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.¹⁰⁹⁸ Tato úprava byla do zákona začleněna v roce 2007 v návaznosti na úpravu obsaženou v (tehdy novém) stavebním zákoně. „Zákonodárce zde zjevně vycházel z toho, že územní a regulační plány jsou závazné pro rozhodování v území. Jestliže tedy územní plán nebo regulační plán pro zastavěné území nebo zastavitelnou plochu stanoví plošné a prostorové uspořádání a další podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody, bylo by udělování souhlasů podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nadbytečné.“¹⁰⁹⁹ To však může způsobovat i problémy, zejména s ohledem na menší míru podrobnosti regulace území v územních plánech.¹¹⁰⁰

4.5.2.4 Ochrana dřevin rostoucích mimo les

Poněkud specifickou problematikou v rámci obecné ochrany přírody je právní úprava ochrany dřevin rostoucích mimo les. Jedná se o stromy a keře rostoucí jednotlivě i ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvarech mimo pozemky určené k plnění funkcí lesa.¹¹⁰¹ V kontextu této práce je významná zejména úprava povolování kácení těchto dřevin v souvislosti s výstavbou pozemních komunikací. Ke kácení je obecně vyžadováno povolení orgánu ochrany přírody (nejedná-li se o některý z odchylných režimů).¹¹⁰² Povolení může orgán ochrany přírody vydat jen „ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.“¹¹⁰³

Vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin provádí orgán ochrany přírody s ohledem na konkrétní funkce předmětné dřeviny. Podle metodiky MŽP lze zohlednit například zdravotně-hygienickou funkci dřeviny, její ekologicko-stabilizační funkce, anebo

Jančářová, I., Dudová, J., et al., *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek 600, Masarykova univerzita, Brno 2017.

¹⁰⁹⁸ Ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁰⁹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. října 2014, č. j. 29 A 80/2011 – 101, bod 48. Podrobněji lze srovnat také MŽP, *Metodický pokyn k uplatňování § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny* [online], Věstník MŽP, ročník XXVII, září 2017, částka 9, dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_2017/\\$FILE/SOTPR_Vestnik_zari_171019.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_2017/$FILE/SOTPR_Vestnik_zari_171019.pdf) [cit. 26. 7. 2021].

¹¹⁰⁰ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 116.

¹¹⁰¹ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹⁰² Odchylné režimy jsou upraveny v § 8 odst. 2, 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny a v § 3 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení. Ne všechny tyto režimy a výjimky jsou v kontextu této práce relevantní. Relevantní mohou být především některé výjimky uvedené ve vyhlášce, u kterých není třeba ani povolení ke kácení, ani předchozí či následné oznámení. Je však třeba dávat pozor na to, že vyhláška stanoví také výjimky z odchylných režimů (např. dřeviny o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí vyžadují povolení, pokud jsou součástí stromořadí apod.).

¹¹⁰³ Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

skutečnost, že se jedná o krajinnou dominantu či že slouží jako biotop pro další organismy. Na to pak navazují další kritéria odvozovaná od zdravotního stavu dřeviny a jejího stanoviště v krajině.¹¹⁰⁴ S ohledem na různý funkční a estetický význam různých dřevin mohou být stejné důvody pro kácení dřevin posouzeny v jednotlivých případech odlišně. Závažnými důvody pro kácení dřevin se na druhé straně rozumí „skutečnosti, které nelze účinně eliminovat přiměřenými a obvykle dostupnými prostředky nebo postupy jinak, než pokácením dřeviny.“¹¹⁰⁵ V případě staveb pozemních komunikací budou závažné důvody pro kácení zpravidla dány, je však třeba, aby i tak bylo jeho povolení řádně zváženo. Rozhodnutí o povolení kácení je vázáno na správní uvážení orgánu ochrany přírody, v jejímž rámci zváží funkční a estetický význam dřeviny na straně jedné a závažnost důvodů pro její pokácení na straně druhé.¹¹⁰⁶ Musí přitom prověřit jak předpoklad, že je pokácení dřevin s ohledem na plánovanou výstavbu skutečně nezbytné, tak také řádně zhodnotit funkční a estetický význam dřevin a z toho plynoucí ekologickou újmu, která bude jejich případným pokácením způsobena. Jelikož se jedná o správní uvážení, je pochopitelně vyžadováno řádné odůvodnění výsledného povolení.¹¹⁰⁷

Jestliže kácením dřevin vznikne ekologická újma, pak by součástí výroku rozhodnutí (potažmo závazného stanoviska) mělo být i uložení přiměřené náhradní výsadby, které slouží ke kompenzaci této újmy.¹¹⁰⁸ K náhradní výsadbě se dále může vázat i povinnost následné péče o nově vysazené dřeviny po dobu až pěti let (například může jít o provádění výchovných řezů, pravidelnou kontrolu, případnou úpravu či odstraňování kotvicích a ochranných prvků, zálivku, kypření, hnojení, odplevelování apod.).¹¹⁰⁹ Kromě toho bývá v souvislosti s povolením kácením určena i doba, kdy lze kácení provádět. Kácení dřevin se zpravidla povoluje jen v období jejich vegetačního klidu, tj. v době přirozeného útlumu fyziologických a ekologických funkcí

¹¹⁰⁴ MŽP, *Metodická instrukce [...] k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny [...] upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a ukládání náhradní výsadby* [online], Věstník MŽP, ročník XXXI, duben 2021, částka 4, s. 8, dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kaceci_vyhlaska/\\$FILE/OOPK-metodicky%20pokyn_dreviny_aktualizace_2021-210614.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kaceci_vyhlaska/$FILE/OOPK-metodicky%20pokyn_dreviny_aktualizace_2021-210614.pdf) [cit. 26. 7. 2021].

¹¹⁰⁵ Tamtéž, s. 3. Také Stejskal uvádí, že „[o]becně lze říci, že jako závažný důvod by měl být posuzován pouze případ, kdy nelze zamýšleného cíle dosáhnout jinak, než pokácením dřeviny.“ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 95.

¹¹⁰⁶ MŽP, *Metodická instrukce [...] k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny [...] upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a ukládání náhradní výsadby* [online], 2021, opak. cit., s. 8.

¹¹⁰⁷ Podrobněji srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. října 2007, č. j. 4 As 10/2007 – 109, právní věta.

¹¹⁰⁸ Ustanovení 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (zákon zde nestanoví přímo povinnost uložení náhradní výsadby, srov. pojem „může“). MŽP, *Metodická instrukce [...] k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny [...] upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a ukládání náhradní výsadby* [online], 2021, opak. cit., s. 21. Alternativou by podle zákona o ochraně přírody a krajiny mohlo být uložení odvodů, to však není v praxi možné, protože výše odvodů ani podmínky pro jejich ukládání dosud nebyly zákonem upraveny.

¹¹⁰⁹ Ustanovení § 9 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

dřeviny.¹¹¹⁰ Toto období není přesněji vymezeno, ovšem v podmínkách ČR se za něj obvykle považuje období mezi 1. listopadem až 31. březnem kalendářního roku.¹¹¹¹

Povolení ke kácení bývalo vždy vydáváno ve formě správního rozhodnutí. S účinností od 1. 1. 2018 je však toto povolení v případě stavebních záměrů povolovaných v územním řízení (či některé z jeho integrovaných forem) vydáváno ve formě závazného stanoviska.¹¹¹² V závazném stanovisku určí orgán ochrany přírody stejně jako dříve podmínky povolení včetně případného uložení náhradní výsadby. Samotné povolení ke kácení s uloženými podmínkami však poté vydá až stavební úřad jako součást výrokové části územního rozhodnutí.¹¹¹³ V důvodové zprávě k příslušné novele zákona je upozorňováno na to, že „[z]ákonné podmínky pro vydání závazného stanoviska budou totožné jako pro vydávání povolení ke kácení.“¹¹¹⁴ Přesto však má tato novela jiné významné dopady – v jejím důsledku již neprobíhá standardní správní řízení, jehož by se mohla účastnit veřejnost. Stejně tak již nepřipadá v úvahu samostatný přezkum rozhodnutí o povolení kácení v odvolacím řízení.

Z uvedeného dále vyplývá také to, že povolení ke kácení musí být v těchto případech vydáno před vydáním územního rozhodnutí, resp. jako jeho součást. V tomto ohledu došlo v průběhu času ke změně výkladu předmětné právní úpravy, protože NSS dříve požadoval, aby bylo vydáno nejdříve územní rozhodnutí. Argumentoval přitom tím, že „[z]ávažný důvod pro pokácení dřevin spočívající v plánované výstavbě může být dán teprve v okamžiku, kdy nebude právní moci územní rozhodnutí o umístění této stavby (§ 79 stavebního zákona z roku 2006), v němž se jednoznačně vymezí rozsah a situování stavby, a bude tak poprvé najisto postaveno, které dřeviny by při realizaci stavby musely být pokáceny.“¹¹¹⁵ Ve starších případech (mimo jiné také v případových studiích rozebíraných v 6. kapitole této práce), se proto lze setkat s tím, že rozhodnutí o povolení kácení bylo vydáno až později.¹¹¹⁶ Tento výklad byl však

¹¹¹⁰ Ustanovení § 5 vyhlášky č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení.

¹¹¹¹ MŽP, *Metodické doporučení k aplikaci některých ustanovení vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů* [online], Věstník MŽP, ročník XV, leden 2015, částka 1, s. 7, dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/F695182282F7B113C1257DE90035A5B5/\\$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_01_leden_2015.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/F695182282F7B113C1257DE90035A5B5/$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_01_leden_2015.pdf) [cit. 26. 7. 2021].

¹¹¹² Ustanovení § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ustanovení bylo do zákona přidáno zákonem č. 225/2017 Sb. Důvodem byl podle důvodové zprávy k tomuto zákonu požadavek na zjednodušení a zrychlení projednávání stavebních záměrů povolovaných v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, společném řízení nebo společném řízení s posouzením vlivů na životní prostředí.

¹¹¹³ Ustanovení § 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., zvláštní část, část šestá, bod 1.

¹¹¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 21. srpna 2008, č. j. 4 As 20/2008 – 84, právní věta.

¹¹¹⁶ K případu dálnice D8 lze srovnat zejména rozsudek NSS ze dne 23. září 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, ve kterém NSS dovodil mimo jiné následující: „*Provázanost řízení o žádosti o povolení ke kácení dřevin se stavebním řízením vyplývá i ze závěrů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 – 52, publ. pod č. 2393/2011 Sb. NSS). V něm soud zdůraznil, že ačkoliv o povolení ke kácení dřevin rozhoduje orgán ochrany přírody v samostatném řízení, zájem ochrany přírody a krajiny spočívající v zájmu na ochraně dřevin rostoucích mimo les před poškozením nebo ničením může být dotčen již ve stavebním řízení. Již*

postupem času překonán a v současnosti je již potřeba vydání závazného stanoviska jako podkladu pro územní rozhodnutí bezpečně stabilizována přímo v zákoně.

Na okraj se hodí doplnit, že některé mimořádně významné stromy, jejich skupiny a stro-mořadí mohou být prohlášeny za památné stromy. V jejich případě se uplatní specifická „indi-viduální“ forma zvláštní ochrany. Pokud má být památný strom pokácen, pak je třeba nejdříve zrušit jeho ochranu postupem podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, jedná se tedy o obdobný režim jako v případě ochrany zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.¹¹¹⁷

4.5.2.5 Obecná druhová ochrana

Nad rámec zvláštní ochrany poskytované vybraným druhům rostlin a živočichů upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny také základní režim obecné ochrany vztahující se na všechny ostatní (zvláště nechráněné) druhy planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů (pokud se jedná o v české krajině geograficky původní druhy). V tomto smyslu jsou podle zákona „[v]šechny druhy rostlin a živočichů [...] chráněny před zničením, poškozováním, sběrem či odchytém, který vede nebo by mohl vést k ohrožení těchto druhů na bytí nebo k jejich degeneraci, k narušení rozmnožovacích schopností druhů, zániku populace druhů nebo zničení ekosystému, jehož jsou součástí.“¹¹¹⁸ Ustanovení tedy nevylučuje provádění zásahů, které nevedou k ohrožení druhů na bytí, k jejich degeneraci, narušení jejich rozmnožovacích schopností, zániku populace druhů nebo ke zničení ekosystému, jehož jsou součástí – tento nemusí být v řadě případů dosa-žen. Jak uvádí V. Stejskal, jedná se o pouze minimální režim pro zachování všech druhů, který se navíc neorientuje na jedince rostlin a živočichů, ale na celé druhy, populace a ekosystémy.¹¹¹⁹ Proto se „[...] obecná ochrana uplatní zejména ve vztahu ke vzácnějším, málo rozšířeným a málo početným druhům, ovšem protože postihuje i populace druhů, spíše než celková početnost druhu je rozhodující velikost a schopnost konkrétní populace vypořádat se s následky

v tomto řízení se totiž v podstatné míře předurčí případný budoucí osud dřevin, neboť se určí (s ohledem zejména na technické, funkční a případně i estetické či architektonické požadavky na řádné provedení stavby), v jakém rozsahu a na jakých konkrétních místech bude třeba k realizaci stavby pokácet určité dřeviny. Bude-li stavba povolena tak, že z podmínek pro ni stanovených vyplyne nezbytnost kácet dřeviny v určitém rozsahu, bude to zpravidla signálem pro orgán ochrany přírody, že je dán závažný důvod ve smyslu § 8 odst. 1 věty druhé zákona o ochraně přírody a krajiny, jakkoli řízení podle tohoto ustanovení je procesně nezávislé na řízení stavebním. Orgán ochrany přírody se totiž může v takovém případě zpravidla důvodně domnívat, že stavební úřad při rozhodování zvažil všechny konkurující si zájmy a zvolil nejvhodnější řešení. Nepovolit kácení by pak v případě povolené stavby bylo na místě zpravidla pouze tehdy, pokud by zájem na zachování dřevin byl s ohledem na jejich funkční a estetický význam natolik mimořádně intenzivní, že by převážil i nad veřejným zájmem, jež má zamýšlená stavba naplnit (např. stavby dopravní infrastruktury či některé nemocnice, sportoviště nebo školy).“

¹¹¹⁷ Ustanovení § 46 ve spojení s § 56 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹¹⁸ Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹¹⁹ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 50–51.

škodlivého zásahu. V tomto ohledu mohou být běžné druhy stejně i více zranitelné jako ty málo rozšířené.“¹¹²⁰ Při porušení stanovených podmínek obecné ochrany je orgán ochrany přírody oprávněn rušivou činností omezit stanovením závazných podmínek.¹¹²¹

Specifickým a v kontextu této práce významným doplněním tohoto nástroje obecné druhové ochrany je zakotvení obecné povinnosti fyzických i právnických osob postupovat „při provádění zemědělských, lesnických a stavebních prací, při vodohospodářských úpravách, v dopravě a energetice [...] tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů, kterému lze zabránit technicky i ekonomicky dostupnými prostředky.“¹¹²² Zde zákon pracuje s pojmem „nadměrného úhynu“, který je opět třeba vykládat především s přihlédnutím k v předchozím odstavci uvedenému režimu obecné druhové ochrany.¹¹²³ Kromě toho však obsahuje také prvek beroucí v potaz charakter prováděné činnosti. Jak uvádí V. Vomáčka, „[...] za nadměrný úhyn lze totiž považovat zejména takový úhyn, ke kterému dochází zbytečně, aniž by jím byla pevně prováděná činnost podmíněna.“¹¹²⁴ Právě proto se tato povinnost uplatní právě tehdy, pokud je možné ji realizovat za použití „technicky i ekonomicky dostupných prostředků“.¹¹²⁵

Pokud jde o stavby pozemních komunikací, lze toto ustanovení kromě samotné výstavby či rekonstrukce vztáhnout především k povinnosti předcházet nadměrné mortalitě živočichů na pozemních komunikacích, které jsou v provozu. Zejména se jedná o povinnost zajistit frekventované pozemní komunikace proti vniknutí zvířat, tj. zajistit jejich vhodné oplocení. V této souvislosti je však nutné upozornit, že oplocení pozemních komunikací zvyšuje neprostupnost území pro živočichy. Svůj smysl má proto zejména v případě dálnic a silnic vyšší třídy a mělo by být vždy kombinováno s vhodnými migračními objekty.¹¹²⁶ Dalšími relevantními opatřeními může být celá řada, od provádění stavebních prací ve vhodný čas až po používání

¹¹²⁰ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 2018, opak. cit., s. 65.

¹¹²¹ Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹²² Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹²³ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 52.

¹¹²⁴ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, opak. cit., s. 67.

¹¹²⁵ Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹²⁶ Pro více informací srov. Martolos, J., Libosvár, T., Šikula, T., Anděl P., *Metodika optimalizace návrhu opatření k usměrnění pohybu živočichů přes pozemní komunikace*, certifikovaná metodika, EDIP s.r.o., 2014.

neprůhledných nebo vhodně polepených protihlukových stěn s ohledem na ochranu ptáků.¹¹²⁷ Je-li to nezbytné, může zajištění vhodných prostředků uložit orgán ochrany přírody.¹¹²⁸

Vedle toho se obecná ochrana živočichů a rostlin týká také méně často diskutované problematiky regulace šíření nepůvodních druhů v okolí pozemních komunikací. „Dopravní koridory jsou často cestou šíření nepůvodních druhů. Zejména dálková přeprava zemědělských i dalších komodit představuje riziko šíření nepůvodních druhů rostlin a bezobratlých živočichů v okolí silnic a železnic. Krajnice silnic a dálnic se v důsledku chemické zimní údržby stávají koridory šíření halofytů (druhy snášející vysoké zasolení). Šíření nepůvodních druhů podél dopravní infrastruktury je dáno technickým stavem i údržbou silničních okrajů (příkopů, svahů, náspů a jejich nejbližšího okolí).“¹¹²⁹ I na to je třeba při umístování staveb pozemních komunikací a při jejich provozu myslet. Z pohledu práva se však jedná o zcela specifickou problematiku, která zde již nebude podrobně rozebírána.

4.5.2.6 Obecná ochrana ptáků

Přísnější režim ochrany se vztahuje na druhy ptáků. Tento režim vyplývá ze směrnice o ptácích, a přestože jej zákon o ochraně přírody systematicky řadí mezi nástroje obecné ochrany, svou povahou se blíží podmínkám zvláštní druhové ochrany. Zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví zákaz úmyslného usmrcování a odchytu všech druhů ptáků, kteří žijí na evropském území EU. S tím pak úzce souvisí také zákaz úmyslného poškozování nebo ničení jejich hnízd a vajec nebo odstraňování hnízd a zákaz jejich úmyslného vyrušování, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů směrnice o ptácích.¹¹³⁰ Z těchto zákazů lze podobně jako v případě zvláštní druhové ochrany stanovit výjimku – tzv. „odchylný postup“. To však připadá v úvahu pouze pokud (1) neexistuje jiné uspokojivé řešení

¹¹²⁷ Na webových stránkách ŘSD se k problematice zajištění protihlukových stěn před nárazy ptáků uvádí, že „[z]a neúčinné bylo na základě zkušeností shledáno opatření, kdy byly průhledné části protihlukových stěn polepeny siluetami letících dravců. Nový trend, který vychází z řady průzkumů a výzkumů, je opatřovat průhledné části protihlukových stěn černými polyamidovými vlákny zabudovanými přímo do materiálu PHS, integrovanými černými linkami šíře 2 mm v rozteči 30 mm nebo pruhy, a to buď vodorovnými, nebo ještě lépe svislými (nejčastěji bílé barvy). Rozteč vodorovných pruhů se doporučuje maximálně 50 mm a svislých pruhů maximálně 100 mm. Uvedené požadavky jsou součástí aktualizované verze Technických podmínek TP 104: Protihlukové clony pozemních komunikací.“ ŘSD, *Ochrana životního prostředí* [online], dostupné z: <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/technicke-predpisy/Ochrana-zivotniho-prostredi> [cit. 27. 7. 2021]. Dále lze k této problematice srovnat také Česká společnost ornitologická, *Ptáci a skla* [online], 2017, dostupné z: https://www.birdlife.cz/wp-content/uploads/2017/09/Ptaci-a-skla-A5_16-stran-JK-s-popiskami-FN.pdf [cit. 27. 7. 2021].

¹¹²⁸ Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹²⁹ Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šikula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 27.

¹¹³⁰ Ustanovení § 5a odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

a (2) je-li to potřebné z některého z taxativně stanovených důvodů.¹¹³¹ V případě ZCHD ptáků se přednostně užije režim podle § 50 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny.¹¹³²

Mezi nejdůležitější negativní vlivy pozemních komunikací na ptáky patří jejich úmrtnost způsobená střetem s vozidly (v místech křížení s migračními koridory nebo atraktivními biotopy, popř. i jinde při shánění potravy na pozemních komunikacích a v jejich bezprostředním okolí) a úmrtnost způsobená nárazem do průhledné protihlukové stěny.¹¹³³ V těchto souvislostech se uplatní spíše výše rozebraný režim obecné ochrany živočichů podle § 5 zákona o ochraně přírody a krajiny (za předpokladu, že správní orgán vyloží pojem „nadměrný“ úhyn v souladu s výše citovanou komentářovou literaturou i jako úhyn zbytečný s ohledem na možnost zabránit mu technicky i ekonomicky dostupnými prostředky). Uplatnění režimu obecné ochrany ptáků podle ustanovení § 5a zákona o ochraně přírody a krajiny by připadalo v úvahu v případě, kdy by bylo možné prokázat úmysl k usmrcování ptáků, a to alespoň ve formě úmyslu nepřímého (tj. investor usmrcování ptáků přímo nezamýšlel, nicméně pro případ, že k němu dojde, s ním byl srozuměn).

Za určitých okolností by aplikace zde rozebíraného režimu ochrany ptáků mohla připadat v úvahu i v souvislosti s výstavbou, například při odstraňování hnízd a vyrušování ptáků. Zpravidla však nebude splněn požadavek, podle kterého má jít o vyrušování, které je „významné z hlediska cílů směrnice o ptácích“ (tj. aby populace evropských druhů ptáků byly zachovány na úrovni nebo přivedeny na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům). V případě odstraňování hnízd se obvykle dá předejít uplatněním zákazu podle § 5a zákona o ochraně přírody a krajiny přenesením hnízd na vhodné místo v době mimo hnízdní období ptáků (je-li takové přenesení ve vztahu k danému druhu vůbec potřeba). Důležitou roli také hraje vhodné načasování stavebních prací.¹¹³⁴

Pro úplnost je však třeba upozornit, že kdyby se na některou situaci související s výstavbou pozemních komunikací režim § 5a a § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny přece jen vztáhl, pak by nastal problém spočívající v tom, že tento režim nezná žádný důvod pro povolení odchylného postupu založený na převaze jiného veřejného zájmu (podobně jako je tomu v případě režimu podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny či v případě uplatnění derogační

¹¹³¹ Ustanovení § 5b odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹³² Ustanovení § 5a odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹¹³³ Srov. například Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šikula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 52–55.

¹¹³⁴ Ke všem těmto otázkám je v obecnější rovině užitečné srovnat vnitřní sdělení MŽP ze dne 21. 11. 2005, č. j. 620/1767/05, které se týká uplatňování režimu dle § 5a zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu ke kácení dřevin rostoucích mimo les v souvislosti s plánovanou stavbou. MŽP, *Ochrana volně žijících druhů ptáků* [online], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/volne_zijici_ptaci [cit. 27. 7. 2021].

klauzule v ochraně lokalit soustavy Natura 2000). Zákonem stanovené důvody pro povolení odchylného postupu nemusí být v daném případě dány. To vše odráží skutečnost, že účel této právní úpravy ve své podstatě směřuje k řešení poněkud odlišných situací.

4.5.2.7 Ekologická síť

Přehled obecných nástrojů ochrany přírody a krajiny zakotvených v zákoně o ochraně přírody a krajiny se na tomto místě hodí završit krátkou zmínkou o obecnějším konceptu ekologické sítě v ČR. Ačkoli ekologická síť v níže popsaném pojetí nemá v ČR přímé legislativní zakotvení, staví právě na výše rozebraných nástrojích. Pozornost jí je v odborných kruzích věnována již mnoho let a lze předpokládat, že do budoucna bude její význam dále růst.¹¹³⁵ V kontextu této práce je koncept ekologické sítě významný, a to zejména ve vazbě na problematiku fragmentace krajiny. Ekologická síť představuje „zelený“ protipól „šedé“ silniční sítě, přičemž obě tyto sítě musí být v krajině uspořádány tak, aby byly funkční.

V úvodu této práce byla ekologická síť vymezena jako „*soustava dostatečně velkých (reprezentativních) jádrových území (,ostrovů‘ či ,biocenter‘, obvykle se zvýšenou biodiverzitou, zejména druhovou bohatostí a rozmanitostí biotopů), vzájemně funkčně propojených cestami (biokoridory) či nášlapnými kameny (,stepping stones‘, menšími územími, které svým charakterem umožňují dočasný výskyt druhů i mimo jádrová území a umožňují tak jejich přesun krajinou).*“¹¹³⁶ Jedná se o vymezení převzaté z odborné literatury, jelikož v zákoně ekologická síť definována není. Z pohledu legislativní ochrany jí nejvíce odpovídá ÚSES, výše však již bylo vysvětleno, že ten lze v podmínkách ČR považovat pouze za páteř ekologické sítě.¹¹³⁷

Dále je do ní třeba zahrnout také další výše rozebrané nástroje zvláštní i obecné ochrany přírody a krajiny. „*Podle biogeografického významu je ekologická síť na místní (lokální) úrovni tvořena místním ÚSES, VKP [významnými krajinnými prvky – pozn. aut.] (zejména vodními*

¹¹³⁵ Aktuální zájem o tuto problematiku byl v obecné rovině demonstrován již v 2. kapitole této práce (pokud jde o mezinárodní a ujní úroveň). Na tomto místě lze doplnit, že v roce 2020 byla vydána nová významná publikace Hilty, J., Worboys, G. L., Keeley, A., Woodley, S., Lausche, B., Locke, H., Carr, M., Pulsford I., Pittock, J., White, J. W., Theobald, D. M., Levine, J., Reuling, M., Watson, J. E. M., Ament, R., and Tabor, G. M., *Guidelines for conserving connectivity through ecological networks and corridors* [online], Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 30, IUCN, Gland 2020, dostupné z: <https://portals.iucn.org/library/node/49061> [cit. 27. 7. 2021]. Na vydání této publikace reaguje Plesník, J., *Ekologická síť půl století poté* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 5/2020, 2. 11. 2020, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/kuler-recenze/ekologicka-sit-pul-stoleti-pote/> [cit. 27. 7. 2021]. Dále lze srovnat zejména další české publikace věnující se fragmentaci krajiny, na které je odkazováno v následující podkapitole této práce.

¹¹³⁶ Pešout, P., Hošek, M., *Ekologická síť v podmínkách ČR* [online], In: *Ochrana přírody*, zvláštní číslo 2012, 21. 4. 2013, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/ekologicka-sit-v-podminkach-cr/> [cit. 27. 7. 2021].

¹¹³⁷ Tamtéž.

toky a jejich nivami, vybranými lesními komplexy a rybníky) a liniiovými prvky nelesní zeleně, na regionální úrovni především regionálním ÚSES, většinou chráněných území a přírodních parků, na nadregionální (celostátní) a vyšší úrovni pak nadregionálním ÚSES a vybranými (většinou velkoplošnými) chráněnými územími a několika přírodními parky.“¹¹³⁸ Takto vnímaná ekologická síť je chráněna primárně prostřednictvím zákonné ochrany svých jednotlivých složek. Významnou roli při její ochraně by však mělo hrát i územní plánování.

Současně musí mít ochrana ekologické sítě i přeshraniční souvislosti. Ochranou krajinných prvků i za hranicemi ZCHÚ a lokalit soustavy Natura 2000 dochází k naplňování doporučení obsaženého v článku 10 směrnice o stanovištích. Lze připomenout, že krajinné prvky, které podle tohoto ustanovení vyžadují ochranu, mají zásadní význam pro migraci, šíření a výměnu genetické informace volně žijících druhů. Ekologická síť je také podmnožinou unijní zelené infrastruktury, která obsahuje i další plochy (např. i uměle vytvořené zelené střechy, vnitrobloky apod.).¹¹³⁹ Vedle toho je česká koncepce tvorby ekologické sítě kompatibilní také s celoevropskou koncepcí PEEN rozebranou rovněž v 2. kapitole této práce.¹¹⁴⁰

4.5.3 Řešení problematiky fragmentace krajiny pozemními komunikacemi

Výše uvedené nástroje obecné i zvláštní ochrany přírody a krajiny vstupují do procesu umístování stavby pozemní komunikace různým způsobem. Zatímco například ÚSES je koncepčním nástrojem, který se promítá přímo do koncepčních nástrojů územního plánování, významné krajinné prvky a ochrana krajinného rázu jsou zajišťovány administrativně-právním nástrojem v podobě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody, které musí být vydáno, může-li v důsledku plánované činnosti dojít k negativnímu zásahu do předmětu ochrany, a které je následně podkladem pro rozhodování v územním řízení. V případě povolování výjimek ze zákazů stanovených ve zvláště chráněných územích a u zvláště chráněných druhů se jedná zpravidla o samostatné rozhodnutí vydávané ve správním řízení, které musí být vydáno také před vydáním územního rozhodnutí.¹¹⁴¹ V případě stanoviska SEA jde o stanovisko vydávané při pořizování územně plánovací dokumentace a v případě EIA se jedná opět o závazné stanovisko, které vstupuje do územního řízení i dalších navazujících řízení (zejména stavebního řízení). Tak by se dalo pokračovat dále i s dalšími relevantními nástroji ochrany.

¹¹³⁸ Tamtéž.

¹¹³⁹ Tamtéž.

¹¹⁴⁰ Buček, A., *Východiska a vývoj tvorby ekologických sítí v ČR* [online], In: *Ochrana přírody, zvláštní číslo 2012*, 21. 4. 2013, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/vychodiska-a-vyvoj-tvorby-ekologickych-siti-v-cr/> [cit. 27. 7. 2021].

¹¹⁴¹ S výjimkou postupu podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Souběžně s tím celá řada z výše rozebraných nástrojů vstupuje podobně jako ÚSES přímo do procesů pořizování koncepčních nástrojů územního plánování, a to ve formě jevů povinně sledovaných v databázi územně analytických podkladů. Kromě ÚSES se to týká zejména také ZCHÚ a jejich ochranných pásem, lokalit soustavy Natura 2000, významných krajinných prvků, přírodních parků, lokalit výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem a také biotopů vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců.¹¹⁴² V případě většiny těchto jevů se jedná o limity využití území, které omezují změny v území z důvodu ochrany veřejných zájmů a lze je překonat jedině postupem stanoveným příslušnými právními předpisy (zákonem o ochraně přírody a krajiny), s čímž je třeba od počátku počítat (tj. již při pořizování územně plánovací dokumentace). Lze připomenout, že územně analytické podklady slouží jako podklad pro pořizování a změny politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace i pro rozhodování v území.¹¹⁴³

Přestože způsob právního působení těchto nástrojů je různorodý, lze říct, že nakonec se vždy shromáždí v postupech a řízeních podle stavebního zákona. Ve věci samotné poté rozhodují příslušné orgány územního plánování a stavební úřady. Při tomto rozhodování jsou vázány podmínkami stanovenými v právních předpisech a v (závazných) stanoviscích dotčených orgánů. O stupeň komplikovanější situace však vzniká v případě problematiky ochrany migrační průchodnosti krajiny, která je právě v případě staveb pozemních komunikací mimořádně významná. Zákon o ochraně přírody totiž sám o sobě neobsahuje žádný nástroj, který by tuto problematiku výslovně řešil a byl schopen ji pojmut dostatečně komplexně. Pro její řešení je proto využíváno větší množství výše rozebraných nástrojů, které lze v různých formách zohlednit ve všech fázích umístování stavby pozemní komunikace. Jejich uplatňování je přitom koordinováno na základě konkrétních postupů navržených v metodických dokumentech zabývajících se specificky touto problematikou.¹¹⁴⁴

¹¹⁴² Srov. přílohu 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Jedná se o jevy povinné v územně analytických podkladech obcí. V případě krajů má být databáze zpracována v podrobnosti a rozsahu nezbytném pro pořizování ZÚR.

¹¹⁴³ Ustanovení § 25 stavebního zákona.

¹¹⁴⁴ Těchto dokumentů je celá řada (přístup se průběžně vyvíjel). Jedná se zejména o: Hlaváč, V., Anděl, P., *Metodická příručka k zajišťování dálničních komunikací pro volně žijící živočichy* [online], AOPK 2001, příručka byla schválena MŽP a doporučena k používání při přípravě a povolování staveb dálničních komunikací, dostupné z: <https://poodri.ochranaprirody.cz/res/archive/079/011788.pdf?seek=1371203734> [cit. 27. 7. 2021]. Anděl, P., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Miko, L., Andělová, H., *Hodnocení fragmentace krajiny dopravou, metodická příručka* [online], AOPK, Praha 2005, dostupné z: http://www.forumochranyprirody.cz/sites/default/files/hodnoceni_fragmentace_krajiny_dopravou.pdf [cit. 27. 7. 2021]. MD, ŘSD, *TP 180: Migrační objekty pro zajištění průchodnosti dálnic a silnic pro volně žijící živočichy, technické podmínky* [online], EVERNIA 2006, dne 27. 7. 2006 schváleno MD OPK, č. j. 413/06-120-RS/2, dostupné z: http://www.pjpk.cz/data/USR_001_2_8_TP/TP_180.pdf [cit. 27. 7. 2021]. Hlaváč, V., Anděl, P., *Mosty přes vodní toky – ekologické aspekty a požadavky, metodická příručka* [online], AOPK, kraj Vysočina, prosinec 2008, dostupné z: http://www.forumochranyprirody.cz/sites/default/files/mosty_pres_vodni_toky.pdf [cit. 27. 7. 2021]. Anděl, P., Mináriková, T., Andreas, M. (eds.), *Ochrana*

Jak již bylo naznačeno v úvodu této práce, řešení problematiky fragmentace krajiny pozemními komunikacemi musí být vždy do značné míry individuální s ohledem na to, o jakou pozemní komunikaci se jedná, jakým územím má procházet a jaké přitom mohou být dotčeny druhy živočichů. Problematiku je přitom třeba zohlednit již při rozhodování o tom, kudy by měla daná pozemní komunikace vést a jak by měla vypadat (počet jízdních pruhů, tunely, mosty atd.). Následně je třeba zvažovat přijetí dalších vhodných opatření, jako jsou propustky, eko-dukty a oplocení pozemní komunikace. Tato opatření by však nikdy neměla být samoúčelná – musí vycházet z informací o tom, jaké druhy živočichů se v daném území vyskytují nebo jej využívají k migraci a jaké jsou jejich potřeby. Výsledné řešení je s ohledem na okolnosti daného případu nutné hledat v celém procesu umístování stavby. Aby to bylo možné, byly v metodických podkladech navrženy různé další nástroje (kategorizace druhů a území, odborné studie, mapové podklady atd.), které tomu mají napomoci.¹¹⁴⁵

Území ČR je z praktických důvodů kategorizováno z hlediska významu pro migraci živočichů a z hlediska míry fragmentace. Je rozlišováno pět kategorií území podle jejich významu pro migraci, od čehož se pak odvíjí mimo jiné doporučená maximální vzdálenost migračních objektů pro různé kategorie živočichů.¹¹⁴⁶ Ve vztahu k hodnocení území z hlediska míry fragmentace je vedle toho užívána metoda stanovující oblasti nefragmentované dopravou (UAT – *unfragmented area with traffic*).¹¹⁴⁷ Mapy tzv. polygonů UAT byly zpracovány pro území celé ČR.¹¹⁴⁸ Tyto mapy umožňují zejména sledovat dlouhodobý vývoj fragmentace a poskytují také podklad pro určení, jaká území budou významně dotčena novou dopravní infrastrukturou. To je důležité především již ve fázi výběru koridorů nových staveb pozemních komunikací, kdy

průchodnosti krajiny pro velké savce [online], EVERNIA, Liberec 2010, dostupné z: <https://www.ochrana-prirody.cz/res/archive/008/004086.pdf?seek=1369389608> [cit. 27. 7. 2021]. Anděl, P., Belková, H., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Libosvár, T., Rozínek, R., Šíkula, T., Vojar, J., *Průchodnost silnic a dálnic pro volně žijící živočichy, metodická příručka* [online], 2011, opak. cit. AOPK, *Ochrana biotopu vybraných zvláště chráněných druhů v územním plánování* [online], metodika AOPK ČR, leden 2020, opak. cit. Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šíkula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], metodika AOPK ČR, Praha 2020, opak. cit.

¹¹⁴⁵ Analýza provedená v této kapitole není zcela vyčerpávající. V případě hlubšího zájmu o tuto problematiku je třeba srovnat také jednotlivé metodické dokumenty uvedené v předchozí poznámce pod čarou. Aktuálně lze doporučit zejména poslední z nich (*Doprava a ochrana fauny v ČR*, 2020).

¹¹⁴⁶ Území mimořádného významu, zvýšeného významu, středního významu, malého významu a území nevýznamné. Hlaváč, V., Anděl, P., *Metodická příručka k zajišťování dálničních komunikací pro volně žijící živočichy* [online], 2001, opak. cit., s. 19 a násl. Tato kategorizace je používána také v technických podmínkách MD č. 180 z roku 2006 (s. 28–29) a je na ní odkazováno i v nejnovější metodice AOPK Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šíkula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 112.

¹¹⁴⁷ Anděl, P., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Miko, L., Andělová, H., *Hodnocení fragmentace krajiny dopravou, metodická příručka* [online], 2005, opak. cit., s. 22.

¹¹⁴⁸ Jedná se o části krajiny ohraničené silnicemi s intenzitou vyšší než 1000 vozidel za den o velikosti větší nebo rovné 100 km². Viz tamtéž a také například CENIA, *Fragmentace krajiny dopravou – metadata* [online], dostupné z: <http://micka.cenia.cz/record/basic/4e68a729-001c-4982-a605-458ec0a80138> [cit. 27. 7. 2021].

„při vzájemném porovnání variant by měly být preferovány ty koridory, které mají menší zásah do UAT, a to především do UAT vyšší kvality.“¹¹⁴⁹

Podobně bylo provedeno také rozdělení různých druhů živočichů do několika kategorií podle jejich nároků na migrační opatření. Jedná se o (A) velké savce, (B) středně velké kopytníky, (C) savce do velikosti jezevce a lišky, (D) obojživelníky a plazy, (E) ryby a ostatní vodní živočichy, (F) ptáky a letouny a (G) suchozemské bezobratlé a společenstva rostlin a živočichů. Tyto kategorie jsou členěny ještě o stupeň dál (např. v případě kategorie A jsou rozlišovány šelmy, mezi které patří rys, vlk a medvěd, a kopytníci, mezi které patří jelen a los).¹¹⁵⁰ Úplný přehled kategorií lze srovnat v **příloze č. 7** této práce. Pro každou z těchto kategorií jsou v metodikách navrhována specifická opatření, která mají řešit právě ty problémy, které jsou ve vztahu k dané skupině živočichů relevantní.¹¹⁵¹ „Obecně se za nejvíce citlivé považují druhy s velkými domovskými okrsky, které při migracích překonávají velké vzdálenosti (kat. A) a další druhy, které v pravidelných sezónních cyklech ve velkých počtech mění svá prostředí (např. obojživelníci, kat. D). Pozornost je ale třeba věnovat všem skupinám [...]“¹¹⁵² Druhy kategorie A jsou také tzv. deštníkovými druhy pro ochranu průchodnosti území, protože místa, která jsou průchozí pro druhy kategorie A, bývají dostatečně průchozí i pro ostatní lesní druhy kategorie B a C.¹¹⁵³ Podobné dělení je nově provedeno také pro hlavní typy stanovišť v ČR.¹¹⁵⁴

Konkrétní řešení zahrnující výběr vhodné trasy pozemní komunikace i zajištění opatření nezbytných pro ochranu relevantních skupin živočichů musí být hledáno průběžně ve všech fázích investiční přípravy stavby pozemní komunikace. Při tom se uplatní všechny tři v této práci rozebírané právní předpisy.¹¹⁵⁵ Jejich uplatnění je koordinováno zejména technickými podmínkami (TP) 181 „Hodnocení průchodnosti území pro liniové stavby“ a ve vztahu k migrační průchodnosti pak také technickými podmínkami (TP) 180 „Migrační objekty pro zajištění průchodnosti dálnic a silnic pro volně žijící živočichy“. TP 181 jsou využívány při vyhledávání vhodné trasy pro vedení pozemní komunikace s ohledem na širší environmentální charakteristiky daného území (podrobněji srov. kapitolu 4.6.1 této práce). Na základě TP 181

¹¹⁴⁹ MD, ŘSD, TP 180: *Migrační objekty pro zajištění průchodnosti dálnic a silnic pro volně žijící živočichy, technické podmínky* [online], 2006, opak. cit., s. 27.

¹¹⁵⁰ Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šíkula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 158–159.

¹¹⁵¹ Rozdílné je například třeba posuzovat průchodnost pozemní komunikace pro jelena oproti průchodnosti pro vydru, nebo dokonce ve srovnání s ochranou obojživelníků nebo ptáků. Srov. tamtéž, s. 44 a násl.

¹¹⁵² Anděl, P., Belková, H., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Libosvár, T., Rozínek, R., Šíkula, T., Vojar, J., *Průchodnost silnic a dálnic pro volně žijící živočichy, metodická příručka* [online], 2011, opak. cit., s. 38.

¹¹⁵³ Tamtéž, s. 50.

¹¹⁵⁴ Tamtéž, s. 72 a násl.

¹¹⁵⁵ Anděl, P., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Miko, L., Andělová, H., *Hodnocení fragmentace krajiny dopravou, metodická příručka* [online], 2005, opak. cit., s. 9–12.

jsou pak v různých fázích investiční přípravy zpracovávány tzv. migrační studie řešící přímo problematiku migrační průchodnosti krajiny a stavby.¹¹⁵⁶

Migrační studie mají být zpracovávány na několika úrovních, a to ekologem ve spolupráci s projektantem. (1) Významná je již fáze pořizování územně plánovací dokumentace včetně SEA (a také s tím související fáze zpracovávání vyhledávacích studií dopravních koridorů), ve které je třeba zajistit koordinaci rozvoje dopravy s koncepcí ochrany průchodnosti krajiny a vytipovat místa, kde by mohlo dojít ke vzniku migračních bariér. Za tím účelem mají být vypracovávány strategické migrační studie. (2) Poté dochází k výběru trasy z dosud zvažovaných variant, přičemž migrační průchodnost by měla být jedním z kritérií při výběru optimální varianty. V této souvislosti je vhodným podkladem rámcová migrační studie vypracovaná jako součást dokumentace EIA, v jejímž rámci lze řešit celkovou koncepci propustnosti delších úseků pozemních komunikací. (3) V územním řízení lze pak již lokalizovat a technicky specifikovat jednotlivé migrační objekty a další opatření, a to na základě detailní migrační studie, která se zpracovává jako součást dokumentace pro územní rozhodnutí.¹¹⁵⁷

Ve stavebním řízení by v rámci dokumentace pro jednotlivé stavební objekty měly být dále rozpracovány detailnější projekty jednotlivých migračních objektů.¹¹⁵⁸ „*Návrh umístění objektů vychází z biologických poznatků, ale současně je nutné posouzení z hlediska technické realizovatelnosti.*“¹¹⁵⁹ Uložení jednotlivých opatření a jejich konkrétní parametry musí být vždy pečlivě zváženy (nejedná se o levnou záležitost).¹¹⁶⁰ K tomu je využíván výpočet tzv. migračního potenciálu jednotlivých migračních objektů.¹¹⁶¹ Existují také různé druhy migračních

¹¹⁵⁶ S ohledem na nedávné přepracování metodických materiálů týkajících se problematiky průchodnosti krajiny a obecně ochrany fauny při přípravě a realizaci staveb dopravní infrastruktury lze očekávat, že časem dojde také k aktualizaci těchto technických podmínek. Zatím je však platné znění z roku 2006.

¹¹⁵⁷ MD, ŘSD, *TP 180: Migrační objekty pro zajištění průchodnosti dálnic a silnic pro volně žijící živočichy, technické podmínky* [online], 2006, opak. cit., s. 24 a násl. Tento postup byl doporučen také ze strany MŽP. Srov. MŽP, *Metodický postup k zajištění optimálního a individuálního posuzování vlivů dopravních staveb na míru fragmentace a migrační průchodnosti krajiny v procesu posuzování vlivů na životní prostředí [...]* [online], sp. zn. 49977/ENV/09, 19. 6. 2009, dostupný z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/eia_metodicka_doporučení?lang=cs [cit. 27. 7. 2021].

¹¹⁵⁸ Na proces povolování pak navazuje řada dalších činností při samotné výstavbě i provozu pozemní komunikace (např. ekologický dozor při výstavbě, transfery živočichů, kontrolní prohlídky migračních objektů a monitoring jejich využívání). MD, ŘSD, *TP 180: Migrační objekty pro zajištění průchodnosti dálnic a silnic pro volně žijící živočichy, technické podmínky* [online], 2006, opak. cit., s. 24 a násl.

¹¹⁵⁹ Anděl, P., Belková, H., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Libosvár, T., Rozínek, R., Šíkula, T., Vojar, J., *Průchodnost silnic a dálnic pro volně žijící živočichy, metodická příručka* [online], 2011, opak. cit., s. 44.

¹¹⁶⁰ Anděl, P., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Miko, L., Andělová, H., *Hodnocení fragmentace krajiny dopravou, metodická příručka* [online], 2005, opak. cit., s. 20.

¹¹⁶¹ Jedná se o součin migračního potenciálu ekologického a migračního potenciálu technického. „*Migrační potenciál (MD) je modelová veličina definovaná jako pravděpodobnost funkčnosti migračního profilu. Vyjadřuje předpoklady daného profilu pro umožnění migrace. [...] MP je pomůckou při přípravě migračních objektů, nikoliv rozhodovacím algoritmem. V matematické formě zdůrazňuje rovnoprávnost ekologické a technické složky. Např. v místech, kde jsou velmi špatné ekologické podmínky (MPE = 0,1), nemůže ani ideální technické řešení (MPT = 1,0) zajistit využitelnost objektu (MP = 0,1). Výsledek je samozřejmě stejný i v opačném případě. Základní metodou*

objektů. Rozlišovat lze zejména podchody (propustky, pozemní komunikace vedené po mostě) a nadchody (mosty přes komunikaci, tunely). Některé z nich slouží pouze účelu migrace živočichů, jiné mají účelů více (např. také převedení vodního toku, jiné pozemní komunikace, stezky apod.). Vedle migračních objektů jsou užívána i další technická opatření na pozemních komunikacích, zejména opatření omezující vstup živočichů na komunikaci (např. ploty, protihlukové stěny, bariéry pro obojživelníky) a opatření pro řidiče (např. dopravní značky omezující rychlost či upozorňující na zvýšené riziko střetu s živočichy).¹¹⁶² Každé opatření musí být svým typem a parametry přizpůsobeno právě těm druhům živočichů, kterým má v daném území sloužit, jinak může dojít ke znehodnocení vynaložených prostředků. Stejně tak je nezbytné hlídat, aby nebyla realizovaná opatření znehodnocena sekundární zástavbou v okolí. To vše je třeba řešit v různých fázích plánování a umisťování stavby.¹¹⁶³

Nad rámec výše uvedeného obecného postupu byly připraveny další metodické podklady za účelem ochrany průchodnosti krajiny pro vybrané velké savce (původně šlo o skupinu rys, vlk, medvěd, los a jelen). Právě v jejich případě je totiž nutné řešit průchodnost krajiny pro dálkové migrace. Mají také nejvyšší nároky na parametry migračních objektů, proto se očekává, že zajištěním podmínek pro jejich migraci bude umožněna migrace i dalších druhů živočichů.¹¹⁶⁴ Za účelem ochrany průchodnosti krajiny pro tyto druhy v rámci územního plánování byly připraveny tzv. mapy migračně významných území a dálkových migračních koridorů. Migračně významná území zahrnovala jak oblasti stálého výskytu těchto velkých savců, tak území nutná pro zajištění migračního propojení jejich populací.¹¹⁶⁵ Dálkové migrační koridory pak byly určeny k propojení jednotlivých populací.¹¹⁶⁶ Připravené mapy migračně významných území a dálkových migračních koridorů byly zahrnuty mezi sledované jevy v databázi územně analytických podkladů (informativní jev 119).¹¹⁶⁷ Místa, kde se na dálkových migračních

stanovení MP je expertní kvantitativní odhad.“ Anděl, P., Belková, H., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Libosvár, T., Rozínek, R., Šíkula, T., Vojar, J., *Průchodnost silnic a dálnic pro volně žijící živočichy, metodická příručka* [online], 2011, opak. cit., s. 45.

¹¹⁶² Anděl, P., Belková, H., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Libosvár, T., Rozínek, R., Šíkula, T., Vojar, J., *Průchodnost silnic a dálnic pro volně žijící živočichy, metodická příručka* [online], 2011, opak. cit., s. 40–41.

¹¹⁶³ Podrobný a aktuální přehled různých v úvahu připadajících opatření a jejich parametrů lze srovnat v Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šíkula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 160 a násl.

¹¹⁶⁴ Anděl, P., Mináriková, T., Andreas, M. (eds.), *Ochrana průchodnosti krajiny pro velké savce* [online], 2010, opak. cit., s. 2.

¹¹⁶⁵ V roce 2010 tvořila celých 42 % území ČR, přičemž z 85 % byla pokryta oblastmi chráněnými v rámci různých kategorií obecné a zvláštní ochrany přírody (ZCHÚ, lokality soustavy Natura 2000, ÚSES, přírodní parky, významné krajinné prvky). Tamtéž, s. 103.

¹¹⁶⁶ V roce 2010 měly celkovou délku 10 060 km, přičemž přibližně 90 % jejich délky vedlo územími chráněnými v rámci různých kategorií ochrany přírody (ZCHÚ, lokality soustavy Natura 2000, ÚSES, přírodní parky, významné krajinné prvky). Tamtéž, s. 118.

¹¹⁶⁷ V současnosti to již není aktuální (viz níže), proto je nezbytné srovnat již archivovaný standard k jevům územně analytických podkladů. MMR, *Standard sledovaných jevů pro územně analytické podklady obcí*.

koridorech vyskytly neprůchodné bariéry, byla označena jako místa kritická či problémová – zprůchodnění těchto míst mělo být řešeno formou vymezení konkrétních migračních tras (jejich výstupem jsou již konkrétní návrhy migračních a jiných vhodných opatření).¹¹⁶⁸

Tento přístup byl však s ohledem na nepovinný charakter využívání těchto podkladů v územním plánování nedávno modifikován, a to na nový přístup založený na ochraně lokalit výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem a pak zejména také biotopů vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců.¹¹⁶⁹ Vymezení těchto lokalit a biotopů v rámci územně analytických podkladů a související limitování jejich využití by mělo „[...] nasměrovat využití území, které by potenciálně mohlo být s existencí druhu v rozporu, do oblastí méně biologicky hodnotných a [...] tak předcházet poškození biodiverzity efektivněji než jiné preventivní nástroje druhové ochrany v ČR.“¹¹⁷⁰

Lokalitty výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem jsou zařazeny do databáze územně analytických podkladů jako jev č. 36. Na základě metodiky z roku 2020 je v rámci tohoto jevu nově sledována širěji vymezená skupina kriticky a silně ohrožených druhů živočichů, „[...] u kterých se územní plánování při ochraně může efektivně uplatnit, je tedy odůvodnitelné a oprávněné.“¹¹⁷¹ Jev č. 36 vyjadřuje limit využití území zakotvený v § 49 a § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. katalogy zákazů týkající se ZCHD rostlin a živočichů). Ve vztahu ke ZCHD živočichů proto tento limit stanoví zejména, že je zakázáno zasahovat do jejich přirozeného vývoje. Metodika k tomu upřesňuje, že „[o]bjektem limitování jsou všechny části biotopu vybraných zvláště chráněných druhů [...]. Důvodem limitování je ochrana biotopů populací zvláště chráněných druhů i v plochách, kde není biotop dostatečně chráněn formou zvláště chráněného území či jinou formou ochrany přírody. Cílem

Metodický návod k příloze č. 1, část A, vyhlášky č. 500/2006 Sb. (neaktuální) [online], červen 2016, s. 123, dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/neaktualni/39-uap-metodicky-navod-1A-obce-01062016.pdf> [cit. 27. 7. 2021].

¹¹⁶⁸ Anděl, P., Mináriková, T., Andreas, M. (eds.), *Ochrana průchodnosti krajiny pro velké savce* [online], 2010, opak. cit., s. 3 a 131.

¹¹⁶⁹ K důvodům, proč původní přístup nebyl v praxi příliš využíván, srov. *Ochrana biotopu vybraných zvláště chráněných druhů v územním plánování* [online], 2020, opak. cit., s. 13.

¹¹⁷⁰ AOPK, *Ochrana biotopu vybraných zvláště chráněných druhů v územním plánování* [online], 2020, opak. cit., s. 10. Na s. 50 srov. podrobněji také, že „[c]ílem poskytování vymezení biotopů vybraných ZCHD a zohlednění biotopů při zpracování a projednávání ÚPD je územní identifikace existence zákonných ochranných podmínek ZCHD aby již v rámci ÚPD nebyly obsaženy záměry či zásahy, které by mohly snížit samy či ve spojení s jinými kvalitou vymezeného biotopu, zejména ty, které by mohly představovat škodlivý zásah do přirozeného vývoje jedinců předmětných ZCHD nebo zásah s významným vlivem na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality pro dané druhy.“

¹¹⁷¹ Jedná se o 128 druhů, popř. poddruhů cévnatých rostlin, 37 druhů bezobratlých a 48 taxonů obratlovců. Viz tamtéž, s. 5 a s. 16. Na s. 16 a násl. této metodiky lze srovnat jejich úplný seznam.

*je udržení rozsahu a kvality (zejména spojitosti) biotopu a tak zajištění dlouhodobé existence předmětných druhů živočichů na území ČR.*¹¹⁷²

Pokud jde o biotopy vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců, tak ty jsou do databáze územně analytických podkladů zařazeny zvlášť jako nový jev č. 36b. Jedná se o biotopy skupiny savců (rys ostrovid, medvěd hnědý, vlk obecný a los evropský) se specifickými nároky na biotop. „*Jedinci těchto druhů obývají totiž velmi rozsáhlá území (řádově ve stovkách km²) a k jejich biologii patří pohyb krajinou na velké vzdálenosti. Jde jednak o disperze mladých jedinců vytlačovaných z rodičovských okrsků nebo o nepravdělné přesuny dospělých jedinců.*“¹¹⁷³ Dlouhé přesuny jsou podmínkou trvalé existence těchto druhů. Vymezení těchto biotopů nahrazuje původní vymezení migračně významných území a dálkových migračních koridorů. Biotopy se skládají z jádrových území (oblastí, které umožňují rozmnožování vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců), migračních koridorů (propojení jádrových míst v minimální míře, která ještě zajistí dlouhodobé přežití populací těchto druhů) a kritických míst (míst, kde je nebo může být průchodnost biotopu významně omezena).¹¹⁷⁴ Mapu biotopů vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců lze srovnat v **příloze č. 7** této práce.

Výhoda tohoto přístupu spočívá zejména v tom, že je přímo vázán na zvláštní ochranu druhů živočichů a jejich biotopu podle § 50 zákona o ochraně přírody a krajiny, což tomuto jevu poskytuje provázanost s konkrétnějším a přísnějším limitem využití území.¹¹⁷⁵ V případě původního vymezení migračně významných území a dálkových migračních koridorů tomu bránilo zejména zahrnutí jelena, který není zvláště chráněným druhem. Většina území zahrnutých mezi biotopy vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců již v současnosti podléhá některé z jiných forem územní ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny (zejména jde o významné krajinné prvky – lesy, zvláště chráněná území a lokality soustavy Natura 2000). Dosud nechráněno je jen cca 7,9 % z celkové plochy těchto biotopů.¹¹⁷⁶

Mapy lokalit výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem a biotopů vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců jsou významným podkladem pro orgány ochrany přírody, které uplatňují svá stanoviska při pořizování územně plánovací dokumentace (včetně vydávání *screeningového* stanoviska podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Jejich prostřednictvím se potenciální konflikty záměrů

¹¹⁷² Tamtéž, s. 10.

¹¹⁷³ Tamtéž, s. 5–6.

¹¹⁷⁴ Tamtéž, s. 44–45.

¹¹⁷⁵ Pro konkrétnější slovní vymezení omezení (limitu) srov. tamtéž, s. 52–53.

¹¹⁷⁶ Do výpočtu „jinak chráněných“ lokalit ovšem není zahrnut ÚSES, který jistě pokrývá podstatnou část těchto biotopů – toto číslo by se tedy při jeho zahrnutí jistě ještě snížilo. Tamtéž, s. 47.

s významnými biotopy a s migračními koridory velkých savců projeví již v koncepční fázi územního plánování, proto může být včas zváženo jiné uspořádání ploch a koridorů v řešeném území. V případě *screeningového* stanoviska může orgán ochrany přírody na základě těchto podkladů dospět k názoru, že nelze vyloučit významný vliv koncepce na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality, a to i v případech, kdy navrhovaný záměr není v blízkosti evropsky významné lokality, avšak nelze vyloučit jeho významný negativní vliv na druhy, které jsou předmětem její ochrany (velké šelmy, viz také již kapitola 4.2.3 této práce). V takovém případě uplatní požadavek na provedení naturového posouzení.

Nad rámec toho je doporučováno také zpracování příslušné vrstvy biotopů včetně podmínek pro jejich využití přímo do územně plánovací dokumentace, čímž by postupně došlo k jejich právně závaznému vymezení.¹¹⁷⁷ S tím souvisí také problematika ochrany území před další zástavbou v místech, kde byly realizovány migrační objekty na pozemní komunikaci. Jak bylo naznačeno již v předchozí kapitole, v důsledku další zástavby, která mnohdy navazuje právě na realizovanou stavbu pozemní komunikace, může dojít ke znehodnocení migračních objektů (zmiňován byl ekodukt na dálnici D6). V návaznosti na jejich vymezení je proto vhodné zajistit také jejich odpovídající ochranu v rámci územních plánů.¹¹⁷⁸

Při zohlednění všech výše uvedených nástrojů se jedná o velice komplexní a rozsáhlou problematiku, přičemž zde uvedený přehled nástrojů nebyl ani zdaleka vyčerpávající. Pro lepší představu o uspořádání doporučených opatření v jednotlivých fázích investiční přípravy stavby pozemní komunikace lze srovnat **přílohu č. 7** této práce. Pro případ hlubšího zájmu o tuto problematiku lze pak doporučit zejména novou metodiku AOPK z roku 2020 s názvem „Doprava a ochrana fauny v ČR“, na kterou zde bylo opakovaně odkazováno.

4.6 Navazující nástroje a instituty

V předchozích podkapitolách bylo představeno větší množství různých nástrojů ochrany životního prostředí a přírody a krajiny, které byly dosud řazeny vesměs tematicky podle předmětů ochrany. Při zahrnutí údajů ze 3. kapitoly se jedná se o velké množství různých odborných podkladů, „prostých“ stanovisek i závazných stanovisek, správních rozhodnutí atd. Proto je

¹¹⁷⁷ Tamtéž, s. 55.

¹¹⁷⁸ „Jedná se o velmi důležitou podmínku, která není legislativně dostatečně ošetřena. Přesto je třeba o zajištění této ochrany usilovat.“ Ke stanovení konkrétních migračních objektů a dalších souvisejících opatření dojde zejména v rámci EIA (viz výše). V návaznosti na toto vymezení je doporučeno řešit i odpovídající změnu územních plánů za účelem dlouhodobé ochrany příslušného migračního koridoru. Srov. Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šikula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit., s. 117.

na tomto místě užitečné srovnat také jejich orientační přiřazení ke koncepčním a realizačním nástrojům územního plánování.

Na úrovni koncepčních nástrojů územního plánování nachází své uplatnění zejména: (1) cíle a úkoly vyplývající ze souvisejících koncepcí stojících mimo rámec územního plánování i z jednotlivých hierarchicky „výše postavených“ koncepčních nástrojů územního plánování, (2) územně analytické podklady, mezi jejichž jevy se řadí také velké množství informací o relevantních nástrojích ochrany přírody a krajiny, (3) posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (SEA) včetně související účasti veřejnosti a dotčených orgánů a případně včetně naturového posouzení a (4) připomínky veřejnosti, námítky oprávněných subjektů a stanoviska dotčených orgánů včetně orgánů ochrany přírody.

Na úrovni realizačních nástrojů územního plánování nachází své uplatnění zejména: (1) cíle a úkoly územního plánování a soulad s územně plánovací dokumentací, (2) územně analytické podklady, mezi jejichž jevy se řadí také velké množství informací o relevantních nástrojích ochrany přírody a krajiny, (3) hodnocení vlivů zamýšleného zásahu dle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny (dříve biologické hodnocení), (4) posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA) včetně související účasti veřejnosti a dotčených orgánů a případně včetně naturového posouzení, (5) rozhodnutí o udělení výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHÚ a ZCHD dle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, (6) závazná stanoviska orgánu ochrany přírody k zásahu do krajinného rázu, významných krajinných prvků, kácení dřevin rostoucích mimo les atd. a (7) námítky účastníků řízení, závazná stanoviska dotčených orgánů a případné připomínky veřejnosti uplatněné v rámci územního řízení.

Na tomto místě budou v krátkosti představeny ještě některé další nástroje a instituty, které tyto hlavní nástroje doplňují, usnadňují jejich koordinaci nebo omezují jejich uplatnění. Jedná se o nástroje a instituty, které se v obecnější rovině vztahují k analýze provedené v této i v předchozí kapitole (vesměs jsou tedy pro jejich bližší rozbor vyžadovány znalosti informací uvedených v obou těchto kapitolách) a které tuto analýzu doplňují a uzavírají.

4.6.1 Vyhledávací studie a další studie

V rámci přípravy stavby pozemní komunikace bývá zpracováváno několik odborných studií, které jsou podkladem pro další rozhodování o záměru.¹¹⁷⁹ Povinnost jejich zpracování však

¹¹⁷⁹ Slouží zejména jako podklad pro územně plánovací dokumentaci (není-li již koridor pozemní komunikace v územně plánovací dokumentaci vymezen), pro schválení „Záměru projektu“ Centrální komisí MD (v případě staveb realizovaných ŘSD se jedná o nezbytný předpoklad pro zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí), pro vypracování dokumentace pro územní rozhodnutí apod.

nevyplývá ze zákona ani z prováděcích právních předpisů. Bližší informace jsou obsaženy zejména ve směrnici MD pro dokumentaci staveb pozemních komunikací, která je interním předpisem MD.¹¹⁸⁰ Je proto závazná ve vztahu k dokumentaci staveb pozemních komunikací ve vlastnictví státu, tj. dálnic a silnic I. tříd. Ve vztahu k silnicím II. a III. tříd, místním komunikacím a účelovým komunikacím působí jako metodický pokyn, který se uplatní podle požadavků příslušných orgánů kraje či obce nebo příslušného stavebního úřadu.¹¹⁸¹

Základními druhy odborných studií podle směrnice MD jsou vyhledávací studie, studie proveditelnosti a účelnosti, technická studie a dopravní studie.¹¹⁸² Okruh řešených problémů a stádium přípravy záměru, kdy jsou jednotlivé studie vypracovány, se v jednotlivých případech může lišit. V kontextu otázek řešených v této práci je v první řadě třeba věnovat bližší pozornost vyhledávací studii, která se věnuje vyhledávání vhodné varianty vedení trasy pozemní komunikace. Níže pak budou krátce zmíněny i některé jiné druhy studií.

Účelem vyhledávací studie je podle směrnice MD pro dokumentaci staveb pozemních komunikací „*prozkoumání zájmového území předmětné PK s cílem vyhledat vhodnou variantu umístění PK pro rozhodování zadavatele/objednatele, územní plánování (územní studii, územně plánovací dokumentaci) a/nebo pro oznámení záměru podle zákona č. 100/2001 Sb.*“¹¹⁸³ Podle směrnice je při výběru vhodných variant polohy trasy zvažované stavby pozemní komunikace nezbytné klást důraz na hledisko vlivu ochrany životního prostředí včetně ochrany přírody a krajiny na umístění této stavby. „*Proto součástí procesu hledání přijatelné polohy stavby je vymezení problémů z hlediska životního prostředí a jejich vyhodnocení s použitím metodiky podle TP 181 – Hodnocení průchodnosti území pro liniové stavby.*“¹¹⁸⁴ Kromě otázek životního prostředí však musí vhodná varianta trasy pochopitelně respektovat i další aspekty stavby, zejména také hledisko dopravní, technické i ekonomické.¹¹⁸⁵

Směrnice MD pro dokumentaci staveb pozemních komunikací popisuje proces, který se využije pro vyhledání vhodné trasy pozemní komunikace ve vyhledávací studii.¹¹⁸⁶ V první řadě má dojít k vymezení zájmového území, jehož hranice mají být projednány i s MŽP.¹¹⁸⁷

¹¹⁸⁰ MD, Odbor pozemních komunikací, *Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací* [online], Praha, srpen 2017, schváleno MD, Odborem pozemních komunikací pod č. j. 158/2017-120-TN/1 ze dne 9. srpna 2017, dostupné z: <http://www.pjpk.cz/metodicke-pokyny-smernice-a-dalsi-technicke-pre/> [cit. 27. 7. 2021]. Na též odkazu jsou dostupné také dva Dodatky, kterými došlo ke změnám této směrnice.

¹¹⁸¹ Konkrétněji k působnosti směrnice srov. tamtéž, s. 7 (bod 3).

¹¹⁸² Tamtéž, s. 14 (bod 3.1.2).

¹¹⁸³ Tamtéž, s. 14 (bod 3.2.1.1).

¹¹⁸⁴ Tamtéž, s. 14–15 (bod 3.2.1.2).

¹¹⁸⁵ Tamtéž, s. 15 (bod 3.2.1.4). Zmiňovaná metodika je rozebrána níže.

¹¹⁸⁶ Podrobné údaje o obsahu vyhledávací studie lze srovnat na s. 15 a násl. (bod 3.2.3) směrnice MD pro dokumentaci staveb pozemních komunikací.

¹¹⁸⁷ Tamtéž, s. 14 (bod 3.2.1.3 a 3.2.2.1).

Poté jsou vyhledávány průchozí koridory z hlediska ochrany životního prostředí a je formulován návrh vedení jednotlivých variant s ohledem na citlivost území z hlediska ochrany životního prostředí, dosažení požadovaných technických parametrů, dopravní funkci pozemní komunikace a na ekonomické faktory. Následuje vyhodnocení variant, výběr vhodné varianty či variant pro další stupeň dokumentace podle TP 181 a projednání s příslušnými orgány státní správy. Součástí závěrů studie má být podle směrnice MD také doporučení na zajištění průzkumů pro další stupně dokumentace (včetně biologického průzkumu).¹¹⁸⁸

Zmiňované TP 181 (Technické podmínky týkající se hodnocení průchodnosti území pro liniové stavby) popisují metodiku přípravy podkladů pro projektanty staveb pozemních komunikací, pokud jde o vypracování podkladů o daném území, které umožní projektantovi navrhovat vedení tras tak, aby se v maximální míře vyhnul oblastem citlivým z hlediska ochrany životního prostředí, a dále pokud jde o výběr indikátorů pro hodnocení a porovnávání identifikovaných variant.¹¹⁸⁹ Z pohledu této práce je na této metodice velice zajímavé především orientační rozčlenění různých předmětů ochrany do kategorií podle rezistence (tj. modelová veličina vyjadřující potenciální neprůchodnost daného prvku pro liniovou stavbu – vyjádří na základě určitého klíče priority daného přírodního prvku podle jeho hodnoty).¹¹⁹⁰

Mezi území vysoce citlivá, pro stavbu neprůchodná („zakázaná“), se řadí většina ZCHÚ (národní parky, I. a II. zóny chráněných krajinných oblastí, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace i přírodní památky) a památné stromy včetně jejich ochranného pásma. Do území vysoce hodnotných, průchodných jen ve výjimečných případech a za zvláštních, často velmi rozsáhlých minimalizačních a kompenzačních opatření, jsou řazena ochranná pásma ZCHÚ a III. zóny chráněných krajinných oblastí, jezera, rašeliniště a registrované významné krajinné prvky, nadregionální a regionální biocentra a biokoridory ÚSES, ptačí oblasti a evropsky významné lokality, oblasti, kde se stabilně vyskytují kriticky ohrožené druhy ZCHD živočichů a rostlin, a přírodní parky. Tak by se dalo pokračovat dál, podrobněji lze však srovnat přímo tabulku uvedenou v metodice (případně srov. **přílohu č. 8** této práce).¹¹⁹¹

Na vypracování těchto podkladů poskytujících podrobné informace o území navazuje podle technických podmínek trasování variant (při kterém je doporučováno vyhnout se vysoce

¹¹⁸⁸ Tamtéž, s. 15 (bod 3.2.2.2).

¹¹⁸⁹ EVERNIA, *Hodnocení průchodnosti území pro liniové stavby, Technické podmínky* [online], MD, Odbor pozemních komunikací, ŘSD, schváleno MD – OPK č. j. 505/06-120-RS/2 ze dne 7. 9. 2006, ev. č. TP 181, s. 7, dostupné z: http://www.pjpk.cz/data/USR_001_2_8_TP/TP_181.pdf [cit. 27. 7. 2021].

¹¹⁹⁰ Údaje jsou orientační, tj. každý zpracovatel může hodnoty rezistence stanovit podle posouzení jednotlivých případů jinak.

¹¹⁹¹ Tamtéž, s. 14–17.

citlivým územím, naprosto minimalizovat zásah do území vysoce hodnotných atd.).¹¹⁹² O přijatelnosti určité varianty se pak rozhoduje na základě expertního hodnocení či rozhodnutí na základě vybraných indikátorů, přičemž metodika doporučuje kombinaci těchto postupů s ohledem na potřebu zajištění transparentního, ale současně individuálního posouzení s ohledem na celkovou složitost problematiky.¹¹⁹³ V dalších fázích plánování pak již dochází k zohlednění nejen toho, jaké území je dotčeno, ale také toho, jak bude stavba v daném území vypadat. Stanovuje se zde riziko negativního ovlivnění hodnoceného přírodního objektu pozemní komunikací, které je dáno rozsahem kontaktu se stavbou, charakterem daného přírodního prvku i technickým řešením stavby (např. vedení stavby tunelem může zcela eliminovat její vliv na přírodní prvek). Podrobnost tohoto hodnocení bude záviset na stupni přípravy stavby – v případě rámcovějších studií může být méně podrobná, naopak při vyhledávání konkrétní trasy pozemní komunikace je již třeba použít komplexnější postup zohledňující vše výše uvedené.¹¹⁹⁴

V TP 181 je jinak výslovně uvedeno, že tyto technické podmínky „nelze zaměňovat s komplexní metodikou pro výběr tras pozemních komunikací, protože se zde uplatňuje řada dalších faktorů, které je třeba při konečném výběru tras liniových staveb zohlednit (ekonomická, technická, sociální, územní aj.).“¹¹⁹⁵ Také podle směrnice MD pro dokumentaci staveb pozemních komunikací je již v kontextu vyhledávací studie třeba rozlišit, že „u rozsáhlých a technicky složitých staveb je vhodné výběr vhodné varianty provést multikriteriálním hodnocením v přiměřeném rozsahu, ve kterém se vedle vlivu jednotlivých variant na ŽP a ochranu přírody a krajiny posuzují zejména základní dopravní, technická, územní, ekonomická a sociologická hlediska.“¹¹⁹⁶ V jednodušších případech se naopak připouští ohodnotit jednotlivé varianty porovnáním jejich základních údajů (charakteristik), přičemž jejich pořadí z technického, dopravního a ekonomického hlediska má být následně určeno odborným posouzením.¹¹⁹⁷

Porovnáním všech navrhovaných variant záměru metodou multikriteriálního hodnocení se podle směrnice MD pro dokumentaci staveb pozemních komunikací zabývá studie proveditelnosti a účelnosti. V ní se vedle otázek týkajících se ochrany životního prostředí a průchodnosti území řeší zejména také, zda je stavba realizovatelná s přijatelnými technickými parametry, zda může splnit požadovaný dopravní účel, zda přispěje k rozvoji státu a/nebo regionu či obce a vyhovuje sociologickým hlediskům, zda bude ekonomicky přijatelná z hlediska

¹¹⁹² Tamtéž, s. 20–21.

¹¹⁹³ Tamtéž, s. 23.

¹¹⁹⁴ Tamtéž, s. 27,

¹¹⁹⁵ Tamtéž, s. 7.

¹¹⁹⁶ MD, Odbor pozemních komunikací, *Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací* [online], 2017, opak. cit., s. 15 (bod 3.2.2.1).

¹¹⁹⁷ Tamtéž, s. 16 (Hodnocení variant tras: 7.2).

nákladů a přínosů, zda má potřebné prioritní postavení a zda je realizovatelná z hlediska financování.¹¹⁹⁸ „Porovnáním všech variant metodou multikriteriálního posouzení se vyhodnotí variantu, která nejlépe vyhovuje z celkového hlediska.“¹¹⁹⁹

V návaznosti na to se pak uplatní další studie, která se zabývá již podrobnějšími technickými aspekty řešení předmětné stavby – technická studie. Ta je v kontextu této práce rovněž významná, protože souvisí s vyhledáváním vhodného řešení na projektové úrovni (tj. jako podklad pro EIA a/nebo územní řízení).¹²⁰⁰ Řeší základní dopravní, technické, architektonické a stavebně ekonomické problémy týkající se stavby pozemní komunikace.¹²⁰¹ Počítá se s tím, že v době zpracování této studie může být poloha stavby již určena schválenou územně plánovací dokumentací, vyhledávací studií či jiným způsobem. V takovém případě je předmětem technické studie již jen jedna trasa s případnými místními krátkými alternativami.¹²⁰² Nemusí to tak však být vždy, proto „[p]okud se požaduje technická studie, která má řešit také vyhledávání vhodné polohy trasy, je třeba sledovat všechny reálné varianty a vyhodnotit všeobecně přijatelné řešení.“¹²⁰³ I v této souvislosti směrnice MD výslovně uvádí, že „[z]ákladní technická problematika stavby a problematika ochrany životního prostředí se navzájem prolínají a ovlivňují. Musí se proto řešit společně a výsledky vzájemně koordinovat.“¹²⁰⁴

Co do otázky volby variant ve všech zmíněných studiích směrnice MD obecně stanoví, že „[z]hotovitel studie je povinen řešit problémy studie zpracováním variant, jejich vzájemným porovnáním a doporučením vhodné varianty,“ ale také že „[v]yhodnocení výsledků studie provede zadavatel/objednatel. Na základě hodnocení zhotovitele studie, závěrů případné expertizy a vlastního posouzení rozhodne, která z variant se přijímá jako vhodné řešení nebo zda je třeba prostudovat další možnosti.“¹²⁰⁵ Uzavřít tak na tomto místě lze tím, že environmentální kritéria mají na úrovni těchto podkladových studií velice významné postavení, které však z povahy věci není výlučné. Při rozhodování o možnostech vedení stavby pozemní komunikace a o jejím výsledném technickém řešení jsou zohledňována i kritéria jiná než environmentální povahy a konečné slovo v dané věci má nakonec vždy zadavatel studie (tj. v případě staveb dálnic a silnic I. třídy zpravidla ŘSD), který může uplatnit i své „vlastní posouzení“.

¹¹⁹⁸ Tamtéž, s. 17–18 (bod 3.3.1.1).

¹¹⁹⁹ Tamtéž, s. 18 (bod 3.3.2.3).

¹²⁰⁰ Technická studie může sloužit jako podklad pro EIA. V takovém případě musí být podle směrnice MD zpracována v souladu s požadavky vyplývajícími ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹²⁰¹ Tamtéž, s. 20 (bod 3.4.1.1).

¹²⁰² Tamtéž, s. 20 (3.4.1.2).

¹²⁰³ Tamtéž.

¹²⁰⁴ Tamtéž, s. 20 (3.4.1.5).

¹²⁰⁵ Tamtéž, s. 14 (body 3.1.4 a 3.1.5).

4.6.2 Stanoviska dotčených orgánů, koordinace a řešení rozporů

Vedle podkladů pořizovaných při přípravě záměru přímo investorem jsou druhým zvláště důležitým vstupem ovlivňujícím výsledky procesů a řízení podle stavebního zákona (v kontextu této práce zejména procesy pořizování územně plánovací dokumentace a územní řízení) stanoviska a závazná stanoviska vydávaná dotčenými orgány.

Výše bylo mnohokrát zmiňováno, že orgány ochrany přírody působí jako dotčené orgány v různých postupech a řízeních podle stavebního zákona. V tomto ohledu je nezbytné obecněji odkázat na ustanovení § 136 odst. 1 správního řádu, podle kterého je orgán ochrany přírody dotčeným orgánem vždy, když to stanoví zákon, a také vždy, když v dané věci vydává závazné stanovisko nebo vyjádření, které je podkladem pro rozhodnutí jiného správního orgánu. Nad rámec toho lze srovnat také ustanovení § 90 odst. 16 zákona o ochraně přírody a krajiny, které dále stanoví, že „[v] řízeních podle jiných právních předpisů, v nichž mohou být dotčeny zájmy chráněné tímto zákonem, jsou orgány ochrany přírody dotčenými orgány.“ Konkrétnější procesní úprava je obsažena ve stavebním zákoně.

Orgány ochrany přírody pochopitelně nebývají jedinými dotčenými orgány v dané věci. Ve 3. kapitole této práce byl zmíněn například orgán územního plánování, který také vystupuje jako dotčený orgán (vydává závazné stanovisko k posouzení souladu záměru s PÚR, územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování). Dalšími dotčenými orgány mohou být například silniční správní úřady, vodoprávní úřady, orgány ochrany zemědělského půdního fondu, orgány státní správy lesů, orgány ochrany veřejného zdraví, správní úřady na úseku požární ochrany, orgány státní památkové péče atd. Stavební zákon vyžaduje, aby orgány územního plánování a stavební úřady postupovaly při své činnosti ve vzájemné součinnosti se všemi dotčenými orgány.¹²⁰⁶ Pokud dotčené orgány ve svých stanoviscích a závazných stanoviscích stanoví podmínky pro povolení záměru, pak jsou povinny kontrolovat jejich dodržování, k čemuž jim stavební úřad také musí poskytnout potřebnou součinnost.¹²⁰⁷

Za účelem určitého usnadnění a koordinace při vydávání stanovisek a závazných stanovisek dotčených orgánů zakotvuje stavební zákon možnost vydání tzv. koordinovaného stanoviska nebo koordinovaného závazného stanoviska. Je to možné ve všech případech, kdy je dotčeným orgánem podle několika zvláštních právních předpisů tentýž orgán veřejné správy a kdy nejsou požadavky na ochranu dotčených veřejných zájmů ve vzájemném rozporu. Koordinované (závazné) stanovisko zahrnuje požadavky na ochranu všech dotčených veřejných

¹²⁰⁶ Ustanovení § 4 odst. 2 stavebního zákona.

¹²⁰⁷ Ustanovení § 4 odst. 6 stavebního zákona.

zájmů, které tento společný orgán veřejné správy hájí.¹²⁰⁸ Tento postup představuje nejen určité zjednodušení pro žadatele, ale také slouží k provázání požadavků uplatněných v koordinovaném (závazném) stanovisku tak, aby nebyly duplicitní nebo si neprotiřečily.¹²⁰⁹

Pro případ, že jsou stanoviska nebo závazná stanoviska různých dotčených orgánů ve vzájemném rozporu, stanoví stavební zákon a správní řád zvláštní postup pro jeho řešení. To je významné, protože stanoviska dotčených orgánů jsou závazná pro PÚR i pro územně plánovací dokumentaci a závazná stanoviska dotčených orgánů jsou závazná pro výrokovou část územního rozhodnutí. Jejich případný rozpor je proto třeba předem vyřešit. Protichůdná (závazná) stanoviska dotčených orgánů projednávají v první řadě orgány územního plánování a stavební úřady, které by se v souladu s obecným principem obsaženým v § 5 správního řádu měly pokusit o smírné odstranění rozporů. Pokud rozpor tímto způsobem vyřešit nelze, pak danou věc řeší buď nejbližše společně nadřízený správní orgán, nebo (neexistuje-li takový orgán) nadřízené ústřední správní úřady v dohodovacím řízení, a případně (pokud nedojde k řešení rozporu v dohodovacím řízení) může být věc předložena k řešení až vládě.¹²¹⁰

Ve vazbě na hierarchickou výstavbu jednotlivých nástrojů územního plánování stavební zákon dále také stanoví, že dotčené orgány jsou vázány svými předchozími stanovisky nebo závaznými stanovisky. To znamená, že v téže věci mohou uplatnit navazující (závazná) stanoviska jedině na základě nových skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnila podmínky pro vydání původního (závazného) stanoviska, anebo na základě skutečností plynoucích z větší míry podrobnosti řešení na nižší úrovni územního plánování (tj. v nižší územně plánovací dokumentaci nebo při rozhodování v území). K (závazným) stanoviskům, která by toto pravidlo nerespektovala, se podle stavebního zákona nepřihlíží.¹²¹¹ Všechny dotčené orgány (i orgány ochrany přírody) tedy musí sledovat záměr již od počátku, protože „[...] o věcech, o kterých již bylo rozhodnuto v předcházejících stadiích, nelze následně ze strany dotčeného orgánu uplatňovat nějaké požadavky.“¹²¹²

4.6.3 Jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny

S účinností od 1. 1. 2021 přibyl v zákoně o ochraně přírody a krajiny nový institut označený jako jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny podle liniového zákona. Jedná

¹²⁰⁸ Ustanovení § 4 odst. 7 stavebního zákona.

¹²⁰⁹ Macháčková, J. a kol., *Stavební zákon. Komentář*, 2018, opak. cit., s. 42.

¹²¹⁰ Ustanovení § 4 odst. 8 stavebního zákona ve spojení s § 136 odst. 6 a § 133 správního řádu.

¹²¹¹ Ustanovení § 4 odst. 4 stavebního zákona.

¹²¹² Rozsudek NSS ze dne 24. října 2013, č. j. 2 As 40/2013 – 32.

se o jednu z novinek představenou zákonem č. 403/2020 Sb., kterým se primárně měnil právě liniový zákon. V souladu s tím se týká pouze záměrů, které podléhají režimu liniového zákona a současně je pro ně vyžadováno závazné stanovisko EIA. Je-li pro takový záměr vyžadováno větší množství závazných stanovisek nebo vyjádření podle zákona o ochraně přírody a krajiny, může oprávněný investor požádat orgán ochrany přírody o vydání jednotného závazného stanoviska, které nahradí tato jednotlivá závazná stanoviska a vyjádření.¹²¹³ Z tohoto režimu je vyloučeno pouze *screeningové* stanovisko vydávané orgánem ochrany přírody k otázce, zda lze vyloučit významný vliv záměru na předměty ochrany a celistvost evropsky významných lokalit a ptačích oblastí (§ 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny).¹²¹⁴

Naopak jsou do toho režimu vtaženy také výjimky z ochranných podmínek ZCHÚ a ZCHD, pro které je jinak vyžadováno vydání samostatného správního rozhodnutí podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto případě se orgán ochrany přírody k možnosti povolení výjimky pouze vyjádří v jednotném závazném stanovisku a případě také stanoví podmínky pro povolení podmínky. Samotné povolení výjimky včetně stanovení případných podmínek se pak má stát součástí výrokové části rozhodnutí stavebního úřadu vydaného v územním řízení nebo některé z jeho integrovaných forem, popř. ve stavebním řízení. To samé platí obdobně také pro stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků podle § 5b zákona o ochraně přírody a krajiny.¹²¹⁵ Režim jednotného závazného stanoviska se tedy ve výsledku vztahuje na všechny správní akty vydávané podle zákona o ochraně přírody a krajiny s výjimkou výše zmíněného *screeningového* stanoviska (tato výjimka patrně souvisí se specifickou povahou tohoto stanoviska, které je dále navázáno spíše na proces EIA než přímo na územní řízení, a také samozřejmě předchází tomu, aby se nová právní úprava dostala do rozporu s požadavky článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích).

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. uvádí, že „[z]avedení institutu jednotného stanoviska umožní zcela zásadní zjednodušení a zrychlení povolovacích procesů pro záměry podle liniového zákona za současných minimálních zásahů do existujícího systému povolovacích procesů na úseku ochrany přírody a krajiny.“¹²¹⁶ Na druhou stranu však nelze přehlédnout, že zavedení tohoto institutu degraduje formu správního rozhodnutí vydávaného v případě

¹²¹³ Jednotné závazné stanovisko vydává krajský úřad. Jen v případech, kdy má být záměr umístěn na území vybraných ZCHÚ a jejich ochranných pásem, je příslušným orgánem správa národního parku nebo AOPK. Podrobněji srov. ustanovení § 82a odst. 4, 5 a 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Oprávněný investor je vlastník, správce nebo provozovatel veřejné dopravní nebo veřejné technické infrastruktury. Srov. ustanovení § 23a stavebního zákona.

¹²¹⁴ Ustanovení § 82a odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹²¹⁵ Ustanovení § 82a odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹²¹⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k čl. VI a VII.

výjimek ze zákazů podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny na pouhou formu závazného stanoviska, s čímž souvisí také vyloučení účasti veřejnosti na rozhodování o těchto výjimkách a zrušení možnosti samostatného přezkumu rozhodnutí o této výjimce.¹²¹⁷ Toho si všímá také P. Svoboda, který současně podotýká, že „[v]zhledem k tomu, že povolování územních a druhových výjimek představuje rozhodování o nejzávažnějších průlomech v ochraně nejvyšších přírodních hodnot, znamená v tomto ohledu nová zákonná úprava další zásadní omezení účasti dotčené veřejnosti na rozhodování ve věcech přírody a krajiny.“¹²¹⁸

Naráží přitom na již dříve provedené změny v ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, které limitují účast environmentálních spolků podle tohoto ustanovení pouze na řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny (a vylučují ji tedy zejména z územního řízení). V případě, kdy je vydáváno jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny, je umožněna účast spolků v územním řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (jedná se o navazující řízení ve smyslu tohoto zákona), spolky se však nemohou účastnit řízení podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, protože toto řízení není orgánem ochrany přírody samostatně vedeno. Nejedná se tedy o adekvátní náhradu. To, že specifická povaha povolování výjimek ze zákazů podle zákona o ochraně přírody a krajiny odůvodňuje formu tohoto povolování v plnohodnotném správním řízení, bylo uváděno již výše – jedná se záměrně o nejpřísnější režim, protože „[z]atímco prostřednictvím souhlasů a stanovisek se poměřuje, zda je záměr v souladu s požadavky zákona, rozhodnutí o výjimce se vydává v případě, kdy záměr je zcela jistě v rozporu s podmínkami ochrany stanovenými zákonem a prostřednictvím udělení výjimky se otevírá prostor pro jeho realizaci.“¹²¹⁹

4.6.4 Stanovení lhůt a právní fikce

K vydávání stanovisek a závazných stanovisek se dále vztahuje také celá řada různých lhůt pro jejich vydání. S účinností od 1. 1. 2021 správní řád obecně stanoví, že „[s]právní orgán příslušný k vydání závazného stanoviska vydá závazné stanovisko bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy byl o vydání závazného stanoviska požádán. K této lhůtě se připočítává doba až 30 dnů, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvlášť

¹²¹⁷ Jelikož se jedná o závazné stanovisko, umožněn bude pouze přezkum jeho zákonnosti v přezkumném řízení a přezkum v rámci odvolání proti rozhodnutí, které jím bylo podmíněno (tj. územní rozhodnutí či jeho integrované formy, popř. stavební povolení).

¹²¹⁸ Svoboda, P., *Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 5/2020, 1. 11. 2020, opak. cit.

¹²¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 1. června 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347, bod 76.

*složité případ.*¹²²⁰ Závazné stanovisko EIA příslušný úřad vydává také ve lhůtě 30 dní ode dne doručení posudku (postup EIA jako celek je však pochopitelně delší, protože je třeba připočítat také lhůty pro všechny předchozí kroky – pro přehled srov. schéma uvedené v **příloze č. 6** této práce).¹²²¹ Stanovisko SEA příslušný úřad vydává ve lhůtě 20 dnů ode dne obdržení upraveného návrhu koncepce (přičemž obdobně jako u EIA platí, že průběh celé SEA je delší – pro přehled srov. schéma uvedené v **příloze č. 5** této práce).¹²²² V případě PÚR ČR a územně plánovací dokumentace se uplatní lhůty stanovené ve stavebním zákoně – stanovisko SEA je v těchto případech nezbytné vydat ve lhůtě 30 dní ode dne doručení požadovaných podkladů, přičemž tuto lhůtu lze ze závažných důvodů prodloužit o dalších 30 dní.¹²²³

S lhůtami týkajícími se závazných stanovisek dotčených orgánů souvisí již výše zmiňované fikce. Liniový zákon v ustanovení § 2 odst. 7 stanoví, že dotčený orgán musí své závazné stanovisko vydat ve lhůtě 60 dní od vyzvání, jinak platí, že rozhodnutí není podmíněno tímto závazným stanoviskem a k případnému později vydanému závaznému stanovisku se nepřihlíží. Tato úprava se neuplatní v případě závazného stanoviska EIA a v případě jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny. Uplatní se pouze v případě staveb podléhajících režimu liniového zákona. Stavební zákon vedle toho od 1. 1. 2021 nově stanoví, že pokud dotčený orgán nevydá závazné stanovisko ve lhůtě pro jeho vydání (tj. 30 dní s možností prodloužení až na 60 dní), pak se závazné stanovisko považuje se za souhlasné a bez podmínek. Jedná se o ještě přísnější formu právní fikce, která se přitom uplatní ve vztahu ke všem záměrům povoleným v režimu stavebního zákona. Neuplatní se v případě závazného stanoviska EIA, jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny ani ve vztahu k dalším stanoviskům vydávaným podle zákona o ochraně přírody a krajiny za účelem ochrany evropsky významných lokalit, ptačích oblastí a druhů chráněných podle unijního práva.¹²²⁴

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterou byla druhá popsána fikce zavedena do stavebního zákona, připouští, že „[u]platnění fikce souhlasného závazného stanoviska by mělo být v praxi výjimkou, neboť závazná stanoviska jsou důležitým podkladem pro řízení, které vedou stavební úřady, a jejichž prostřednictvím chrání dotčené orgány veřejné zájmy na svěřeném úseku veřejné správy.“¹²²⁵ Následně však doplňuje, že „[s]tát, potažmo orgány veřejné správy, nesmí rezignovat na ochranu veřejných zájmů, nicméně nečinnost správních orgánů je

¹²²⁰ Ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu.

¹²²¹ Ustanovení § 9a odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹²²² Ustanovení § 10g odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹²²³ Ustanovení § 33 odst. 6, § 35d odst. 5, § 37 odst. 6 a § 50 odst. 5 stavebního zákona.

¹²²⁴ Lze se domnívat, že potřeba zajištění úrovně ochrany přírody odpovídající požadavkům vyplývajícím z unijních směrnic byla důvodem pro vynětí těchto závazných stanovisek z režimu umožňujícímu uplatnění fikce.

¹²²⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., zvláštní část, k čl. XXIV, bodu 5 – § 4 odst. 9 až 11.

v rozporu s principem dobré správy a fakticky k ochraně veřejných zájmů nevede. Zvolené řešení tak respektuje zásadu hospodárnosti a rychlosti při činnosti správních orgánů.“¹²²⁶ Tato úvaha je nicméně diskutabilní, protože může nastat situace, kdy soudy začnou rozhodnutí podmíněná „fiktivními“ souhlasnými závaznými stanovisky (vydanými bez podmínek a bez odůvodnění) rušit jakožto nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů, čímž se jednak nalomí právní jistota investorů staveb, a také to nepovede k žádnému urychlení řízení.¹²²⁷

Tuto fikci kritizuje také P. Svoboda s tím, že „[f]ikce je [...] institutem, který obecně snižuje míru ochrany zákonnosti a veřejného zájmu. Je rovněž institutem, které vytváří potenciálně korupční situace, tj. situace, kdy dotčený orgán, respektive příslušný úředník, v rozporu se zákonem záměrně ve stanovené lhůtě neučiní nic, v důsledku čehož nastoupí fikce souhlasu. Navíc, fiktivní souhlas, který neobsahuje žádné podmínky, postrádá zohlednění nezbytných individuálních okolností při regulaci konkrétního záměru v konkrétní faktické situaci. A podle judikatury je tak nepřezkoumatelný. Pozitivní fikce jako mimořádný (výjimečný) institut může být odůvodněná jen v případech, kdy je zde nějaký zvlášť naléhavý a převažující veřejný zájem na urychleném posouzení určitého specifického typu případů, a to navíc v zájmu žadatele, tedy například (snad) při povolování záměrů na výstavbu veřejné infrastruktury podle § 2 odst. 7 LinZ. Pozitivní fikce však nemůže být ospravedlnitelná (natož přiměřená), má-li být zavedena všeobecně pro všechna závazná stanoviska vydávaná pro všechny stavby obecně. Pak totiž paušálně privileguje zájem stavebníka na úkor všech ostatních soukromých i veřejných zájmů, a proto je zřejmě v rozporu s ústavním pořádkem ČR.“¹²²⁸

Na to navazuje druhý problém spočívající v tom, že uplatnění fikce samo o sobě nijak neřeší příčiny nečinnosti dotčeného orgánu. Lze proto souhlasit také s názorem M. Adamce, který uvádí, že „[o]chranné mechanismy by [...] měly poskytovat nejen individuální ochranu, ale současně by v nich měly být obsaženy i obecnější prvky ochrany a prevence zamezující vzniku nečinnosti pro futuro. Aplikaci ochranného prostředku by tak mělo dojít nejen k pojmenování nečinnosti v konkrétním případě a ke zjednání nápravy, ale i k vyvození důsledků spočívajících např. v personálních či organizačních změnách, vykonání služebního dohledu či zahájení disciplinárního řízení.“¹²²⁹ Zejména je třeba připomenout, že v některých případech může být zpoždění při rozhodování způsobeno i nedostatečnou personální kapacitou dotčeného

¹²²⁶ Tamtéž.

¹²²⁷ Obdobně srov. rozsudek NSS ze dne 4. července 2003, č. j. 6 A 78/2002 – 39.

¹²²⁸ Svoboda, P., *Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody* [online], 2020, opak. cit.

¹²²⁹ Adamec, M., *Nečinnost v řízení dle stavebního zákona*, In: Staša, J., Rajchl, J. (eds.), *Sondy do stavebního práva*, 2018, opak. cit., s. 142.

orgánu, popř. nezkušeností orgánu s agendou povolování staveb pozemních komunikací (mimo jiné i v prostředí rychle se měnící relevantní právní úpravy).

Pro úplnost lze na tomto místě uvést, že i ve vztahu ke stanovisku SEA vydávanému v procesu pořizování PÚR a územně plánovací dokumentace se uplatní zvláštní právní úprava, podle které může být PÚR ČR nebo příslušná územně plánovací dokumentace vydána bez stanoviska SEA, není-li uplatněno v k tomu stanovené lhůtě.¹²³⁰ Jedná se o obdobu fikce nepodmínění správního aktu stanoviskem, které je podle obecné právní úpravy vyžadováno. Směrnice SEA tento postup připouští, jelikož neupravuje povinnost vydání stanoviska SEA. Pouze požaduje, aby při vypracování plánu nebo programu a před jeho přijetím byly vzaty v úvahu všechny povinné podklady: zpráva o vlivech na životní prostředí, vyjádření dotčených orgánů a veřejnosti a případné výsledky přeshraničních konzultací.¹²³¹ Tento požadavek je ve stavebním zákoně zapracován.¹²³²

4.6.5 Územní rezervy a stavební uzávěry

S procesy pořizování územně plánovací dokumentace a umístování staveb pozemních komunikací dále úzce souvisí i další nástroje zakotvené ve stavebním zákoně, které výše nebyly podrobněji rozebírány. Na tomto místě je nezbytné zmínit v krátkosti alespoň dva z nich: územní rezervy a územní opatření o stavební uzávěře. Užití obou těchto institutů v souvislosti se záměry staveb dopravní infrastruktury je totiž poměrně typické.

Územní rezerva je ve stavebním zákoně definována jako „*plocha nebo koridor, které jsou vymezené v územně plánovací dokumentaci pro využití, jehož potřebu a plošné nároky je třeba následně prověřit.*“¹²³³ Pokud je územní rezerva v územně plánovací dokumentaci vymezena, pak jsou v ní zakázány změny v území, které by mohly její předpokládané využití podstatně ztížit nebo znemožnit.¹²³⁴ V souvislosti s tím platí, že „[p]odstatným charakteristickým znakem územní rezervy je její dočasnost. Ačkoliv nepředstavuje stavební uzávěru, vlastníky

¹²³⁰ Ustanovení § 33 odst. 6, § 35d odst. 5, § 37 odst. 6 a § 50 odst. 5 stavebního zákona.

¹²³¹ Článek 8 směrnice SEA.

¹²³² Ustanovení § 33 odst. 8, 35e odst. 2, 38 odst. 1 a § 50 odst. 5 stavebního zákona.

¹²³³ Ustanovení § 23b odst. 1 stavebního zákona. Právní úprava týkající se územních rezerv byla zákonem č. 403/2020 Sb. přesunuta do nového ustanovení § 23b stavebního zákona, její podstata se však v zásadě nezměnila. Původně byla právní úprava obsažena přímo v ustanovení týkajícím se ZÚR, přičemž úprava týkající se územních rezerv v ÚP na toto ustanovení stále ještě odkazuje (jde patrně jen o nedůslednost zákonodárce). Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. neobsahuje žádné vysvětlení důvodů vyčlenění právní úpravy týkající se územních rezerv do obecného ustanovení. Pouze zmiňuje, že územní rezervy nebudou vymezovány v ÚRP, což však v zásadě neodpovídá jejich novému obecnému legislativnímu vymezení, ve kterém se hovoří o všech druzích územně plánovací dokumentace, nikoli tedy například jen o ZÚR a ÚP.

¹²³⁴ Ustanovení § 23b odst. 4 stavebního zákona.

*dotčených nemovitostí v možnosti využití jejich nemovitostí omezuje. Je proto zcela na místě, aby toto omezení trvalo co nejkratší dobu – tj. dobu nezbytnou pro prověření možnosti využití území pro stanovený záměr.*¹²³⁵ K prověření potřeby a plošných nároků dochází například územní studií nebo vyhledávací studií, studií proveditelnosti či technickou studií (vše viz výše).¹²³⁶ Na plochu nebo koridor umožňující stanovené využití lze územní rezervu přeměnit pouze na základě aktualizace nebo změny územně plánovací dokumentace.¹²³⁷

Podle stavebního zákona se územní rezervy neposuzují z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území (a tedy ani v rámci SEA včetně případného naturového posouzení). Toto posouzení proběhne teprve v případě následné aktualizace nebo změny územně plánovací dokumentace, která má umožnit stanovené využití území.¹²³⁸ Toto pravidlo v zásadě zamezuje dvojímu posuzování koncepce v rámci SEA. MŽP se s tímto specifickým územních rezerv vypořádalo ve své metodice s tím, že „[v] zájmu naplnění požadavku na posouzení koncepce jako celku ZOPV (§ 10e) lze doporučit identifikaci významných ‚environmentálních‘ limitů využití území ve vymezené ploše nebo koridoru územní rezervy, které mohou být uvažovaným budoucím způsobem využití, pro který je územní rezerva vymezena, ovlivněny. Následně je třeba provést úvahu o významnosti těchto potenciálních vlivů. Výsledek tohoto hodnocení však nemůže (s ohledem na výše uvedené ustanovení SZ) mít vliv na závěrečné doporučení autorizované osoby, zda z hlediska vlivů na životní prostředí lze s koncepcí jako celkem souhlasit.“¹²³⁹

Podobně také územní opatření o stavební uzávěře slouží k omezení nebo zákazu stavební činnosti ve vymezeném území (v nezbytném rozsahu), pokud by tato stavební činnost mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území. Uplatní se však teprve v případech, kdy je již připravována příslušná územně plánovací dokumentace (bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny), popř. na základě jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území (např. územního rozhodnutí). Dále lze toto územní opatření vydat také v případě, kdy bylo zrušeno nebo změněno rozhodnutí o námitkách nebo zrušeno opatření obecné povahy o vydání územně plánovací dokumentace, případně jeho část (také v těchto případech je očekávána odpovídající změna příslušné územně plánovací dokumentace).¹²⁴⁰ V tomto ohledu se při vymezování stavební uzávěry s umístěním daného záměru do území již

¹²³⁵ Rozsudek NSS ze dne 14. února 2013, č. j. 7 AOs 2/2012 – 53.

¹²³⁶ Záleží na míře podrobnosti, ve které se záměr v dané fázi pohybuje (územní rezerva stanovená v ZÚR nebo v ÚP) a i obecněji na okolnostech daného případu.

¹²³⁷ Ustanovení § 23b odst. 2 stavebního zákona.

¹²³⁸ Ustanovení § 23b odst. 2 stavebního zákona.

¹²³⁹ MŽP, *Metodické doporučení Ministerstva životního prostředí [...] pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí* [online], 2015, opak. cit., s. 22.

¹²⁴⁰ Ustanovení § 97 odst. 1 stavebního zákona.

počítá, proto se v ní zpravidla stanoví také vymezení území s uvedením katastrálního území a parcelních čísel pozemků a staveb, pro které má stavební uzávěra platit.¹²⁴¹

Územní opatření vydává rada obce v přenesené působnosti, a to ve formě opatření obecné povahy.¹²⁴² Stavební uzávěra musí být vždy jen dočasná, vždy je proto nutné stanovit také dobu jejího trvání (je-li ji možno předem stanovit).¹²⁴³ V případě staveb pozemních komunikací lze v souladu s judikaturou dobu trvání stavební uzávěry omezit do dne uvedení příslušného úseku stavby do provozu, protože konkrétnější termín ukončení platnosti stavební uzávěry zpravidla nelze předem určit.¹²⁴⁴ Současně lze v územním opatření stanovit také podmínky pro povolení výjimek. Výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti může na žádost povolit rada obce, pokud povolení výjimky neohrozí sledovaný účel.¹²⁴⁵ Stavební uzávěra představuje již o stupeň citelnější zásah do práv dotčených vlastníků nemovitostí. Na rozdíl od územních rezerv lze proto v tomto případě požadovat náhradu vzniklé majetkové újmy.¹²⁴⁶

4.6.6 Pozemkové úpravy

Konečně dalším významným nástrojem, který zde však již nelze ve větší míře podrobnosti rozebírat, jsou i pozemkové úpravy.¹²⁴⁷ Komplexní pozemkové úpravy slouží jednak k vhodnému uspořádání majetkoprávních vztahů v dotčeném území (což bývá při umístění stavby pozemní komunikace zejména do zemědělské krajiny velmi důležité) a také k vytvoření tzv. společných zařízení, která slouží mimo jiné ke zpřístupnění pozemků, protierozní ochraně, zadržování vody v krajině i k podpoře biodiverzity.¹²⁴⁸ V jejich rámci může dojít například i k vytvoření nových skladebných částí ÚSES. Prostřednictvím komplexních pozemkových

¹²⁴¹ Ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu. V odstavci 3 je pak doplněno, že v případech, kdy se územní opatření o stavební uzávěře týká zvláště rozsáhlého území, nahradí se údaj podle odstavce 1 písm. a) popisem dotčeného území a jeho hranic. Zjednodušení se pak týká také jinak příkládaného výkresu katastrální mapy.

¹²⁴² Ustanovení § 98 odst. 1 a § 97 odst. 1 stavebního zákona.

¹²⁴³ Ustanovení § 99 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 17 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu.

¹²⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. října 2013, č. j. 10 A 97/2013 – 44. NSS se s tímto výkladem ztotožnil ve svém rozsudku ze dne 4. září 2014, č. j. 3 AOs 4/2013 – 22. Rozsudky se týkaly územního opatření o stavební uzávěře vydaného pro stavbu dálnice D3.

¹²⁴⁵ Ustanovení § 99 odst. 3 stavebního zákona.

¹²⁴⁶ Ustanovení § 102 odst. 1 stavebního zákona. Pro podrobnější srovnání se situací v případě vymezení územní rezervy srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 12. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4304/2015.

¹²⁴⁷ Právní úprava pozemkových úprav se v současnosti nachází v zákoně č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

¹²⁴⁸ Podrobněji srov. ustanovení § 9 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

úprav je tedy možné ošetřit širší vztahy v území jak ve vztahu k dotčeným vlastníkům, tak také ve vztahu k ochraně přírody a dalším veřejným zájmům.¹²⁴⁹

To zohledňuje také současná Dopravní politika ČR, která v souvislosti s problematikou fragmentace krajiny stanoví i opatření, podle kterého je třeba „[v] *maximální možné míře využívat pozemkové úpravy při přípravě a budování nových dálnic* [...]“.¹²⁵⁰ Iniciátorem provedení pozemkových úprav je v případech souvisejících s plánovanou výstavbou dálnic a silnic I. třídy ŘSD, které poté tyto pozemkové úpravy také zčásti nebo zcela financuje.¹²⁵¹ Mezi ŘSD a Státním pozemkovým úřadem byla za tímto účelem uzavřena dohoda o vzájemné spolupráci.¹²⁵² V praxi byly pozemkové úpravy využity například na trase dálnice D6.¹²⁵³

4.7 Dílčí závěry kapitoly

V této kapitole byla představena celá řada nástrojů ochrany přírody a krajiny, které se zpravidla uplatní při plánování a umístování staveb pozemních komunikací (ne nutně všechny současně). Do procesů územního plánování jsou začleněny různým způsobem – ve formě jevů databáze územně analytických podkladů, prostřednictvím stanovisek, závazných stanovisek a rozhodnutí orgánů ochrany přírody, prostřednictvím stanovisek SEA a EIA, prostřednictvím odborných podkladů a studií zpracovávaných při plánování a přípravě záměru a také prostřednictvím vyjádření, připomínek a námitek veřejnosti. K první výzkumné otázce této práce lze tedy obecně říct, že k integraci požadavků na ochranu přírody a krajiny do procesů plánování a umístování staveb pozemních komunikací v ČR dochází. Na to však navazuje otázka, v jaké míře mohou tyto požadavky skutečně ovlivnit, zda a v jaké podobě bude záměr povolen.

Z provedeného rozboru je zřejmé, že požadavky na ochranu přírody a krajiny (potažmo životního prostředí jako celku) mají v procesech umístování staveb pozemních komunikací

¹²⁴⁹ K praktickým limitům uplatnění pozemkových úprav k podpoře ochrany přírody srov. Jarošek, R., Kosejk, J., Matoušková, M., Jiskrová, J., *Komplexní pozemkové úpravy z pohledu ochrany přírody a krajiny*, In: Ochrana přírody, č. 5/2019, 24. 10. 2019, dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/komplexni-pozemkove-upravy-z-pohledu-ochrany-prirody-a-krajiny/> [cit. 27. 7. 2021].

¹²⁵⁰ MD, *Dopravní politika České republiky pro období 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050* [online], opak. cit., s. 43.

¹²⁵¹ Ustanovení § 17 odst. 2 zákona o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

¹²⁵² Státní pozemkový ústav, *Koncepce pozemkových úprav na období let 2021–2025* [online], s. 25, dostupné z: <https://www.spucr.cz/tiskovy-servis/aktuality/statni-pozemkovy-urad-vydal-koncepci-pozemkovych-uprav.html> [cit. 27. 7. 2021].

¹²⁵³ Státní pozemkový úřad, *Pozemkové úpravy na trase budoucí dálnice D6 v okrese Rakovník* [online], dostupné z: <https://www.spucr.cz/aktuality/archiv/stredocesky/uzemkovy-urad-vydal-koncepci-pozemkovych-uprav-na-trase-budouci-dalnice-d6-v-okrese-rakovnik.html> [cit. 27. 7. 2021]. Do budoucna je provádění komplexních pozemkových úprav plánováno například ve vztahu k přípravě staveb dálnic D35, D11 a D4. Státní pozemkový ústav, *Koncepce pozemkových úprav na období let 2021–2025* [online], opak. cit., s. 41, 43, 49, 53. Dále lze srov. např. také s. 51, 62.

velmi významné, nikoli však výlučné postavení. Zohledňovány jsou také jiné aspekty záměru (dopravní, technické, ekonomické, územní atd.). Na druhou stranu však stanoviska orgánů ochrany přírody jsou závazná pro PÚR ČR a územně plánovací dokumentaci a závazná stanoviska a správní rozhodnutí orgánů ochrany přírody jsou závazná pro územní rozhodnutí. Lze přitom obecně předpokládat, že záměr stavby pozemní komunikace bude z pohledu jednotlivých předmětů ochrany přírody a krajiny zpravidla škodlivý. Teoreticky by tedy orgány ochrany přírody mohly opakovaně rozhodovat o zamítnutí žádosti a vydávat nesouhlasná (závazná) stanoviska. V praxi tomu tak však není. Při vydávání stanovisek, závazných stanovisek a správních rozhodnutí totiž dochází také k úvaze o konkurujícím veřejném zájmu na realizaci dané stavby, o její potřebnosti a jiných určujících aspektech projektu (například o technické nemožnosti určitého řešení nebo o aktuální potřebě odlehčení dopravy v obci).

Tento požadavek je zákonem o ochraně přírody a krajiny výslovně vyjádřen pouze ve vztahu k vybraným řízením, ve kterých dochází přímo k poměrování dvou konkurujících si veřejných zájmů. Implicitně je však obsažen i v případech jiných – odkázat lze v této souvislosti zejména na ustanovení § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého je třeba zohledňovat také hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry,¹²⁵⁴ a také na jednu ze základních zásad činnosti správních orgánů zakotvenou v § 2 správního řádu, podle které „[s]právní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, [...]“.¹²⁵⁵ Integrace nástrojů ochrany přírody a krajiny do procesů územního plánování proto sama o sobě představuje jen první předpoklad, který vůbec umožňuje jejich zohlednění v těchto procesech. Na to pak navazuje předpoklad druhý, který spočívá ve správní úvaze orgánu ochrany přírody o významu chráněného zájmu, významu navrhovaného záměru, reálných možnostech řešení a o navrhovaných opatřeních k vyloučení, zmírnění či kompenzaci negativních vlivů záměru na chráněný zájem.

Tyto úvahy jsou z materiálního hlediska podstatně složitější než jen prosté procesní otázky integrace environmentálních požadavků do probíhajících procesů a řízení.¹²⁵⁶ Souvisí

¹²⁵⁴ K výkladu tohoto ustanovení srov. rozsudek NSS ze dne 9. listopadu 2007, č. j. 2 As 35/2007 – 75, ve kterém je mimo jiné uvedeno, že „[z]ohlednění uvedených potřeb přitom nemůže znamenat negaci primárních cílů zákona (například cílů soustavy Natura 2000), nýbrž hledání řešení respektujících veřejný zájem, avšak zároveň neovlivňujících primární účel zákona či ovlivňujících jej co možná nejméně [...]“ Ustanovení má podle NSS sloužit „[...] jako obecné vodítko a výkladový korektiv, tedy jako jakási pojistka proti výkladu zákona, který by upřednostňoval konzervování současného stavu krajiny bez ohledu na veřejné potřeby.“ Blíže pak srov. Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 4–6.

¹²⁵⁵ Ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu. Současně podle tohoto ustanovení platí, že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nesmí vzniknout nedůvodné rozdíly.

¹²⁵⁶ Zajímavé je v této souvislosti srovnat také obdobné závěry obecněji zaměřené publikace Jančářová, I., Dudová, J., et al., *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*, 2017, opak. cit., s. 285–286.

s aktuálními společenskými hodnotami a se schopností zainteresovaných stran vnímat dlouhodobé důsledky v současnosti přijímaných rozhodnutí. Zákon v této oblasti vymezuje pouze základní meze správní úvahy. V jejich rámci je nezbytné zvážit, zda je záměr v navrhované podobě z pohledu ochrany přírody a krajiny přípustný. Pokud ne, orgán ochrany přírody zamítne žádost nebo vydá nesouhlasné závazné stanovisko. Pokud ano, orgán ochrany přírody vyjádří se záměrem souhlas a zpravidla také stanoví podmínky, které zajistí požadovanou úroveň ochrany. V důsledku toho zájem na ochraně přírody a krajiny ustoupí navrhovanému záměru v míře odpovídající rozsahu stanovených podmínek. Otázka, nakolik skutečně dojde (po materiální stránce) k promítnutí jednotlivých nástrojů ochrany přírody a krajiny do výsledku procesů plánování a umístování stavby pozemní komunikace, proto závisí na okolnostech daného případu a také na aktivitě samotných orgánů ochrany přírody, které budou zájem na ochraně přírody a krajiny v dané věci prosazovat.¹²⁵⁷

Proto je také důležité, aby tuto správní úvahu prováděli „živi“ úředníci, tj. aby nedocházelo k uplatňování fikcí v případech, kdy to není bezpodmínečně nutné. V případě staveb pozemních komunikací je přitom třeba sledovat dvě roviny problému. Na jednu stranu je samozřejmě nežádoucí, pokud dochází k průtahům v řízení v důsledku nečinnosti dotčených orgánů (odkládání stavby může vyvolat dodatečné náklady a také vede k protahování problémů, které má daná stavba řešit). Na druhou stranu se však zpravidla jedná o extrémně složité případy s mimořádně rozsáhlými podklady, které je třeba prostudovat, velkým množstvím dotčených osob a orgánů a se závažnými a dlouhodobými vlivy na takřka všechny složky životního prostředí. Jak bylo naznačeno již v úvodu této práce, před jakýmkoli změnami právní úpravy je proto třeba zvažovat, co je významnější – zda rychlost řízení nebo kvalita přijatého rozhodnutí. Také je namístě zvážit, zda by nebylo možné případné průtahy řešit zajištěním optimální personální kapacity úřadů a/nebo standardními prostředky ochrany před nečinností správních orgánů (§ 80 správního řádu). A konečně je třeba zopakovat také obavu vyjádřenou již v textu výše, totiž zda vydání fiktivního souhlasného závazného stanoviska v konečném důsledku nepovede pouze ke zrušení navazujícího rozhodnutí soudem pro nepřezkoumatelnost.

¹²⁵⁷ Velmi podobně lze v této souvislosti odkázat také na závěry L. Bahýľové, podle které „[p]rávní úprava na úseku územního plánování, ve spojení se souvisejícími předpisy, poskytuje (až na některé dílčí výjimky) dostatečný prostor k tomu, aby byla ochrana životního prostředí hájena a prosazována a mohlo tak případně dojít k ovlivnění výsledné podoby jednotlivých nástrojů územního plánování ve prospěch tohoto zájmu. I přes formální existenci těchto nástrojů je třeba poukázat i na důležitost jejich materiálního naplnění. Záleží totiž na jednotlivých subjektech, zejména pak na dotčených orgánech, které mají v tomto ohledu výsadní postavení, s jakou razancí budou zájem na ochraně životního prostředí prosazovat.“ Průchová, I. a kol., *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Brno 2011, s. 196.

Vzhledem k množství uvedených nástrojů je jistě zcela na místě úvaha o reálných možnostech jejich koordinace či (formální) integrace do jednoho správního aktu. Myšlenka jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny uplatňovaného v případě liniových staveb proto není ve své podstatě špatná. Podobně jako v případě koordinovaného závazného stanoviska podle stavebního zákona lze tímto způsobem zajistit zjednodušení postupu na straně investora stavby a současně koordinaci požadavků uplatňovaných v závazném stanovisku tak, aby nebyly duplicitní nebo aby se vzájemně nevylučovaly. Způsob jeho současného zákonného vymezení však nezohledňuje dvě důležité věci. Zaprvé je v jednotném závazném stanovisku od orgánu ochrany přírody vyžadováno posouzení velkého množství komplexních otázek, čemuž by měla odpovídat lhůta pro jeho vydání. Žádná zvláštní lhůta však stanovena nebyla. Na druhou stranu se v případě tohoto závazného stanoviska alespoň neuplatní žádná ze stanovených právních fikcí (doufejme, že to tak zůstane i do budoucna). Zadruhé právní forma tohoto nástroje neodpovídá významu všech do něj zahrnutých správních aktů, když orgán ochrany přírody vydává pouze souhlas ve formě závazného stanoviska k otázkám, ke kterým v ostatních případech vede plnohodnotné správní řízení a vydává správní rozhodnutí.

Z provedené analýzy je zřejmé, že každý z výše rozebraných nástrojů ochrany přírody a krajiny má v procesu plánování a umístování stavby pozemní komunikace svůj specifický účel a v tomto ohledu nejsou tyto nástroje vzájemně zastupitelné. Obdobně má své opodstatnění také využití různých forem správních aktů, které se zpravidla odvíjí od charakteru a významu daného nástroje. Lze proto připomenout, že výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHÚ a ZCHD jsou zcela záměrně vydávány ve formě správního rozhodnutí, protože se jimi povoluje jednání, které je jinak zákonem výslovně zakázané. V tomto ohledu je racionální využití formy, která umožňuje efektivní a včasnou účast veřejnosti a také efektivní a včasné možnosti správního a soudního přezkumu rozhodnutí. Konstrukce nyní obsažená v § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny tomu však neodpovídá. Bude-li povolení výjimky integrováno do jednotného závazného stanoviska, pak neproběhne samostatné řízení o povolení této výjimky, do kterého by se mohly zapojit environmentální spolky, a přezkoumat jej bude možné až na základě odvolání proti územnímu rozhodnutí (samostatně lze přezkoumat pouze jeho zákonnost v přezkumném řízení zahajovaném *ex-offo*).

Lze se proto zamyslet nad tím, proč bylo zvoleno právě takovéto řešení, když obdobně by šlo celý nástroj koncipovat jako jednotné rozhodnutí povolující zásah do přírody a krajiny, popř. by připadalo v úvahu vyčlenění povolování výjimek ze zákazů mimo jednotné závazné stanovisko (byť by se tím částečně omezily pozitivní efekty formální integrace jednotlivých správních aktů vydávaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny). Je zřejmé, že v širším

kontextu nedávných legislativních změn dochází k postupnému vytlačování environmentálních spolků z rozhodování, což je v rozporu se zásadami dobré praxe zmiňovanými v dílčím závěru 2. kapitoly této práce. S tím souvisí i další nedávné změny relevantní právní úpravy, jejichž souhrnné působení bude dále řešeno ještě v následující kapitole.

Naprostá většina výše rozebíraných nástrojů ochrany přírody a krajiny (rozhodnutí a závazná stanoviska) se uplatní až na projektové úrovni – vydávána jsou jako podklad pro územní řízení. O stupeň nejasnější situace se týká koncepčních nástrojů územního plánování, které jsou však v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací naprosto klíčové. Základními prostředky ochrany přírody a krajiny jsou na této úrovni stanoviska orgánů ochrany přírody (jakožto dotčených orgánů), SEA a naturové posouzení koncepce a územně analytické podklady. Zčásti se jedná o podklady nezávazné, což v zásadě odpovídá požadavku na to, aby došlo k zohlednění i jiných než environmentálních zájmů a k jejich vzájemné koordinaci v území (viz udržitelný rozvoj území podle § 18 odst. 1 stavebního zákona).

V některých případech lze však pochybovat o tom, zda je toto řešení správné. Zejména ve vztahu k ochraně ZCHÚ bývá již na koncepční úrovni zřejmé, k jakému zásahu do přírodovědecky či esteticky hodnotného území umístěním stavby pozemní komunikace dojde. Vymezení jejího koridoru v územně plánovací dokumentaci je přitom naprosto rozhodující pro další postup při umístování stavby na projektové úrovni. Pokud nejsou s tím související environmentální požadavky na koncepční úrovni řádně zohledněny (včetně srovnání všech v úvahu připadajících variant), mohou na projektové úrovni vzniknout problémy, které by se měly projevit zejména při povolování výjimky podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto ohledu je tedy již na koncepční úrovni nezbytné „myslet dopředu“ na podmínky, jejichž splnění bude v pozdější fázi vyžadováno. Také tím vzniká těžko ospravedlnitelný rozdíl oproti požadavkům, které jsou stanoveny na téže úrovni za účelem ochrany lokalit soustavy Natura 2000 (tyto podmínky jsou na koncepční a projektové úrovni stejné, pouze je třeba zohlednit skutečnost, že dochází k postupnému zpřesňování podoby záměru).

De lege ferenda lze proto podle mého názoru zvážit otázku, zda by i v případě ochrany ZCHÚ nebylo vhodné formalizovat podmínku převahy jiného veřejného zájmu (zahrnující i požadavek na zvážení existence vhodnějšího způsobu jeho uspokojení) již na koncepční úrovni. Je samozřejmě nutné přihlížet k míře obecnosti vymezení koridoru stavby na dané úrovni, na druhou stranu však lze při pořizování územně plánovací dokumentace srovnat koncepční

varianty vedení koridorů všech relevantních dopravních staveb, což by představovalo významnou výhodu oproti limitovaným možnostem, které jsou dány na projektové úrovni.¹²⁵⁸

Konečně závěrem je třeba v krátkosti připomenout i problematiku fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací, která musí být řešena v celém průběhu přípravy stavby – jak na koncepční, tak na projektové úrovni. Zatímco na zákonné úrovni je mnoho pozornosti věnováno snahám o „usnadnění“ výstavby (které bohužel nejsou nijak zvlášť provázané s potřebou zajistit odpovídající úroveň ochrany přírody a krajiny), podstatně nenápadněji došlo v mezičase k vývoji i ve vztahu k této problematice. Jedinou změnou, která je zřetelná na úrovni právní úpravy, přitom bylo přidání nového jevu č. 36b do přílohy vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Tato změna a také změny v limitování využití území podle jevu č. 36 nicméně představují kvalitní koncepci založenou na začleňování lokalit výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem a biotopů vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců přímo do procesů územního plánování. Takováto koncepce je s ohledem na současnou i v budoucnosti očekávanou míru fragmentace krajiny velmi potřebná. Je však škoda, že tak významná problematika, jako je fragmentace krajiny není řešena i přímo v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Také nad tím se lze v rovině *de lege ferenda* zamyslet.

¹²⁵⁸ Řešeno to bylo v rozsudku NSS ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363, ze kterého bude ještě citováno v kapitole 6.3.3 této práce. Soud v tomto rozsudku vyslovil názor, že „[t]ím, že územní plán počítá v určité oblasti s výstavbou dálnice, ještě není řečeno, že dálnice tam nakonec bude stát: tato otázka je pak věcí konkrétního územního řízení, v němž není nijak předem zaručeno, že pro danou stavbu bude udělena výjimka.“ S názorem žalobců, že by ke zvážení podmínek dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny mělo dojít již v koncepční fázi územního plánování, se tedy neztotožnil. Přesto se z výše uvedených důvodů domnívám, že tento názor žalobců není zcela neopodstatněný.

5. Aktuální vývojové tendence právní úpravy

Rozebrané procesy předcházející umístění stavby pozemní komunikace v územním řízení a související nástroje ochrany přírody a krajiny nejsou v čase neměnné. Naopak, právní předpisy v oblastech týkajících se zejména povolovacích procesů podle stavebního zákona, posuzování vlivů na životní prostředí a účasti veřejnosti ve správních řízeních prodělaly v posledních letech mnoho významných změn. Na mnohé z nich bylo upozorňováno již v předchozích kapitolách této disertační práce. Tyto již proběhlé změny jsou součástí dlouhodobějšího trendu, který s datem uzavření rukopisu této práce zdaleka nekončí.

Lze proto upozornit také na některé další změny, ke kterým dojde v následujících letech. Na úrovni EU byla dne 7. 7. 2021 schválena nová směrnice o zjednodušení opatření na zlepšení realizace TEN-T. Pro provedení této směrnice do práva členských států byla stanovena dvouletá transpoziční lhůta. Pokud jde o české právo, zásadní změny přinese zejména nový stavební zákon (spolu se změnami souvisejících právních předpisů), který byl schválen v Poslanecké sněmovně dne 13. 7. 2021 (o dva dny později jej podepsal i prezident republiky). Účinnosti má nabýt na začátku července 2023. Společným jmenovatelem těchto změn je především snaha zákonodárce o usnadnění a urychlení povolovacích procesů.

Je třeba předeslat, že tento vývoj v podstatě odpovídá prioritám současné vlády ČR. Ve svém programovém prohlášení ze dne 27. 6. 2018 si vláda stanovila ambiciózní cíle týkající se výstavby dopravní infrastruktury: „*Připravíme koncepční změnu stavebního práva v oblasti prioritních infrastrukturních staveb. Upravíme a doplníme zákon o urychlení výstavby dopravní infrastruktury a připravíme zákon o liniových stavbách tak, aby se zjednodušilo schvalování veřejně prospěšných staveb, omezilo obstrukční chování při povolovacích procesech dopravních staveb a snížila nadbytečná byrokratická zátěž v rámci povolovacích procesů.*“¹²⁵⁹ Na druhé straně ve vztahu k ochraně přírody a krajiny vláda takřka na posledním místě a jen zcela obecně deklarovala: „*Zaměříme se na komplexní politiku ochrany krajiny a vhodným způsobem ji propojíme se systémem územního plánování prostřednictvím územního systému ekologické stability.*“¹²⁶⁰ Žádné bližší plány nebo informace týkající se ochrany přírody a krajiny při výstavbě programové prohlášení neobsahuje.

¹²⁵⁹ Vláda ČR, *Programové prohlášení vlády České republiky* [online], Praha, červen 2018, s. 15–16, dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf> [cit. 27. 7. 2021].

¹²⁶⁰ Tamtéž, s. 39.

Tato kapitola slouží především k doplnění analýzy provedené v předchozích dvou kapitolách způsobem, který umožní učinit ucelenější závěry k druhé výzkumné otázce této práce.¹²⁶¹ Je zde nastíněn vývoj, který prodělaly pro tuto práci klíčové právní předpisy v posledních letech a kterým směřují v současnosti. V návaznosti na to má být v souladu s druhou výzkumnou otázkou této práce zhodnoceno, nakolik současný vývoj v oblasti stavebního práva odpovídá požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní komunikace s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny.

5.1 Shrnutí nedávných změn právní úpravy

Co se dosavadního vývoje zde relevantní právní úpravy týče, vyjít lze z kritického postoje M. Damohorského, který ve svém článku z roku 2018 uvedl, že „za dobu své existence (něco málo přes deset let) byl zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) novelizován celkem 23krát. Srovnáme-li to s počtem 22 novelizací jeho předchůdce [...], který byl účinný třicet let, pak lze konstatovat, že je ‚nový stavební zákon‘ novelizován nejen podstatně častěji (v přepočtu na jednotku času – například dekádu), ale zejména jsou jeho novelizace podstatně masivnější a širší.“¹²⁶² Dále konstatoval, že „[...] každá další novela znamenala zjednodušení a snížení počtu ustanovení, ale naopak přinesla podstatné zkomplikování a hypertrofii právní úpravy.“¹²⁶³

Upozornil také na to, že současně se změnami stavebního zákona průběžně docházelo i k významným změnám zákonů souvisejících: „Změny ostatních zákonů nejsou jen ty technické a nezbytné, ale stavební právo si doslova ‚válcuje cestu‘ ostatními právními předpisy chránícími jiné celospolečenské zájmy a často zcela vylučuje užití těchto norem, popřípadě si převádí kompetence v rozhodovacích procesech na stavební úřady. Ty však nejen že příslušnou problematiku neznají a nerozumí jí, ale konečně mají i zcela opačný přístup k ochraně těchto zájmů. Viditelné a zřejmé je to zejména ve vztahu k ochraně přírody a krajiny a dále i k ochraně vody, lesa, zemědělského půdního fondu či k památkové péči atd.“¹²⁶⁴

Všechny tyto postřehy vystihují problémy související i s těmi nejnovějšími změnami právní úpravy. Mezi zákony, které jen mezi lety 2018 a 2021 významně změnily stavební

¹²⁶¹ „Nakolik (a zda vůbec) odpovídá současný vývoj právní úpravy v oblasti stavebního práva požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní komunikace v území s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny?“

¹²⁶² Damohorský, M., *Nové a nejnovější české stavební právo ve vztahu k ochraně životního prostředí*, In: Staša, J., Rajchl, J. (eds.), *Sondy do stavebního práva*, 2018, opak. cit., s. 153.

¹²⁶³ Tamtéž, s. 155.

¹²⁶⁴ Tamtéž, s. 156.

zákon, liniiový zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny a v souvislosti s nimi i obecné správní předpisy, patří zejména zákon č. 225/2017 Sb., zákon č. 169/2018 Sb. a zákon č. 403/2020 Sb. Mnohé ze změn, které tyto zákony přinesly, byly komentovány již výše. Na tomto místě proto budou jen v krátkosti shrnuty tak, aby byl osvětlen rámcový průběh nedávného vývoje právní úpravy. Jedná se přitom jen o krátký úsek vývoje právní úpravy a výčet změn není zdaleka kompletní.¹²⁶⁵

5.1.1 Změny provedené zákonem č. 225/2017 Sb.

Zákon č. 225/2017 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2018, představoval významnou novelu v oblasti stavebního práva, která se dotkla všech zde relevantních právních předpisů. Ve stavebním zákoně byly touto novelou zakotveny především integrované formy územního řízení, stavebního řízení a EIA, bylo přidáno závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona a nově byly upraveny také zkrácené postupy aktualizací ZÚR a změn ÚP. Další (velmi sporný) bod této novely se týkal omezení přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů podle § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona v tehdy platném znění. V ustanovení § 85 stavebního zákona, který upravuje okruh účastníků územního řízení, došlo k odstranění odst. 2 písm. c) („*Účastníky územního řízení dále jsou osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis*“), na což navazuje níže zmiňovaná novela § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tento výčet změn stavebního zákona není zdaleka vyčerpávající – jen ve vztahu ke stavebnímu zákonu obsahuje tento zákon celkem 326 změnových bodů.

V liniiovém zákoně (v té době známém ještě pod názvem „zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací“) došlo také k mnoha změnám, které se však týkaly především staveb energetické infrastruktury. V kontextu této práce jsou významné spíše jen dílčí změny, zejména zavedení ustanovení § 2 odst. 1, podle kterého „[v]ztahuje-li se na řízení tento zákon, příslušný úřad v oznámení o zahájení řízení poučí účastníky o této skutečnosti“ a § 2 odst. 4, podle kterého „[p]ři rozhodování

¹²⁶⁵ Pozornost bude věnována pouze novelám, které nabýly účinnosti od 1. 1. 2018 včetně. Pro přehled o dřívějších změnách zákona o posuzování vlivů na životní prostředí lze srovnat Dvorská, E., *Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí*, In: České právo životního prostředí, č. 46/2017, s. 38–59. Nebo také Vomáčka, V., Židek, D. a kol., *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*, 2016, opak. cit. K nové právní úpravě týkající se ochrany národních parků, která vstoupila v účinnost 1. 6. 2017, lze srovnat Stejskal, V., *Nová právní úprava národních parků*, In: České právo životního prostředí, č. 1/2017 (43), s. 22–33. Pro podstatně širší přehled o tom, jak se vyvíjí právo v oblasti ochrany přírody, lze dále odkázat na Stejskal, V., *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2012.

*o žalobách proti správním rozhodnutím vydaným v řízeních podle odstavce 2 rozhodne soud vždy o všech žalobních bodech.*¹²⁶⁶

Zmiňované změny se projeví také v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, do kterého byla především nově včleněna právní úprava týkající se postupu v případě využití možnosti integrace územního řízení nebo společného územního a stavebního řízení s EIA (§ 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).

Současně bylo několik významných změn provedeno i v zákoně o ochraně přírody a krajiny. V první řadě se jednalo o již zmiňovanou změnu v § 70 odst. 3 tohoto zákona, kterou došlo k vyloučení environmentálních spolků z účasti na jakýchkoli jiných správních řízeních než podle samotného zákona o ochraně přírody a krajiny. Současně s tím došlo také ke změně formy povolení kácení dřevin rostoucích mimo les ve stavebních věcech ze správního rozhodnutí na závazné stanovisko (§ 8 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny). To samé bylo za určitých okolností umožněno také v případě povolování výjimek ze základních ochranných podmínek ZCHD (§ 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny). Další dílčí změny se týkaly právní úpravy naturového posouzení a ukládání kompenzačních opatření a přepracována byla i koncepce biologického hodnocení podle § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Do správního řádu bylo přidáno ustanovení upravující obsah závazného stanoviska a byla zkrácena lhůta pro přezkum opatření obecné povahy v přezkumném řízení ze 3 let na 1 rok. V soudním řádu správním byla zavedena speciální příslušnost Krajského soudu v Ostravě k řešení sporů týkajících se staveb dopravní infrastruktury spadajících do režimu liniového zákona a byla zkrácena lhůta pro podání návrhu na přezkum opatření obecné povahy nebo jeho části ze 3 let na 1 rok ode dne jeho účinnosti.¹²⁶⁷

V důvodové zprávě k zákonu č. 225/2017 Sb. je k těmto změnám uvedeno, že „[n]ávrh zákona byl zpracován na základě programového prohlášení vlády, v němž se vláda zavázala v oblasti územního plánování a stavebního řádu, připravit novelu stavebního zákona, která přinese zjednodušení a zrychlení povolovacích řízení. Z časových důvodů, zejména pro potřebu uvést zjednodušení procesů do praxe co nejrychleji, bylo přistoupeno ke zpracování návrhu novely stavebního zákona a souvisejících zákonů, a nikoliv ke zpracování věcného záměru

¹²⁶⁶ Již dříve se uvažovalo o tom, že by mohlo dojít k začlenění povinnosti soudu rozhodovat o všech návrhových bodech ve vztahu k opatřením obecné povahy vydávaných podle stavebního zákona. Tento návrh však byl posléze opuštěn. Podrobněji srov. Zahumenská, V., Benák, J., *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*, 2016, opak. cit., s. 111–112. V poznámce pod čarou tam autorky citují z přípo-
mínek NSS k tomuto novelizačnímu bodu. Také lze ještě jednou upozornit na rozsudek NSS ze dne 23. června 2021, č. j. 10 As 36/2021 – 77, bod 46 (viz již kapitola 3.10.4 této práce).

¹²⁶⁷ Ustanovení § 149 odst. 2 a § 174 odst. 2 správního řádu a ustanovení § 7 odst. 4 a § 101b odst. 1 soudního řádu správního. Pro více informací srov. také Zahumenská, V., Benák, J., *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*, 2016, opak. cit., s. 109–113.

a následně návrhu nového stavebního zákona.¹²⁶⁸ V podstatě tedy byla tato rozsáhlá novela již v době schvalování chápána spíše jen jako provizorní řešení do doby přijetí nového stavebního zákona. Dále se důvodová zpráva věnuje jednotlivým změnám (nikoli však všem, protože zejména změna § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny je produktem pozměňovacího návrhu předloženého až v legislativním procesu).¹²⁶⁹

V reakci na předložení návrhu této rozsáhlé novelizace vydali členové akademických obcí všech čtyř českých právnických fakult společné stanovisko, ve kterém velmi podrobně vysvětlili, z jakých důvodů by nemělo dojít k popsáním změnám týkajícím se (1) účastenství environmentálních spolků v řízeních podle stavebního zákona, (2) přezkumu závazných stanovisek dotčených orgánů, (3) právní formy povolování výjimek ze zákazů pro ZCHD i (4) posuzování uložených kompenzačních opatření. První dvě změny jsou ve stanovisku označeny za z právního hlediska nepřijatelné, třetí změna je označena za z právního hlediska nelogickou, nesystémovou a účelovou. Poslední změna je považována za krajně nevhodnou.¹²⁷⁰

Dvě nejspornější změny (§ 70 zákona o ochraně přírody a krajiny a § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona) byly následně napadeny před ÚS. Pokud jde o otázku účasti environmentálních spolků v řízeních podle jiných zákonů, bylo právní úpravě vyčítáno především to, že stav, kdy se environmentální spolky mohou stát účastníkem řízení podle stavebního zákona pouze na základě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. především za předpokladu, že záměr podléhal EIA), je v rozporu s právem na spravedlivý proces a s právem na příznivé životní prostředí. ÚS tomuto názoru ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 22/17 nepřisvědčil a novou právní úpravu ponechal v platnosti. Nález ovšem obsahuje společné odlišné stanovisko 7 soudců (z 15), kteří se domnívají, že změněná právní úprava není racionální. Případné námitky environmentálních spolků se objeví prvně až v soudním řízení, což může vést k následnému rušení územních rozhodnutí a k celkovému prodloužení povolovacích řízení.¹²⁷¹ Změna podle nich také zasahuje do tradiční koncepce správního soudnictví (a tím i do principu dělby

¹²⁶⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 225/2017 Sb., obecná část, bod a).

¹²⁶⁹ K politickému kontextu změny § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny srov. úvod článku Stejskal, V., *Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.)*, In: *České právo životního prostředí*, č. 1/2021 (59), s. 112.

¹²⁷⁰ *Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [...]* [online], dostupné z: https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old_files/1404055622.pdf [cit. 27. 7. 2021].

¹²⁷¹ Soudci v odlišném stanovisku mimo jiné uvádějí následující: „[...] může stát, že se řízení jako celek stanou náročnějšími na finanční i lidské prostředky, pokud budou soudy opakovaně rušit a vracet přezkoumávaná rozhodnutí na základě námitek uplatněných ekologickými spolky poprvé v žalobě proti vydanému rozhodnutí.“ Nález ÚS ze dne 26. ledna 2021, sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

moci), jelikož se soudy budou muset prvně zabývat námitkami, které nemohly zaznít před správními orgány, jak by jinak bylo obvyklé.¹²⁷²

V kontextu této práce je také nutné upozornit na to, co uvedla také I. Jančářová ve své reakci na pozměňovací návrh, který tuto změnu do zákona o ochraně přírody a krajiny zavedl. Ačkoli omezení účasti environmentálních spolků v řízeních podle stavebního zákona bylo často spojováno právě s výstavbou klíčových staveb dopravní infrastruktury, změna § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny ve skutečnosti nevyloučila účast spolků z územních řízení týkajících se těchto staveb, protože se jedná o záměry podléhající EIA. I. Jančářová k tomu zcela výstižně uvádí, že „[s]naha o urychlování dopravní infrastruktury je v poslední době moderním zaklínadlem a trendem, který svým členským státům adresuje EU. Bohužel se nikdo nezamýšlí nad tím, že tento trend je v kontradikci tomu, co EU po svých členských státech doposud vyžadovala a dodnes vyžaduje – a to vysokou úroveň ochrany životního prostředí a co nejširší účast veřejnosti na rozhodování. Autoři předmětného pozměňovacího návrhu – jak je to pro náš národ obvyklé, chtějí toto módní zaklínadlo uplatnit i tam, kde to potřebné není. [...] Předkládaný návrh totiž nebude mít žádný dopad na urychlení výstavby např. páteřní dopravní sítě, avšak dopad bude mít na ty záměry, které nepodléhají posuzování vlivů na životní prostředí. Mnohé záměry, které jsou ve vztahu k zákonu EIA podlimitní, mohou mít významný vliv na životní prostředí, ale veřejnost zastoupená spolky se takových řízení nebude moci účastnit.“¹²⁷³

Pokud jde o právní úpravu obsaženou v ustanovení § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona, která významně omezila možnosti přezkumu závazných stanovisek vydávaných dotčenými orgány ve stavebních věcech, tak ta byla následně opět změněna zákonem č. 403/2020 Sb. účinným od 1. 1. 2021. Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. k této změně relativně nové právní úpravy lakonicky konstatovala, že „[...] dochází ke zrušení právní úpravy obtížně aplikovatelného způsobu přezkumu závazných stanovisek (§ 4 odst. 9 až 11 stavebního zákona).“ ÚS o návrhu na zrušení této právní úpravy rozhodl až v lednu 2021, proto se již této části návrhu

¹²⁷² Tamtéž. Soudci v disentaním stanovisku odkazují také na názor V. Vomáčky a D. Židka, kteří dovodili, že i když budou environmentální spolky vyloučeny z účasti na řízeních podle stavebního zákona, stále by měli mít za určitých okolností možnost podat žalobu proti vydanému rozhodnutí ve správním soudnictví. Vomáčka, V., Židek, D., *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*, In: České právo životního prostředí, č. 3/2017 (45), s. 36–55. Blíže k nálezu ÚS lze srovnat také Stejskal, V., *Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.)*, In: České právo životního prostředí, č. 1/2021 (59), s. 112–125. Nebo také Chaloupková, A., *Jak Ústavní soud rozhodl o účasti environmentálních spolků ve správních řízeních* [online], In: Ekolist.cz, 13. 2. 2021, dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/alenan-chaloupkova-jak-ustavni-soud-rozhodl-o-ucasti-environmentalnich-spokku-ve-spravnich-rizenich> [cit. 27. 7. 2021].

¹²⁷³ Jančářová, I., *Návrh poslance Foldyny zásadně snižuje standard účasti veřejnosti v řízeních o lokálních zámeřech* [online], Ekolist.cz, 12.5.2017, dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/ilona-jancarova-navrh-poslanca-foldyny-zasadne-snizuje-standard-ucasti-verejnosti-v-rizenich-o-lokalnich-zamerech> [cit. 27. 7. 2021].

podrobněji nevěnoval. I samotná skutečnost, že tato právní úprava platila pouze 3 roky, v sobě však odráží skutečnost, že se jednalo ve své podstatě o velice problematické řešení. Kriticky se k ní vyjadřovali například P. Svoboda, M. Franková a S. Havelková.¹²⁷⁴

Problematická je i změna právní formy vydávání povolení podle § 8 (kácení dřevin rostoucích mimo les) a § 56 (výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHD) zákona o ochraně přírody a krajiny.¹²⁷⁵ K těmto změnám se velice kriticky vyjádřil V. Stejskal. Ten označil konstrukci nově zakotvenou v § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny přímo za nepřijatelnou. Upozornil na to, že se jedná o režim, kdy je povolována výjimka z činnosti zákonem jinak zakázané, nikoli o formu souhlasu k zákonem dovolené činnosti. Změnu považuje „z právního hlediska za nelogickou, nesystémovou, nedůvodnou a účelovou, protože je v rozporu s legislativně ustáleným (26 let) právním režimem povolování výjimek, jakož i s principy zákonnosti, ochrany veřejného zájmu a účasti veřejnosti.“¹²⁷⁶ Dále zcela výstižně uvádí, že tato změna „[v]ytváří nebezpečný precedens do budoucna [...]“¹²⁷⁷ Ke změně nebyl podle jeho názoru jediný racionální důvod.¹²⁷⁸

Zajímavý názor týkající se nově zavedené možnosti integrovat územní a případně i stavební řízení s EIA dále vyjádřil také M. Sobotka. Podle jeho názoru se „[p]roces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí [...] ze své povahy ‚vzpírá‘ snahám o integraci s postupy vymezovanými jako navazující řízení. Bez toho aniž by alespoň z podstatné části tento proces proběhl, nelze disponovat relevantními informacemi nezbytnými pro stanovení všech parametrů záměru v takové míře podrobnosti, která by umožnila podat žádost o povolení záměru a povolit záměr v intencích takové žádosti.“¹²⁷⁹ Dovozuje, že „[m]á-li být minimalizováno riziko změny dílčích aspektů záměru v průběhu územního řízení s posouzením vlivů, a tedy i dokumentace pro vydání územního rozhodnutí, musí být dokumentace EIA zpracována naprosto objektivně a důsledně. Lze předpokládat, že taková situace může nastat pouze u záměrů relativně

¹²⁷⁴ Svoboda, P., *Ústavněprávní aspekty omezené ochrany zákonnosti u závazných stanovisek*, In: Staša, J., Rajchl, J. (eds.), *Sondy do stavebního práva*, 2018, opak. cit., s. 85–93. Franková, M., *Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb a změnách využití území*, In: *České právo životního prostředí*, č. 45, roč. 3/2017, s. 56–78. Havelková, S., *Novela stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 6/2017, 29. 12. 2017, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novela-stavebniho-zakona-a-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny/> [cit. 27. 7. 2021].

¹²⁷⁵ Tamtéž (článek Havelková, S., *Novela stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny*).

¹²⁷⁶ Stejskal, V., *Postavení a úloha orgánů ochrany přírody ve vybraných řízeních podle stavebního zákona*, In: Staša, J., Rajchl, J. (eds.), *Sondy do stavebního práva*, 2018, opak. cit., s. 168.

¹²⁷⁷ Tamtéž.

¹²⁷⁸ Tamtéž a obdobně také Stejskal, V., *Nový trend: omezování a vylučování působnosti orgánů ochrany přírody pro účely povolování stavebních záměrů*, In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 3/2019, vol. LXV, Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, s. 10–11.

¹²⁷⁹ Sobotka, M., *Vybrané aspekty integrace procesu posuzování vlivů na životní prostředí a postupů podle stavebního zákona*, In: Staša, J., Rajchl, J. (eds.), *Sondy do stavebního práva*, 2018, opak. cit., s. 163.

*jednoduchých a nekonfliktních, na což lze usuzovat z průběhu zjišťovacího řízení.*¹²⁸⁰ Takoveto limity týkající se integrace EIA do navazujících řízení se v analýze provedené v této práci skutečně projevují. Připomenout lze zejména výše vyjádřené pochybnosti týkající se využití integrace územního řízení (a tím spíše i společného územního a stavebního řízení) s EIA ve složitějších případech, zejména pokud ještě není určena konečná varianta řešení.¹²⁸¹

5.1.2 Změny provedené zákonem č. 169/2018 Sb.

Další významné změny přinesl zákon č. 169/2018 Sb., který nabyl účinnosti dne 31. 8. 2018. Tímto zákonem došlo zejména k novele liniového zákona (v té době ještě stále označovaného jako „zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací“). Změny se týkaly především právní úpravy vyvlastňování pozemků pro stavbu, nicméně i ve vztahu k předmětu této práce došlo k důležité změně, a to k zakotvení fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem dotčeného orgánu, není-li toto závazné stanovisko vydáno ve lhůtě 60 dní (§ 2 odst. 7 liniového zákona). S účinností k 1. 8. 2019 změnil tento zákon také příslušnost správních orgánů obou instancí k vydávání a přezkumu územního rozhodnutí pro stavby dopravní infrastruktury podléhající režimu zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (§ 2e liniového zákona).

Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „[o]becným cílem navrhované právní úpravy je zefektivnění procesu povolovacího řízení k nejvýznamnějším stavbám dopravní infrastruktury se současným zachováním adekvátní možnosti obhájit své zájmy všem dotčeným subjektům. Cílem navrhované právní úpravy je také více sjednotit správní praxi v povolování vybraných staveb dopravní infrastruktury, zejména v oblasti vedení územního řízení, které je v současné době svěřeno obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Kromě sjednocení správní praxe dojde centralizováním vybraných činností k vyšší míře odborné specializace příslušných úředníků, která je obzvláště v případě nejvýznamnějších staveb dopravní infrastruktury mimořádně potřebná.“¹²⁸² K zavedení fikce nepodmíněnosti závazným stanoviskem se důvodová zpráva nevyjadřuje, protože byla přidána až na základě pozměňovacího návrhu.

Zákon č. 169/2018 Sb. dále změnil také stavební zákon, a to v pasáži týkající se závazného stanoviska orgánu územního plánování (§ 96b stavebního zákona). Účinnost této změny

¹²⁸⁰ Tamtéž, s. 162.

¹²⁸¹ Srov. kapitolu 3.10.3 této práce.

¹²⁸² Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., obecná část, bod 2.

byla stanovena na 1. 9. 2018, tj. již 8 měsíců po nabytí účinnosti předchozí novely, která tento institut do stavebního zákona zavedla. Zákonem č. 169/2018 Sb. byla rozšířena množina záměrů, pro které se toto závazné stanovisko nevydává. I v tomto případě šlo o produkt pozměňovacího návrhu. Podle něj bylo po vyhodnocení, jakou změnou právního předpisu by ještě mohlo dojít k urychlení procesu povolování staveb dopravní a technické infrastruktury, shledáno, že „[s]tavby dopravní a technické infrastruktury se bez koordinace využití území neobejdou, a proto situaci nelze řešit nevydáváním závazného stanoviska orgánu územního plánování jako podkladu pro povolování těchto staveb. Lze však zredukovat záměry, pro které je nutné vydávat závazné stanovisko a umožnit tak orgánům územního plánování výrazně zkrátit lhůty potřebné pro jeho vydání.“¹²⁸³ V tomto ohledu tento návrh reagoval na předchozí pozměňovací návrh hospodářského výboru, který naopak doporučoval vyloučit uplatnění závazného stanoviska orgánu územního plánování právě v případě staveb dopravní infrastruktury.

5.1.3 Změny provedené zákonem č. 403/2020 Sb.

Řadu dalších změn představil zákon č. 403/2020 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2021. Ve stavebním zákoně byl tímto zákonem především nově upraven územní rozvojový plán jakožto nový druh územně plánovací dokumentace (blíže srov. kapitolu 3.6 této práce). Změn dále doznala také právní úprava týkající se vydávání a přezkumu závazných stanovisek (v návaznosti na současně provedené změny obecné právní úpravy obsažené přímo v § 149 správního řádu) včetně zavedení nové fikce vydání souhlasného závazného stanoviska dotčeným orgánem (§ 4 odst. 9 stavebního zákona).

Jinak se jednalo především o komplexní novelu liniového zákona, u kterého bylo konečně zavedeno i ono zkrácené označení „liniový zákon“. V kontextu této práce je významné zejména zavedení možnosti zpracovat dokumentaci pro vydání společného povolení v omezeném rozsahu (§ 2j liniového zákona) a zavedení institutu jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny. Úprava tohoto stanoviska byla včleněna do § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny, týká se však jen záměrů, které podléhají režimu liniového zákona (blíže srov. kapitolu 4.6.3 této práce).

¹²⁸³ *Pozměňovací návrh poslance Martina Kolovratníka k návrhu poslanců [...] na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (sněmovní tisk 76/0)* [online], Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Sněmovní tisk 76, pozměňovací návrh č. 822, dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=76> [cit. 27. 7. 2021].

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb. k tomu především vysvětluje, že již provedené změny „[...] umožňují rychlejší a efektivnější přípravu staveb dopravní, vodní a energetické infrastruktury, jakož i infrastruktury elektronických komunikací, než tomu bylo dříve, nicméně stále dochází zejména v některých fázích povolovacích procesů ke značným průtahům, které brání včasnému zahájení realizace potřebných staveb. [...] Je proto potřeba zareagovat na uvedené okolnosti a právní úpravu ve vztahu ke klíčovým infrastrukturním stavbám dílčím způsobem upravit a doplnit tak, aby je bylo skutečně možné realizovat v potřebném časovém horizontu.“¹²⁸⁴ Dále podrobněji odůvodňuje jednotlivé výše uvedené změny.

Z komentáře P. Svobody k této novele bylo citováno již výše v této práci. Připomenout lze, že se kriticky vyjádřil zejména k dalšímu omezení účasti veřejnosti ve správních řízeních, které souvisí se zavedením institutu jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny. Do tohoto závazného stanoviska jsou integrovány také výjimky podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny (i odchylný postup podle § 5b téhož zákona), které by jinak byly vydávány ve formě správního rozhodnutí. Tím je pro tyto případy vyloučena jinak běžná účast environmentálních spolků podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Velice kriticky se vyjádřil také k nově zavedené fikci souhlasu do § 4 odst. 9 stavebního zákona. Závěrem svého textu uvádí že „[p]ozitivní fikce [...] nemůže být ospravedlnitelná (natož přiměřená), má-li být zavedena všeobecně pro všechna závazná stanoviska vydávaná pro všechny stavby obecně. Pak totiž paušálně privileguje zájem stavebníka na úkor všech ostatních soukromých i veřejných zájmů, a proto je zřejmě v rozporu s ústavním pořádkem ČR.“¹²⁸⁵

Zajímavé je, že v odborné literatuře dosud nebyla věnována větší pozornost nově zavedenému druhu územně plánovací dokumentace – územnímu rozvojovému plánu. To může být dáno mimo jiné i tím, že pozornost byla aktuálně upřena spíše na legislativní proces týkající se nového stavebního zákona. Návrh nového stavebního zákona však tento nový druh územně plánovací dokumentace přebírá (viz níže), jeho začlenění již do současného stavebního zákona tedy pouze předznamenává změny, se kterými se i dále počítá. Výše v této práci bylo vysvětleno, že se jedná o významný zásah do stávajícího rámce koncepčních nástrojů územního plánování, který může s ohledem na předpokládaný způsob jeho pořizování přinést i určité problémy. Je v tuto chvíli otázkou, jakým způsobem se v praxi uplatní.

Podobně dosud nebylo moc pozornosti věnováno ani nové možnosti předložit dokumentaci pro vydání společného povolení v omezeném rozsahu (v případě záměrů podléhajících režimu liniového zákona). I tato změna je přitom potenciálně problematická. Již ve stanovisku

¹²⁸⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., obecná část, bod A.

¹²⁸⁵ Tamtéž.

Legislativní rady vlády k návrhu zákona bylo uvedeno, že „[e]xistuje [...] riziko, že čím méně podrobná taková dokumentace bude, tím těžší může být posoudit, zda a jak bude v případě dané stavby zajištěna ochrana veřejných zájmů podle příslušných právních předpisů a zda se budou dotčené orgány moci odpovídajícím způsobem k takové dokumentaci vyjádřit.“¹²⁸⁶ Podle téhož stanoviska je také „[...] přinejmenším sporné, zda navrhované řešení skutečně naplní deklarovaný cíl, neboť přenáší na stavebníka to, co by měly správně dělat dotčené orgány.“¹²⁸⁷

5.1.4 Změny provedené vyhláškou č. 13/2018 Sb.

Poněkud stranou většinové pozornosti došlo v mezích také k přijetí vyhlášky č. 13/2018 Sb., kterou se podstatně měnila vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Novela nabyla účinnosti dne 29. 1. 2018. Částečně navazovala na novelu stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. a částečně zapracovávala i další změny, jejichž potřeba vyplynula z dosavadní aplikační praxe. Došlo k významným změnám týkajícím se jak územně analytických podkladů, tak také územně plánovací dokumentace.¹²⁸⁸

Právě prostřednictvím této změnové vyhlášky došlo i k přepracování obsahu databáze jevů územně analytických podkladů uvedených v příloze č. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Mimo jiné byl do této databáze nově zahrnut jev 36b zobrazující „biotop vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců“. Mapové podklady pro tento jev poskytuje AOPK od ledna 2020.¹²⁸⁹ Jak bylo vysvětleno výše v této práci, jedná se o významný posun v oblasti ochrany migrační prostupnosti krajiny pro v tomto ohledu nejvíce zranitelné druhy živočichů. Současně s tím došlo také k pozitivnímu prohloubení trendu směřujícího k začleňování nástrojů ochrany přírody a krajiny přímo do procesů územního plánování.¹²⁹⁰

¹²⁸⁶ Legislativní rada vlády, *Stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony* [online], Praha, 31. 10. 2019, dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/Priloha-c--1---Stanovisko-LRV_1.pdf [cit. 27. 7. 2021].

¹²⁸⁷ Tamtéž.

¹²⁸⁸ Pro přehled změn vyhlášky lze srovnat Vodný, R., *Vyhláška č. 13/2018 Sb., novela vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti* [online], In: *Urbanismus a územní rozvoj*, roč. XXI, číslo 1/2018, dostupné z: <http://www.uur.cz/images/5-publicacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2018/2018-01/01-vyhlaska.pdf> [cit. 27. 7. 2021].

¹²⁸⁹ AOPK, *Biotop vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců* [online], dostupné z: <https://www.ochrana-prirody.cz/druhova-ochrana/biotop-vybranych-zvlaste-chronenych-druhu-velkych-savcu/> [cit. 27. 7. 2021].

¹²⁹⁰ Srov. také Pešout, P., Hlaváč, V., Chobot, K., *Ochrana biotopů ohrožených druhů v územním plánování II, Část II – Vymezení biotopu vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 3/2018, 28. 6. 2018, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ochrana-biotopu-ohrozenych-druhu-v-uzemnim-planovani-ii/> [cit. 27. 7. 2021].

5.2 Nový stavební zákon a s ním související změny

Pokud jde o vývoj do budoucna, na výše uvedené změny má navazovat především již dlouho připravovaná rekodifikace stavebního práva. Z pohledu této práce je přijetí nového stavebního zákona významnou událostí, která se dotýká všech zde relevantních právních předpisů a zasahuje v podstatě do všech rozebraných postupů a řízení. Návrh nového stavebního zákona a doprovodného změnového zákona byl schválen v Poslanecké sněmovně dne 13. 7. 2021 a hned 15. 7. 2021 jej podepsal i prezident republiky.¹²⁹¹ Poslanecká sněmovna přitom přehlasovala Senát, který oba navrhované legislativní akty jednomyslně zamítl.¹²⁹²

S ohledem na přijetí nového stavebního zákona a doprovodného změnového zákona v den uzavření rukopisu této práce je zachováno vyčlenění související analýzy do této zvláštní podkapitoly. Analýza je také jen stručná – rozbor obsahu nového stavebního zákona a jeho dopadů do stávající právní úpravy si zaslouží samostatný dlouhodobý vědecký výzkum, který se tato práce nemůže snažit nahradit. Pozornost proto bude věnována jen vybraným aspektům problematiky, které bezprostředně souvisí s předmětem této práce. Rozebírán nebude ani způsob přípravy věcného záměru a návrhu obou zákonů, ani pozměňovací návrhy, které nakonec nebyly schváleny – k těmto souvislostem lze odkázat na další literaturu.¹²⁹³

¹²⁹¹ Pod pojmem „nový stavební zákon“ se zde rozumí stavební zákon schválený Poslaneckou sněmovnou dne 13. 7. 2021, který má nabýt účinnosti k 1. 7. 2023 (s výjimkou vybraných ustanovení). Pod pojmem „změnový zákon“ se zde rozumí zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona, schválený Poslaneckou sněmovnou dne 13. 7. 2021, který má nabýt účinnosti k 1. 7. 2023 (s výjimkou vybraných ustanovení). Pod pojmem „současný stavební zákon“ se zde rozumí zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), který je v současnosti účinný.

¹²⁹² Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk 1008 – Vl.n.z. – stavební zákon – EU* [online], dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&T=1008> [cit. 27. 7. 2021]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk 1009 – Vl.n.z. – v souvislosti s přijetím stavebního zákona – EU* [online], dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&t=1009> [cit. 27. 7. 2021]. Nový stavební zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 29. 7. 2021, a to jako zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Doprovodný změnový zákon byl vyhlášen téhož dne jako zákon č. 284/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Od tohoto dne jsou oba tyto zákony platné.

¹²⁹³ Například Svoboda, P., *Nový stavební zákon: jak vykastrovat ochranu přírody v ČR* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 1/2020, 28. 2. 2020, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novy-stavebni-zakon-jak-vykastrovat-ochranu-prirody-v-cr/> [cit. 27. 7. 2021]. Stejskal, V., *Nový trend: omezování a vylučování působnosti orgánů ochrany přírody pro účely povolování stavebních záměrů*, In: *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 3/2019, opak. cit., s. 15–18. Jelínková, J., *Věcný záměr nového stavebního zákona aneb zrušení působnosti orgánů ochrany přírody* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 2/2019, 26. 4. 2019, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/vecny-zamer-noveho-stavebniho-zakona-aneb-zruseni-pusobnosti-organu-ochrany-prirody/> [cit. 27. 7. 2021]. *Stanovisko České společnosti pro právo životního prostředí k návrhům na změnu zákona o ochraně přírody a krajiny v souvislosti s návrhem nového stavebního zákona*, In: *České právo životního prostředí*, č. 1/2021 (59), s. 79–80. Šabatová, A., *Komentář ombudsmanky: Záminka pro omezování práv* [online], tisková zpráva, 14. 3. 2019, dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/komentar-ombudsmanky-zaminka-pro-omezovani-prav/> [cit. 27. 7. 2021]. Mana, V., *Špatné zákony jsou nejhorším druhem tyranie* [online], In: *Ochrana přírody*, č. 1/2021, 21. 2. 2021, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/spatne-zakony-jsou-nejhorsim-druhem-tyranie/> [cit. 27. 7. 2021].

Výše bylo uvedeno, že současný stavební zákon je po všech provedených změnách velmi komplikovaný a nepřehledný. Na novém stavebním zákoně lze tedy především ocenit, že tento stav do značné míry odstraňuje, což je ostatně obvyklý cíl rekodifikace. Zákon je systematictěji uspořádaný a obsahuje menší množství povolovacích režimů. Je však pořád značně rozsáhlý. Navíc jej doprovází taktéž velmi rozsáhlý změnový zákon, který se dotýká většiny zákonů z oblasti práva životního prostředí, včetně zákona o ochraně přírody a krajiny.

Nový stavební zákon obsahuje velké množství novinek, v mnohém však také navazuje na současnou právní úpravu. Z jeho obsahu je navíc zřejmé, že některé očekávané změny byly již předem uvedeny do současného stavebního zákona (například ÚRP a fikce souhlasného závazného stanoviska, ale i další instituty, které v této práci nebyly s ohledem na její specifické zaměření podrobněji rozebírány). Nejzávažnější změny zaváděné až novým stavebním zákonem se týkají zejména vytvoření státní stavební správy a integrace agendy dotčených orgánů. Dílčích změn je však velké množství – na tomto místě budou zmíněny jen některé.

V oblasti územního plánování by nemělo dojít k tak rozsáhlým změnám, jako v jiných oblastech stavebního práva. Koncepce a hierarchie jednotlivých koncepčních nástrojů územního plánování zůstává v podstatě zachována, a to včetně již nyní zavedeného ÚRP. Výjimku představuje pouze PÚR, kterou nový stavební zákon neobsahuje. Nahradit ji má „Politika architektury a stavební kultury České republiky“, která má být strategickým dokumentem s celostátní působností, který určuje vizi, cíle a opatření k dosažení kvality vystavěného prostředí.¹²⁹⁴ K vymezení ploch a koridorů pro záměry celostátního a mezistátního významu a pro záměry, které svým významem přesahují území jednoho kraje, má docházet prostřednictvím ÚRP.¹²⁹⁵ Další územně plánovací dokumentací zůstávají ZÚR, ÚP a regulační plány.¹²⁹⁶ Za povšimnutí stojí užší provázání těchto nástrojů s územním systémem ekologické stability, přičemž se také (konečně) předpokládá, že k vymezení nadregionálního ÚSES dojde v ÚRP (tj. na celostátní úrovni, nikoli v jednotlivých ZÚR, jako je tomu dnes).

Proces pořizování územně plánovací dokumentace je v novém stavebním zákoně sjednocen tak, aby byl pro všechny druhy územně plánovací dokumentace stejný.¹²⁹⁷ Nový stavební zákon přebírá dosavadní úpravu začlenění posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území včetně

¹²⁹⁴ Ustanovení § 70 odst. 1 nového stavebního zákona.

¹²⁹⁵ Ustanovení § 74 odst. 2 písm. d) nového stavebního zákona.

¹²⁹⁶ Pořizovatelem ÚRP má být nový Nejvyšší stavební úřad a vydávat jej má vláda. Pořizovatelem ZÚR má být nadále krajský úřad jako úřad územního plánování a vydávat jej má zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti. Pořizovatelem ÚP má být nadále obecní úřad obce s rozšířenou působností (příp. i nižší obecní úřad, zajistí-li splnění kvalifikačních požadavků) jako úřad územního plánování a vydávat jej má zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Srov. ustanovení § 19 a násl. nového stavebního zákona.

¹²⁹⁷ Ustanovení § 87 a násl. nového stavebního zákona.

SEA a naturového posouzení do procesu pořizování územně plánovací dokumentace.¹²⁹⁸ Dotčené orgány mají nadále možnost uplatňovat stanoviska, která jsou závazná pro pořizování územně plánovací dokumentace (není-li při řešení rozporů stanoveno jinak). K návrhu zadání územně plánovací dokumentace, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, návrhu zprávy o uplatňování územně plánovací dokumentace a k návrhu zadání změny územně plánovací dokumentace mají uplatňovat pouze vyjádření.¹²⁹⁹ Větší změny se vedle toho týkají účasti veřejnosti v těchto procesech. Nový stavební zákon zejména neobsahuje institut zástupce veřejnosti a obecně předpokládá, že veřejnost bude při pořizování územně plánovací dokumentace podávat pouze připomínky. Podávání námitek je v novém stavebním zákoně výslovně vyloučeno (oproti obecné úpravě obsažené ve správním řádu).¹³⁰⁰

Velkou změnu představuje vypuštění územního rozhodnutí ze zákona, resp. jeho úplná integrace se stavebním povolením. Proces umisťování stavby se tím přesunuje do části zákona věnované stavebnímu řádu, která je celá podstatněji přepracována.¹³⁰¹ Za jednu z největších a současně nejspornějších novinek, která se v této souvislosti uplatní, lze považovat systémovou reorganizaci ve věcech stavebního řádu.¹³⁰² Nový stavební zákon předpokládá, že dojde ke zrušení současné soustavy stavebních úřadů působících v rámci krajských a obecních úřadů a k vytvoření nové státní stavební správy, v jejímž čele bude stát Nejvyšší stavební úřad jakožto nový ústřední orgán státní správy. Dalšími stavebními úřady budou krajské stavební úřady, tzv. Specializovaný a odvolací stavební úřad a jiné stavební úřady.¹³⁰³

Reorganizace je odůvodňována především potřebou odstranění problému systémové podjatosti (tj. zasahování místních samospráv do rozhodování o stavebních záměrech). P. Černý dále podotýká, že „[b]enefitem může být také jednotný a předvídatelný výklad stavebních předpisů. Podmínkou je nicméně zajištění přechodu dostatečného počtu kvalitních úředníků a organizační zajištění této soustavy.“¹³⁰⁴ S očekávanými personálními přesuny však souvisí i řada praktických problémů.¹³⁰⁵ Dopadová studie zpracovaná Ministerstvem vnitra došla k závěru,

¹²⁹⁸ Ustanovení § 40, § 89 a § 100 nového stavebního zákona.

¹²⁹⁹ Ustanovení § 54 nového stavebního zákona.

¹³⁰⁰ Ustanovení § 97 nového stavebního zákona.

¹³⁰¹ Ustanovení § 171 a násl. nového stavebního zákona.

¹³⁰² Ustanovení § 15 a násl. nového stavebního zákona.

¹³⁰³ Ustanovení § 30 a násl. nového stavebního zákona.

¹³⁰⁴ Černý, P., *5 zásadních změn, které přinese nový stavební zákon* [online], 14. 07. 2021, dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/8144-5-zasadnich-zmen-kttere-prinese-novy-stavebni-zakon> [cit. 27. 7. 2021].

¹³⁰⁵ Srov. ustanovení § 312 a násl. nového stavebního zákona.

že „[n]avrhovaná institucionální změna znamená takový zásah do fungování veřejné správy, který by mohl oblast stavebnictví zasáhnout a paralyzovat v řádu let.“¹³⁰⁶

Stavby jsou v novém stavebním zákoně obecně rozděleny na stavby vyhrazené (sem patří i stavby dálnic), drobné, jednoduché a ostatní (sem budou zpravidla patřit ostatní pozemní komunikace).¹³⁰⁷ Seznamy těchto staveb jsou obsaženy v přílohách nového stavebního zákona, což je jistě pozitivní posun oproti současné právní úpravě, u které je nezbytné složitě vyhledávat zařazení daného typu stavby v textu zákona. V případě vyhrazených staveb bude působnost stavebního úřadu vykonávat Specializovaný a odvolací stavební úřad, který má být správním úřadem s celostátní působností se sídlem v Praze.¹³⁰⁸ Stavby pozemních komunikací nejsou z působnosti nového stavebního zákona vyčleněny – stavební zákon zůstává obecným právním předpisem, který je jen v dílčích částech modifikován liniovým zákonem.

O povolení záměru bude stavební úřad rozhodovat v řízení o povolení stavby, přičemž současně vymezí pozemky pro jeho realizaci a stanoví potřebné podmínky.¹³⁰⁹ V řízení má posoudit, zda je záměr v souladu s (a) územně plánovací dokumentací a vymezením zastavěného území, (b) cíli a úkoly územního plánování, (c) požadavky stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, (d) požadavky jiných právních předpisů chránících dotčené veřejné zájmy, (e) požadavky na veřejnou dopravní nebo technickou infrastrukturu a (f) ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení. Nový stavební zákon výslovně stanoví, že tyto otázky má „hodnotit a poměřovat ve vzájemných souvislostech“.¹³¹⁰

Při posuzování souladu záměru s požadavky jiných právních předpisů má stavební úřad vycházet z vyjádření, koordinovaného vyjádření nebo závazného stanoviska dotčeného orgánu nebo z výsledků řešení rozporů.¹³¹¹ Dotčeným orgánům je v novém stavebním zákoně uloženo, aby svá vyjádření, koordinovaná vyjádření či závazná stanoviska vydávaly ve lhůtě 30 dní ode dne doručení žádosti nebo vyžádání stavebním úřadem.¹³¹² Tuto lhůtu lze prodloužit o dalších 30 dní, jestliže je zapotřebí nařídit ohledání na místě nebo jde-li o zvláště složitý případ. Jinak se uplatní fikce souhlasu zavedená již i v současném stavebním zákoně: „Nevydá-li dotčený orgán vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko ve lhůtě pro jeho

¹³⁰⁶ Ministerstvo vnitra ČR, *Dopadová studie: rekonstrukce stavebního práva – institucionální změny* [online], listopad 2019, s. 69, dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/dopadova-studie-ke-zmene-stavebniho-prava.aspx?utm_source=newsletter_1136&utm_medium=email&utm_campaign=zastavme-novy-stavebni-zakon-2021 [cit. 27. 7. 2021].

¹³⁰⁷ Ustanovení § 5 odst. 2 a přílohy nového stavebního zákona.

¹³⁰⁸ Ustanovení § 17 a 33 odst. 2 nového stavebního zákona.

¹³⁰⁹ Ustanovení § 187 ve spojení s § 193 nového stavebního zákona.

¹³¹⁰ Ustanovení § 193 odst. 1 nového stavebního zákona.

¹³¹¹ Ustanovení § 193 odst. 2 nového stavebního zákona.

¹³¹² Pokud vyjádření, koordinované vyjádření nebo závazné stanovisko není přílohou žádosti o povolení záměru, pak si je stavební úřad vyžádá u dotčeného orgánu. Ustanovení § 184 odst. 3 nového stavebního zákona.

vydání, považuje se za souhlasné a bez podmínek.“¹³¹³ Fikce se nemá uplatnit v případě závazného stanoviska EIA, jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny a v případě vyjádření a závazných stanovisek podle zákona o ochraně přírody a krajiny, kterými jsou provedeny závazky vyplývající ze směrnic o stanovištích a o ptácích.¹³¹⁴

Vymezení okruhu účastníků řízení se v podstatě shoduje se současným vymezením. Jediným rozdílem je, že v novém stavebním zákoně je opět výslovně zmíněno, že účastníkem mohou být i „osoby, o kterých tak stanoví jiný zákon“ (v praxi se však bude patrně nadále jednat jen o účast v řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí).¹³¹⁵ Účastníci mohou v řízení o povolení stavby uplatňovat námitky.¹³¹⁶ V případě, že je nařízeno veřejné ústní jednání, může i veřejnost uplatnit připomínky.¹³¹⁷ Veřejné ústní jednání je podle nového stavebního zákona nezbytné nařídit v případě záměrů EIA (což lze jistě považovat za praktické) a pak nadále i v případě záměru v území, ve kterém nebyl vydán územní plán.¹³¹⁸

Co se požadavků samotného nového stavebního zákona na stavby týče, je třeba uvést, že na rozdíl od současného zákona obsahuje nový zákon i zvláštní část věnovanou stavebnímu právu hmotnému (v současnosti je stavební právo hmotné roztroušeno především v různých prováděcích právních předpisech ke stavebnímu zákonu).¹³¹⁹ Uspořádání této úpravy na zákonné úrovni lze obecně pokládat za pozitivní přínos rekodifikace. V této části nového stavebního zákona je kromě jiného obsaženo i pro tuto práci významné ustanovení, podle kterého musí být stavba „[...] navržena a provedena takovým způsobem, aby nezpůsobila a) nadměrný úhyn rostlin a zranění nebo úhyn živočichů nebo ničení jejich biotopů, nebo b) zhoršení přístupnosti krajiny pro volně žijící živočichy.“¹³²⁰

Nový stavební zákon obsahuje nové lhůty pro vydání rozhodnutí o povolení stavby stavebním úřadem (60 dní, nejde-li o jednoduchou stavbu, a v případě záměrů EIA 120 dní). Tyto lhůty lze prodloužit až o 30 dní ve zvláště složitých případech a až o 60 dní v případě řízení s velkým počtem účastníků nebo je-li třeba doručovat veřejnou vyhláškou nebo do ciziny.¹³²¹ Snaha o urychlení se pak týká také odvolacích řízení, u kterých je zavedeno uplatnění apelačního principu – dojde-li odvolací orgán k závěru, že rozhodnutí je nezákonné nebo nesprávné, pak jej má sám změnit, nikoli jen zrušit a vrátit (tj. kasační princip, který se uplatňuje

¹³¹³ Ustanovení § 178 odst. 3 nového stavebního zákona.

¹³¹⁴ Ustanovení § 178 nového stavebního zákona.

¹³¹⁵ Ustanovení § 182 nového stavebního zákona.

¹³¹⁶ Ustanovení § 190 nového stavebního zákona.

¹³¹⁷ Ustanovení § 192 nového stavebního zákona.

¹³¹⁸ Ustanovení § 189 odst. 2 nového stavebního zákona.

¹³¹⁹ Ustanovení § 137 a násl. nového stavebního zákona.

¹³²⁰ Ustanovení § 148 odst. 2 nového stavebního zákona.

¹³²¹ Ustanovení § 196 nového stavebního zákona.

v současnosti).¹³²² To by mělo zabránit opakovanému předávání věci mezi prvostupňovým a druhostupňovým orgánem.

Nový stavební zákon mění také podmínky soudního přezkumu rozhodnutí o povolení stavby, přičemž přebírá některé instituty, které byly dosud zakotveny jen v liniovém zákoně. Žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu bude možné podat jen do 1 měsíce ode dne oznámení tohoto rozhodnutí (tj. dochází ke zkrácení standardní lhůty na polovinu).¹³²³ Dále nový stavební zákon stanoví, že soud přezkoumá všechny přípustné žalobní body, ledaže by tomu bránily vady napadeného rozhodnutí nebo řízení, které předcházelo jeho vydání.¹³²⁴ Navíc i v tomto případě zavádí režim odpovídající apelačnímu principu, když stanoví, že „[j]e-li žaloba důvodná, bez dalšího dokazování je zcela zřejmé, jak by v případě jeho zrušení a vrácení stavebnímu úřadu k dalšímu řízení musel stavební úřad rozhodnout a navrhl-li takový postup žalobce nebo osoba zúčastněná na řízení, může soud rozsudkem napadené rozhodnutí změnit.“¹³²⁵

Přiznání odkladného účinku žalobě je ponecháno na úvaze soudu, nový stavební zákon však stanoví, že pokud soud odkladný účinek přizná, pak má žalobu projednat a rozhodnout o ní přednostně s nejvyšším urychlením.¹³²⁶ Speciální příslušnost Krajského soudu v Ostravě k vedení řízení týkajících se vybraných staveb dopravní infrastruktury je v soudním řádu správním zachována, změnový zákon však mění okruh případů, na které se tato speciální příslušnost vztáhne (má jít o věci, ve kterých rozhodl nebo měl rozhodnout v prvním stupni Nejvyšší stavební úřad nebo Specializovaný a odvolací stavební úřad).¹³²⁷

Další významné změny vyplývají z doprovodného změnového zákona, který zasahuje mimo jiné i do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, zákona o ochraně přírody a krajiny a do liniového zákona. Předpokládá se především rozsáhlá integrace agendy dotčených orgánů do státní stavební správy, která se má týkat i agendy v oblasti ochrany přírody a krajiny. Právě tato integrace je předmětem naprosto zásadní kritiky ze strany odpůrců nové právní úpravy. Výsledný přístup zavádí dvojkolejnost státní správy, kdy se na vybraných úsecích bude rozhodovat zvláště o stavebních a nestavebních věcech. Důvodů ke kritice je však více.

P. Svoboda k tomu vysvětluje, že „[d]osavadní pravomoc dotčených orgánů [...] bude ‚rozpuštěna‘ do pravomoci a působnosti nově zřízených státních stavebních úřadů. Zvláštní

¹³²² Ustanovení § 225 odst. 1 nového stavebního zákona.

¹³²³ Ustanovení § 306 odst. 1 nového stavebního zákona. Poté však ještě lze rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky nebo ji rozšířit o další žalobní body, a to ve lhůtě 2 měsíců ode dne oznámení rozhodnutí. Viz § 306 odst. 2 nového stavebního zákona.

¹³²⁴ Ustanovení § 309 odst. 1 nového stavebního zákona.

¹³²⁵ Ustanovení § 309 odst. 2 nového stavebního zákona.

¹³²⁶ Ustanovení § 308 nového stavebního zákona.

¹³²⁷ Část třicátá pátá, článek LXII, bod 1 zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona (dále jen „změnový zákon“).

veřejné zájmy na ochraně uvedených složek či aspektů životního prostředí v povolovacích řízeních podle StavZ tak už nebudou chránit dotčené orgány formou závazných stanovisek, ale jen specializovaní úředníci v rámci státních stavebních úřadů prostřednictvím svých neformálních a nezávazných názorů. Tito úředníci budou podřízeni řediteli stavebního úřadu a v souladu se zákonem o státní službě budou vázáni jeho (závaznými) příkazy. Tím bude procesně-právně umožněno, aby stavební úřad jako celek, řízený jeho ředitelem, podle potřeby změnil původní samostatný odborný názor příslušného úředníka, který by měl být příslušný k ochraně toho či onoho zvláštního veřejného zájmu podle zvláštního zákona.“¹³²⁸

Nové znění § 76 zákona o ochraně přírody a krajiny předpokládá, že stavební úřady budou ve svém obvodu posuzovat splnění podmínek týkajících se mimo jiné i zásahů do významných krajinných prvků, stanovení odchylného postupu při ochraně ptáků, povolení kácení dřevin rostoucích mimo les včetně uložení náhradní výsadby, zásahu do krajinného rázu i výjimek ze zákazů u ZCHD rostlin a živočichů. Ve všech těchto případech se již nemá vydávat původní závazné stanovisko nebo rozhodnutí.¹³²⁹ To samé se za stanovených podmínek (pokud se záměr nachází v zastavěném území či zastavitelné ploše nebo v jejich částech anebo v území, pro které byl vydán regulační plán nebo pro které byly územním plánem stanoveny prvky regulačního plánu) uplatní také v národních parcích, chráněných krajinných oblastech, v ochranných pásmech ZCHÚ a v lokalitách soustavy Natura 2000. V takových případech stavební úřad kromě výše jmenovaného sám posoudí také splnění podmínek pro povolení výjimky ze zákazů v ZCHÚ i pro souhlas k činnostem v ZCHÚ a v jejich ochranných pásmech, a také podmínky pro povolení výjimek týkajících se ochrany lokalit soustavy Natura 2000.¹³³⁰ Příslušné orgány

¹³²⁸ Svoboda, P., *Nový stavební zákon: jak vykastrovat ochranu přírody v ČR* [online], In: Ochrana přírody, č. 1/2020, opak. cit.

¹³²⁹ Část sedmá, článek XII, bod 43 změnového zákona (ustanovení § 76 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). Ustanovení se neuplatní v ZCHÚ nebo jejich ochranných pásmech, na území evropsky významných lokalit, ptačích oblastí a na území vojenských újezdů.

¹³³⁰ Část sedmá, článek XII, bod 43 změnového zákona (ustanovení § 76 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny). Pokud nejsou splněny podmínky pro tuto integraci agendy do státní stavební správy (tj. záměr se nenachází v zastavěném území či zastavitelné ploše nebo v jejich částech anebo v území, pro které byl vydán regulační plán nebo pro které byly územním plánem stanoveny prvky regulačního plánu), pak zůstává příslušným orgánem AOPK, správa národního parku či případně krajský úřad. V daných otázkách by mělo být vydáno společné rozhodnutí podle § 83 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění změnového zákona (podle tohoto ustanovení „[o]rgán ochrany přírody spojí různá řízení, včetně posouzení podmínek pro vydání souhlasu podle tohoto zákona pro záměr vyžadující povolení podle stavebního zákona do jednoho řízení a vydá zadateli jedno společné rozhodnutí“). Podrobněji k různým režimům, které budou podle změnového zákona platit v oblasti ochrany přírody a krajiny, srov. Franková, M., *Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí?*, In: Česká právo životního prostředí, č. 3/2020 (57), s. 41–52.

ochrany přírody k tomu budou moci vydat pouze nezávazné vyjádření.¹³³¹ V návaznosti na to označuje změnový zákon stavební úřady výslovně za orgány ochrany přírody.¹³³²

K této změně vydala kritické stanovisko Česká společnost pro právo životního prostředí.¹³³³ Předmětem její kritiky se stal zejména návrh ustanovení § 76 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého dojde za výše uvedených okolností k odebrání možnosti závazně prosazovat veřejný zájem na ochraně přírody speciálním orgánům ochrany přírody (správám národních parků a AOPK). Tento návrh je ve stanovisku označen za „velký krok zpět“ oproti dosavadní právní úpravě. „*Rozhodování nových stavebních úřadů nebude zárukou prosazování veřejných zájmů na ochraně přírody a krajiny a ohrozí dosahování cílů ochrany přírody, a to i v kontextu naplňování závazků ČR plynoucích z evropského unijního práva a mezinárodních smluv z oblasti přírody a biodiverzity.*“¹³³⁴ K uvedené změně není podle České společnosti pro právo životního prostředí jediný rozumný důvod, protože stávající právní úprava je v tomto ohledu kvalitní a dobře funguje již přes 28 let.

V zákoně o ochraně přírody a krajiny je změnovým zákonem provedeno i mnoho dalších změn. Mimo jiné má dojít ke zrušení nové úpravy umožňující vydání povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHD ve formě závazného stanoviska.¹³³⁵ Ve stavebních věcech se však v obou těchto případech uplatní výše popsaná integrace agendy do státní stavební správy, tj. podmínky pro povolení kácení i pro povolení výjimky posoudí sám stavební úřad. Přepřevládá byla také koncepce jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny, které se také uplatní jen v případech, kdy o souhlasu, povolení výjimky nebo stanovení odchylného postupu nerozhoduje stavební úřad. Nedošlo naproti tomu k žádné změně v § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny, nemění se tedy stávající úprava, podle které se environmentální spolky mohou stát účastníkem řízení o povolení stavby jen na základě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Kromě toho je na tomto místě nezbytné upozornit na změnu v § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, který bude po nabytí účinnosti změnového zákona znít následovně: „*Fyzické a právnické osoby jsou povinny [...] při plánování, provádění a užívání staveb, [...] v dopravě a energetice postupovat tak, aby nedocházelo ke zbytečnému úhynu rostlin*

¹³³¹ Část sedmá, článek XII, body 43 a 74 změnového zákona (ustanovení § 76 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny).

¹³³² Část sedmá, článek XII, bod 41 změnového zákona.

¹³³³ *Stanovisko České společnosti pro právo životního prostředí k návrhům na změnu zákona o ochraně přírody a krajiny v souvislosti s návrhem nového stavebního zákona*, In: České právo životního prostředí, č. 1/2021 (59), s. 79–80.

¹³³⁴ Tamtéž, s. 80.

¹³³⁵ Část sedmá, článek XII, body 11 a 38 změnového zákona.

*a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů včetně narušení migračních tras živočichů, kterému lze zabránit technicky i ekonomicky dostupnými prostředky. Orgán ochrany přírody uloží zajištění či použití takovýchto prostředků, neučiní-li tak povinná osoba sama.*¹³³⁶

V zákoně se tedy má konečně objevit zmínka o ochraně migračních tras živočichů. Náhradu spojení „nadměrný úhyn“ za „zbytečný úhyn“ lze také považovat za posun správným směrem.

Pokud jde o vztah povolování stavby s EIA, nový stavební zákon zachovává možnost využití integrovaného povolenáčního řízení s EIA (tzv. řízení s posouzením vlivů).¹³³⁷ Jeho koncepce se však významně liší od současné právní úpravy. Pokud stavebník zvolí tuto možnost, pak je EIA provedena v rámci řízení o povolení záměru přímo stavebním úřadem.¹³³⁸ V rámci řízení s posouzením vlivů má být stavebníkem předložena dokumentace EIA a stavební úřad má zajistit zpracování posudku.¹³³⁹ Závazné stanovisko EIA však již vydáváno nebude. Podmínky vyplývající z posouzení záměru by měly být podle nového stavebního zákona včleněny přímo do výrokové části rozhodnutí o povolení záměru a závěr o významných vlivech záměru na životní prostředí by měl být obsažen v jeho odůvodnění.¹³⁴⁰ Tento typ řízení nelze využít zejména v případech, kdy je vydáváno „společné povolení k zásahu do přírody a krajiny“ a kdy nelze vyloučit významný negativní vliv záměru na lokality soustavy Natura 2000.¹³⁴¹

Přímo v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí bude v této souvislosti uvedeno, že „[v] případě řízení o povolení záměru s posouzením vlivů podle stavebního zákona je účelem posuzování vlivů na životní prostředí provedení objektivního odborného posouzení v rámci tohoto řízení.“¹³⁴² V souvislosti s převedením pravomoci k provedení EIA na stavební úřad jsou změnovým zákonem mezi příslušné úřady zařazeny také krajské stavební úřady a Specializovaný a odvolací stavební úřad (pro případ vyhrazených staveb).¹³⁴³ Velmi významně byly naproti tomu omezeny pravomoci MŽP.¹³⁴⁴ Podstatně je přepracována celá příloha č. 1 zákona

¹³³⁶ Část sedmá, článek XII, bod 10 změnového zákona.

¹³³⁷ Využití této integrované formy řízení není obligatorní. Lze také provést EIA zvlášť a poté postupovat podle § 208 nového stavebního zákona, tj. předložit k žádosti o povolení záměru dokumentaci EIA, posudek a závazné stanovisko EIA (popř. rozhodnutí o povolení záměru podle § 207 nového stavebního zákona, pokud byla EIA provedena již dříve v rámci řízení s posouzením vlivů týkající se jiné etapy téhož záměru).

¹³³⁸ Ustanovení § 201 odst. 1 nového stavebního zákona.

¹³³⁹ Ustanovení § 204 odst. 1 a § 205 nového stavebního zákona.

¹³⁴⁰ Ustanovení § 207 odst. 1 nového stavebního zákona.

¹³⁴¹ Ustanovení § 201 odst. 2 nového stavebního zákona. Není úplně jasné, co zde zákonodárce myslí spojením „společné povolení k zásahu do přírody a krajiny“. Snad se má jednat o rozhodnutí podle § 83 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění změnového zákona, podle kterého „[o]rgán ochrany přírody spojí různá řízení, včetně posouzení podmínek pro vydání souhlasu podle tohoto zákona pro záměr vyžadující povolení podle stavebního zákona do jednoho řízení a vydá žadateli jedno společné rozhodnutí.“ Spojení „k zásahu do přírody a krajiny“ však evokuje také jednotné závazné stanovisko podle § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹³⁴² Část dvacátá osmá, článek L, bod 1 změnového zákona.

¹³⁴³ Část dvacátá osmá, článek L, bod 2 změnového zákona.

¹³⁴⁴ Část dvacátá osmá, článek L, zejména body 46 a 48 změnového zákona.

o posuzování vlivů na životní prostředí. MŽP již nebude zajišťovat posuzování záměrů v rámci EIA – namísto něj jsou do přílohy začleněny stavební úřady.¹³⁴⁵ V případech, kdy nebude zvolena cesta povolovacího řízení s posouzením vlivů, zůstane řízení o povolení záměru podle stavebního zákona tzv. navazujícím řízením.¹³⁴⁶ S ohledem na změny provedené v příloze č. 1 zákona bude však i v těchto případech příslušným úřadem zpravidla stavební úřad.¹³⁴⁷

Dalších dílčích změn je v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí provedena celá řada. Mimo jiné je změnovým zákonem zrušena zvláštní úprava týkající se prioritních dopravních záměrů (její účel je v tuto chvíli již naplněn). Zrušeno je pochopitelně také ustanovení § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, které upravuje postup pro případ využití integrovaných řízení s EIA podle současného stavebního zákona.¹³⁴⁸ Významné změny se dále týkají také posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí (SEA). Podrobnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení podle § 10i odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí by měl vedle MŽP uplatňovat krajský stavební úřad.¹³⁴⁹ Ten se má stát dotčeným orgánem při pořizování ÚP a má vydávat stanovisko k posouzení vlivů jeho provádění.¹³⁵⁰ V případě ÚRP a ZÚR je tato pravomoc ponechána MŽP.¹³⁵¹

Jak bylo naznačeno výše, zvláštní úprava obsažená v liniovém zákoně zůstává zachována. I v tomto zákoně však změnový zákon provádí řadu dílčích úprav, které vesměs navazují na výše popsané změny vyplývající z nového stavebního zákona. Zrušena bude fikce nepodmíněnosti rozhodnutí závazným stanoviskem (tím v tomto ohledu dojde ke sjednocení režimu liniových staveb s ostatními stavbami), zrušena bude také speciální příslušnost krajského úřadu (příslušné budou namísto toho nové stavební úřady určené přímo v novém stavebním zákoně) a stejný osud postihne i právní úpravu týkající se podávání žalob proti územnímu rozhodnutí (regulace soudního přezkumu ve stavebních věcech byla přesunuta přímo do nového stavebního zákona). Zachována by naopak měla být možnost předložení dokumentace pro povolení stavby dopravní infrastruktury v omezeném rozsahu (§ 2j liniového zákona).¹³⁵²

Tato možnost (která však platí jen pro stavby dopravní infrastruktury) reaguje na problém vznikající již v současnosti, který nový stavební zákon nijak neřeší, naopak jej spíše prohlubuje. Spojení územního a stavebního řízení do jednoho povolovacího řízení (podle nového

¹³⁴⁵ Část dvacátá osmá, článek L, bod 60 změnového zákona.

¹³⁴⁶ Část dvacátá osmá, článek L, bod 3 změnového zákona.

¹³⁴⁷ Část dvacátá osmá, článek L, bod 55 (a násl.) změnového zákona.

¹³⁴⁸ Část dvacátá osmá, článek L, bod 26 změnového zákona.

¹³⁴⁹ Část dvacátá osmá, článek L, bod 32 změnového zákona.

¹³⁵⁰ Část dvacátá osmá, článek L, bod 55 změnového zákona.

¹³⁵¹ Část dvacátá osmá, článek L, bod 50 změnového zákona.

¹³⁵² Část čtyřicátá sedmá, článek LXXVIII, body 6, 8, 11, 15, 20 změnového zákona.

stavebního zákona již bez možnosti zvolit si jiný postup) nemusí být totiž vždy zcela v zájmu stavebníka. Jak podotýká V. Mana, „[p]okud dnes stavebník připraví projekt pro územní řízení a požádá dotčené úřady o stanoviska, zda jeho projekt není v kolizi s některým z platných zákonů, má v rámci těchto projednání relativně velký prostor pro úpravu svého záměru takovým způsobem, aby stavba mohla být povolena v souladu se zákony. Úprava projektu po dílčím projednání přitom může spočívat nejen ve změně charakteru stavby, ale také např. v jejím vhodnějším umístění na stavebním pozemku. Teprve po vyjasnění všech střetů s dotčenými veřejnými zájmy nechá stavebník vypracovat podrobný projekt pro realizaci stavby. Cena realizačního projektu je obvykle vyšší než cena projektové dokumentace pro územní řízení. Zásadní investici do prováděcího projektu dnes stavebník dělá až v okamžiku, kdy má jistotu, že jeho záměr nemůže být zamítnut např. z důvodů kolize s předpisy na ochranu zemědělské půdy nebo se zákony chránícími naše společné kulturní či přírodní dědictví. Návrh nového stavebního zákona žádné předběžné projednání záměru nepředpokládá.“¹³⁵³

S analýzou novinek, které přináší nový stavební zákon, by se takto dalo pokračovat ještě dlouho. Pro účely této práce zde však bylo uvedeno to nejpodstatnější – ke zbytku jistě brzy vznikne další literatura. Účinnost nového stavebního zákona i změnového zákona je stanovena na 1. 7. 2023 (s výjimkou vybraných ustanovení, které mají nabýt účinnosti dříve).¹³⁵⁴ Již nyní lze však zaznamenat hlasy, které vyžadují, aby tyto zákony byly ještě před nabytím účinnosti zrušeny (v návaznosti na výsledky voleb), popř. aby byly alespoň vhodně upraveny.¹³⁵⁵ Je tedy v tuto chvíli otázkou, jak to s novým stavebním zákonem nakonec dopadne.

5.3 Směrnice o zjednodušení opatření na zlepšení realizace TEN-T¹³⁵⁶

Jak již bylo naznačeno výše, k relevantnímu vývoji došlo v mezičase také na úrovni práva EU. V průběhu posledních let byl připraven jeden pro tuto práci důležitý legislativní návrh, který se zabývá možnostmi urychlení povolovacích procesů pro projekty na hlavní síti TEN-T. Tento

¹³⁵³ Mana, V., *Špatné zákony jsou nejhorším druhem tyranie* [online], In: Ochrana přírody, č. 1/2021, opak. cit.

¹³⁵⁴ Ustanovení § 335 nového stavebního zákona a část padesátá devátá, čl. XCV změnového zákona.

¹³⁵⁵ Zelený kruh, *Nový stavební zákon byl přijat. Je to zákon špatný a po volbách by měl být jako jeden z prvních zneplatněn* [online], 13. 7. 2021, dostupné z: <http://zelenykruh.cz/novy-stavebni-zakon-byl-prijat-je-to-zakon-spatny-a-po-volbach-by-mel-byt-jako-jeden-z-prvnich-zneplatnen/> [cit. 27. 7. 2021]. Franc, P., *6 důvodů, proč přijmout nový stavební zákon, i když není ideální* [online], Frank Bold Advokáti, 11. 7. 2021, dostupné z: fbadvokati.cz/cs/clanky/8140-6-duvodu-proc-prijmout-novy-stavebni-zakon-i-kdyz-neni-idealni [cit. 27. 7. 2021].

¹³⁵⁶ Text této kapitoly bude částečně publikován v článku Chaloupková, A., *TEN-T (roads) and the environment: Commission's proposal to facilitate TEN-T implementation and its implications for the Czech environmental law*, In: Damohorský, M., Kerschner, F., Stejskal, V., Wagner, E. (Hrsg.), *Adaptation to climate change from the perspective of private and public (international, European and national) law*, Eva Rozkotová Publishing, Beroun, 2021. K datu uzavření rukopisu této práce je článek přijat k publikaci.

návrh byl schválen v Evropském parlamentu dne 7. 7. 2021, tj. také jen krátce před uzavřením rukopisu této práce.¹³⁵⁷ Z toho důvodu je zachováno vyčlenění analýzy týkající se tohoto legislativního aktu do této zvláštní podkapitoly.

Připomenout lze, že realizace projektů společného zájmu probíhá podle právních předpisů jednotlivých členských států – na úrovni EU (zatím) nejsou stanovena zvláštní pravidla týkající se udělování povolení pro případ projektů TEN-T (podrobněji srov. analýzu provedenou již v kapitole 2.2.1 této práce). Nařízení TEN-T pouze stanoví, že postup musí být v souladu s právem členského státu i s právem EU, zejména s předpisy EU z oblasti ochrany životního prostředí, bezpečnosti, ochrany hospodářské soutěže, státní podpory, zadávání veřejných zakázek, veřejného zdraví a dostupnosti.¹³⁵⁸ Současně je třeba dodržet všechna pravidla týkající se regionálních a místních orgánů i občanské společnosti.¹³⁵⁹

V případě projektů nové silniční infrastruktury bývá rozsah předpisů a postupů, které je nutné zohlednit a vzájemně zkoordinovat, zvláště velký. ČR proto není jediným státem, ve kterém dochází ke zdržení s ohledem na potřebu dostát všem právním a administrativním požadavkům.¹³⁶⁰ Této problematice je na úrovni EU věnována pozornost, protože je také v jejím zájmu, aby k dokončení hlavní sítě TEN-T došlo skutečně již na konci roku 2030. Již v roce 2014 Rada EU formálně prohlásila, že pro usnadnění a urychlení projektů na transevropské síti mají zásadní význam jednoduché, rychlé, dobře koordinované a předvídatelné povolovací procesy. Vyzvala proto Evropskou komisi, aby zhodnotila osvědčené postupy, zejména ty, které podněcují způsoby, jak zjednodušit rámec EU pro projekty společného zájmu.¹³⁶¹

Tato problematika byla poté podrobněji rozebrána zejména v Akčním plánu rozvoje financování projektů evropské dopravní infrastruktury z roku 2015¹³⁶² a ve Zprávě o pokroku

¹³⁵⁷ Evropský parlament, *Legislative observatory: 2018/0138(COD)* [online], dostupné z: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0138\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0138(COD)&l=en) [cit. 27. 7. 2021]. Směrnice byla následně publikována v Úředním věstníku EU jako Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1187 ze dne 7. července 2021 o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě (TEN-T). Označována bývá zkráceně jako „*Smart TEN-T Directive*“.

¹³⁵⁸ Článek 7 odst. 4 nařízení TEN-T.

¹³⁵⁹ Článek 50 odst. 2 nařízení TEN-T.

¹³⁶⁰ Srov. např. Christophersen, H., Bodewig, K., Secchi, C., *Action Plan. Making the best use of new financial schemes for European transport infrastructure projects* [online], Evropská komise, červen 2015, s. 19, dostupné z: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/cbs1_action_plan_june_2015.pdf [cit. 28. 7. 2021], nebo Milieu Ltd et al., *Study on permitting and facilitating the preparation of TEN-T core network projects. Final report* [online], Evropská komise, N°MOVE/B3/2014-751, prosinec 2016, s. 7, dostupné z: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-12-permitting-facilitating-ten-t.pdf> [cit. 28. 7. 2021].

¹³⁶¹ Rada Evropské unie, *Council conclusions on Transport infrastructure and the Trans European Network* [online], zasedání Rady Doprava, telekomunikace a energetika, Brusel, 3. 12. 2014, dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/146017.pdf [cit. 28. 7. 2021].

¹³⁶² Christophersen, H., Bodewig, K., Secchi, C. *Action Plan. Making the best use of new financial schemes for European transport infrastructure projects* [online], 2015, opak. cit., s. 19.

k tomuto Akčnímu plánu z roku 2018,¹³⁶³ dále také ve Studii o povolování a usnadňování přípravy projektů hlavní sítě TEN-T z roku 2016¹³⁶⁴ a v Podpůrné studii pro posouzení dopadů opatření k racionalizaci TEN-T z roku 2018.¹³⁶⁵ Na základě zejména posledních dvou jmenovaných dokumentů a v kombinaci s vlastními zkušenostmi a dalšími konzultacemi pak Evropská komise sepsala a předložila návrh nového nařízení o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě.¹³⁶⁶ Návrh byl zveřejněn v květnu 2018.

Jednalo se o první unijní legislativní návrh zavádějící částečně sjednocující pravidla týkající se povolování projektů v rámci hlavní sítě TEN-T. Ve své původní podobě vyžadoval rozsáhlou integraci povolovacích procesů. Předpokládalo se, že projekty na hlavní síti TEN-T budou podléhat zvláštnímu postupu, který bude řídit jediný příslušný orgán určený každým členským státem.¹³⁶⁷ Současně jim měl být přiznán „prioritní status“ (existuje-li takový režim v právním řádu příslušného členského státu) a obecně měly být vyřizovány co nejrychleji.¹³⁶⁸ V praxi by to vypadalo následovně: (1) Všechny správní postupy vyplývající z vnitrostátního i unijního práva by byly integrovány tak, aby bylo vydáno jen jedno komplexní rozhodnutí.¹³⁶⁹ (2) Integrovat do jednoho společného procesu by se měla také všechna environmentální posuzování.¹³⁷⁰ (3) Každý členský stát by měl určit jediný příslušný orgán, který by odpovídal za usnadňování postupu udělování povolení včetně vydávání komplexního rozhodnutí.¹³⁷¹ Celý proces neměl trvat déle než 3 roky, k čemuž sloužila mimo jiné i řada dílčích lhůt.¹³⁷²

V průběhu legislativního procesu doznal tento návrh podstatných změn. K jeho textu se vyjádřilo několik národních parlamentů, které vesměs ocenily účel regulace, namítaly však rozpor návrhu se zásadou subsidiarity. Některé také zpochybňovaly, zda navrhovaná právní úprava

¹³⁶³ Bodewig, K., Secchi, C., *Action Plan. Making the best use of new financial schemes for European transport infrastructure projects, Progress report* [online], Evropská komise, leden 2018, dostupné z: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/cbs2_progress_report_april_2018.pdf [cit. 28. 7. 2021].

¹³⁶⁴ Milieu Ltd et al. *Study on permitting and facilitating the preparation of TEN-T core network projects. Final report* [online], 2016, opak. cit.

¹³⁶⁵ Panteia, PWC, M-Five, Rupprecht Consult, *Support study for an impact assessment on measures for the streamlining of TEN-T. Final report* [online], Luxembourg: Publications Office of the European Union, září 2018, dostupné z: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/studies/2018-09-19-support-study-ia-measures-streamlining-ten-t.pdf> [cit. 28. 7. 2021].

¹³⁶⁶ Evropská komise, *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě* [online], Brusel, 17. 5. 2018, COM(2018) 277 final, s. 6, dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0277/COM_COM\(2018\)0277_CS.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0277/COM_COM(2018)0277_CS.pdf) [cit. 28. 7. 2021].

¹³⁶⁷ Tamtéž, s. 13 – článek 3 odst. 1 návrhu nařízení.

¹³⁶⁸ Tamtéž, s. 13 – článek 3 odst. 2 a 3 návrhu nařízení.

¹³⁶⁹ Tamtéž, s. 13 – článek 4 odst. 1 návrhu nařízení.

¹³⁷⁰ Tamtéž, s. 13 – článek 4 odst. 2 návrhu nařízení.

¹³⁷¹ Tamtéž, s. 14 – článek 5 odst. 1 návrhu nařízení.

¹³⁷² Tamtéž, s. 15–16 – článek 6 návrhu nařízení.

bude ve výsledku schopná dosáhnout stanovených cílů.¹³⁷³ Odkázat lze v tomto ohledu zejména na názor německé Spolkové rady, podle které „*nařízení jednostranně usiluje o urychlení postupů, aniž by současně zohledňovalo rozsáhlé materiální požadavky, které je třeba přezkoumat. Zajištění přezkoumání podstatně se zvyšujících materiálních požadavků ve stále kratších řízeních zahrnuje z hlediska proporcionality těžko odůvodnitelná rizika pro příslušné orgány a předkladatele projektů, pokud jde o zákonnost rozhodnutí o schválení.*“¹³⁷⁴ Také názory vyjádřené Evropským parlamentem a Radou v prvních fázích legislativního procesu byly do značné míry protichůdné. Evropský parlament podporoval větší prohloubení integrace a sjednocování povolovacích procesů, zatímco Rada chtěla ponechat větší flexibilitu členským státům. Sjednaný kompromis se výrazně blíží smířlivějšímu přístupu Rady.¹³⁷⁵

Legislativní akt byl ve své kompromisní podobě změněn na směrnici, což by mělo členským státům poskytnout větší míru flexibility. Z působnosti směrnice je vyloučena koncepční fáze plánování a umístování staveb – týkat se má pouze povolování na projektové úrovni.¹³⁷⁶ Vztahovat se má nakonec jen na některé stavby na hlavní síti TEN-T, a to na stavby vyjmenované v příloze směrnice (tj. chybějící nebo přeshraniční úseky) a na stavby s celkovými náklady přesahujícími 300 milionů EUR. Z projektů silniční infrastruktury nacházejících se na území ČR jsou v příloze směrnice jmenována přeshraniční spojení Brna s Vídní a Zlína se Žilinou. Členské státy mají možnost uplatnit shodná pravidla i u jiných projektů.¹³⁷⁷

Jediný příslušný orgán (tzv. „určený orgán“) hraje ve směrnici již jen koordinační roli – má sloužit především jako jediné kontaktní místo pro předkladatele projektu. Připomenout lze, že podle původního návrhu předloženého Komisí měl tento orgán vydávat komplexní rozhodnutí, kterým by byl projekt povolen. Ve směrnici je tato konstrukce vyjádřena již jen jako možnost, nikoli povinnost.¹³⁷⁸ Předkladateli projektu mají být poskytnuty „*obecné informace, uzpůsobené, je-li to zapotřebí, podle druhu dotčené dopravy, které obsahují informace*

¹³⁷³ Srov. Evropský parlament, *Legislative observatory: 2018/0138(COD)* [online], opak. cit., Documentation gateway – National parliaments – Reasoned opinions. Český Senát ve svém stanovisku výstižně upozornil, že návrh nezohledňuje složitost, logickou návaznost a vzájemnou souvislost jednotlivých kroků nezbytných k provedení projektu, které ovlivní povolovací procesy bez ohledu na jakékoli formální změny.

¹³⁷⁴ Tamtéž. Překlad autorky. Originální znění: „*Zudem zielt die vorgeschlagene Verordnung einseitig auf die Beschleunigung der Verfahren, ohne zugleich die umfangreichen materiellen Prüfpflichten in den Blick zu nehmen. Erheblich gestiegene materielle Prüfanforderungen in immer kürzeren Verfahren zu bewältigen, birgt unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit kaum vertretbare Risiken für Genehmigungsbehörden und Vorhabenträger hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Zulassungsentscheidungen.*“

¹³⁷⁵ Rada EU, *Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Directive of the European parliament and of the Council on streamlining measures for advancing the realisation of the trans-European transport network (TEN-T)* [online], Brusel, 14. 6. 2021, sp. zn. 2018/0138(COD), dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10537-2020-REV-1/en/pdf> [cit. 28. 7. 2021].

¹³⁷⁶ Tamtéž, článek 2 odst. 2 kompromisního návrhu.

¹³⁷⁷ Tamtéž, článek 1 kompromisního návrhu.

¹³⁷⁸ Tamtéž, článek 2 odst. 6 a článek 4 odst. 4 kompromisního návrhu.

*o povoleních, rozhodnutích a stanoviscích, která mohou být vyžadována k realizaci projektu.*¹³⁷⁹ Zahrnutý mají být informace o věcném rozsahu a úrovni podrobnosti informací, které má předložit, o lhůtách a o orgánech a jiných zúčastněných subjektech, které se běžně účastní příslušných postupů a řízení. Podle původního návrhu měla být předkladateli poskytnuta podrobná osnova žádosti, i to je však ve výsledném kompromisu ponecháno jen na vůli členských států.¹³⁸⁰ Zachován byl naopak požadavek na to, aby dotčené projekty získaly „prioritní status“, pokud je takový status v daném členském státě některým projektům přiznáván.¹³⁸¹

Celý proces by neměl trvat déle než 4 roky, přičemž stanovení dílčích lhůt je v kompromisním znění směrnice také ponecháno na členských státech. Ve 13. recitálu směrnice je přitom výslovně uvedeno, že *„[t]ato lhůta by měla podpořit účinnější řízení postupů a za žádných okolností by neměla ohrozit vysoké standardy Unie v oblasti ochrany životního prostředí a účasti veřejnosti.*“¹³⁸² Do čtyřleté lhůty nemá být zahrnut čas nezbytný k zajištění správního a soudního přezkumu a v odůvodněných případech může být tato lhůta prodloužena.¹³⁸³ Původní článek upravující rozsáhlou integraci povolovacích řízení a environmentálních posuzování byl z návrhu zcela vypuštěn. Požadavky vyplývající ze směrnice mají členské státy provést do svých právních řádů nejpozději do 10. srpna 2023, přičemž současně platí, že směrnice se neuplatní v případě projektů, u nichž bylo povolování zahájeno před tímto datem.¹³⁸⁴

Je zřejmé, že z původního návrhu připraveného Evropskou komisí zmizelo mnoho ambicióznějších a/nebo problematičtějších bodů. Některé další byly degradovány na pouhá doporučení. S ohledem na transpoziční lhůtu a časové omezení působnosti směrnice je nakonec také otázkou, na kolik projektů se tato směrnice ve výsledku vztáhne. Pokud jde o vztah k českému právu, rozsah změn vyvolaných směrnici bude pochopitelně ovlivněn tím, zda v době, kdy

¹³⁷⁹ Tamtéž, článek 6 odst. 3 kompromisního návrhu. Citováno z českého znění směrnice (EU) 2021/1187 po jejím zveřejnění v Úředním věstníku EU.

¹³⁸⁰ Tamtéž, článek 6 odst. 4 kompromisního návrhu.

¹³⁸¹ Tamtéž, článek 3 kompromisního návrhu. Obecně mají členské státy podle tohoto článku usilovat „[...] o zajištění toho, aby všechny orgány zapojené do postupu udělování povolení, včetně určeného orgánu, s výjimkou soudů, považovaly za prioritní projekty, které spadají do oblasti působnosti této směrnice.“ Podle 8. recitálu směrnice může prioritní zacházení „[...] zahrnovat kratší lhůty, současné postupy nebo omezení lhůt pro opravné prostředky a zároveň zajistit, aby bylo v souladu s unijním a vnitrostátním právem rovněž dosaženo cílů jiných horizontálních politik, jako jsou politiky v oblasti životního prostředí, jejichž cílem je zabránit nepříznivým dopadům na životní prostředí, předcházet jim, omezovat je nebo vyrovnávat.“ Citováno z českého znění směrnice (EU) 2021/1187 po jejím zveřejnění v Úředním věstníku EU.

¹³⁸² Tamtéž, recitál 13 kompromisního návrhu. Citováno z českého znění směrnice (EU) 2021/1187 po jejím zveřejnění v Úředním věstníku EU.

¹³⁸³ Tamtéž, článek 5 kompromisního návrhu. K přezkumu rozhodnutí se blíže vyjadřuje pouze 14. recitál směrnice, kde je uvedeno, že by se členské státy „[...] měly snažit zajistit, aby odvolání napadající hmotněprávní nebo procesní zákonost rozhodnutí o povolení byla řešena co možná nejefektivněji.“ Citováno z českého znění směrnice (EU) 2021/1187 po jejím zveřejnění v Úředním věstníku EU.

¹³⁸⁴ Tamtéž, článek 11 a článek 9 odst. 1 kompromisního návrhu. Konkrétní termín byl převzat z českého znění směrnice (EU) 2021/1187 po jejím zveřejnění v Úředním věstníku EU.

uplyne transpoziční lhůta směrnice, bude již účinný nový stavební zákon (resp. spíše, zda nový stavební zákon nebude do té doby zrušen nebo změněn). V každém případě však směrnice nevyžaduje velké koncepční změny. Jedná se spíše o dílčí požadavky, které by v případě potřeby nemělo být složité zpracovat do liniového zákona. Zejména je nezbytné zajistit, aby byl stanoven jeden „určený orgán“, na který se má předkladatel projektu obracet a který zajistí „účinné a strukturované provedení postupů udělování povolení v souladu se směrnicí.“¹³⁸⁵ Zákodárce se však může rozhodnout zavést i některé z dalších postupů, které jsou ve směrnici pouze doporučeny. Další změny se pak mohou týkat také těch částí směrnice, které v této práci nebyly podrobněji rozebírány (zejména zadávání veřejných zakázek).

Závěrem je nezbytné upozornit, že směrnice na několika místech upozorňuje na potřebu dodržování právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí. Zvláště výstižně je to vyjádřeno v jejím 12. recitálu, podle kterého by „[p]ostupem stanoveným v této směrnici [...] nemělo být dotčeno plnění požadavků mezinárodního a unijního práva, včetně požadavků na ochranu životního prostředí a lidského zdraví. Tato směrnice by neměla vést ke snižování standardů, jež mají sloužit k zabránění nepříznivým účinkům na životní prostředí, předcházení těmto účinkům a jejich omezení nebo kompenzování.“¹³⁸⁶ Požadavek na povolení projektu ve lhůtě 4 let tedy nemůže omezit stanovené požadavky na ochranu životního prostředí (ochranu přírody a krajiny nevyjímaje). Je zejména na předkladateli, aby projekt připravil tak, že jej bude možné v souladu s těmito požadavky povolit.

5.4 Dílčí závěry kapitoly

Lze říct, že v ČR již delší dobu panuje většinová shoda o tom, že české stavební právo není v nejlepší kondici.¹³⁸⁷ Stavební předpisy jsou nepřehledné a povolování staveb je složité a zdlouhavé. Stavby pozemních komunikací nejsou v tomto ohledu žádnou výjimkou. Úvahy o rekodifikaci stavebního práva jsou proto zcela na místě. Názory různých skupin osob se však rozcházejí v otázce, jak k této rekodifikaci i k souvisejícím dílčím změnám právní úpravy přistupovat. Náročné a zdlouhavé povolovací procesy ve stavebním právu totiž nejsou jediným ani nejdůležitějším problémem, kterým v současnosti lidská společnost čelí – již v úvodu této práce

¹³⁸⁵ Článek 2 bod 6 kompromisního návrhu. Citováno z českého znění směrnice (EU) 2021/1187 po jejím zveřejnění v Úředním věstníku EU.

¹³⁸⁶ Tamtéž, recitál 12 kompromisního návrhu. Citováno z českého znění směrnice (EU) 2021/1187 po jejím zveřejnění v Úředním věstníku EU.

¹³⁸⁷ Kromě již výše uvedených komentářů lze v tomto směru srovnat také např. Staša, J., *Nad stavem českého stavebního práva*, In: Sondy do stavebního práva, 2018, opak. cit., s. 8–22. Židek, D., *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*, 2019, opak. cit., s. 172–174.

bylo uvedeno, že stav biodiverzity se zhoršuje a že tento trend může mít velmi závažné následky, nedojde-li k „transformativní“ změně lidského smýšlení a chování.¹³⁸⁸ Velmi podobně by se zde dalo hovořit například i o potřebě zasadit se o intenzivnější ochranu klimatu.

Změn právní úpravy, které byly rozebrány v této kapitole, je velké množství. Ve vztahu k naprosté většině z nich lze obecně shrnout, že byly vedeny snahou zákonodárce o urychlení povolovacích procesů, přičemž související nástroje ochrany přírody a krajiny (resp. životního prostředí jako celku) zůstávají zachovány jen v nezbytně nutném rozsahu. Do popředí přitom zřetelně vystupuje minimální standard ochrany, který vyplývá z práva EU. Změny stavebního práva zasahují stále výrazněji i do zákona o ochraně přírody a krajiny, ať už jde o omezení účasti spolků chránících zájmy podle tohoto zákona v řízeních podle jiných právních předpisů, nebo o změny právní formy některých správních rozhodnutí na závazná stanoviska. Extrémní zásah do zákona o ochraně přírody a krajiny představuje nový stavební zákon, který předpokládá rozsáhlou integraci agendy dosavadních orgánů ochrany přírody do státní stavební správy – o splnění podmínek pro vydání řady různých povolení a souhlasů podle zákona o ochraně přírody a krajiny má podle nové právní úpravy rozhodovat sám stavební úřad. Kritické reakce odborné veřejnosti týkající se těchto změn byly citovány výše v textu této kapitoly.

Z analýzy provedené v předchozích kapitolách této práce je zřejmé, že koncepční změna stavebního práva (v oblasti dopravních i kterýchkoli jiných staveb) musí být vhodně propojena s nástroji ochrany přírody a krajiny, resp. životního prostředí jako celku a dalších veřejných a soukromých zájmů. V opačném případě lze namísto zlepšení situace očekávat spíše nahromadění problémů, které vyvstanou v důsledku přirozené nutnosti chránit životní prostředí, kulturní dědictví, vlastnická práva atd., jak je vyžadováno mimo jiné i na úrovni ústavního, unijního i mezinárodního práva. Stavební právo je platformou, na které dochází ke koordinaci požadavků mnoha různých zájmových skupin (především stavebníků, dotčených vlastníků, dotčených orgánů chránících různé veřejné zájmy a environmentálních spolků), proto je důležité, aby bylo stabilní a aby zajišťovalo odpovídající míru ochrany všem dotčeným zájmům.

Limity změn směřujících k urychlení povolovacích procesů jsou dále dány také materiální složitostí řešené problematiky, kterou formální změny povolovacích procesů nemohou bez dalšího překonat. V případě staveb pozemních komunikací je třeba brát v potaz zvláště

¹³⁸⁸ V obecnější rovině lze srovnat také závěry M. Pekárka, který poukazuje na to, že „[...] životní prostředí, a příroda je stále jednou z jeho nejcennější součástí, je jednou z nejvyšších hodnot, na jejíž příznivý stav má každý i Listinou základních práv zaručené právo, dokonce s předností před jinými, také základními, právy. Jeho ochrana musí být proto zajištěna i před negativními důsledky stavebních činností.“ Pekárek, M., *Ochrana přírody a stavební činnost (několik obecných poznámek a postřehů)*, In: Jančářová, I., Dudová, J. (eds.), *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území, Sborník z konference*, 2017, opak. cit., s. 134.

rozsáhlou množinu materiálních požadavků, kterým je třeba před povolením záměru dostat. To nelze udělat v krátkém čase, naopak je nezbytná rozsáhlá přípravná fáze umožňující, aby byl záměr umístěn a navržen vhodným způsobem (tj. také s ohledem na další veřejné zájmy). Současná posloupnost několika na sebe navazujících povolovacích procesů není v tomto ohledu samoučelná – umožňuje postupné upřesňování podoby záměru s průběžnou zpětnou vazbou od dotčených orgánů státní správy. Rozsáhlá integrace těchto řízení (včetně agendy mnohých dotčených orgánů) může proto přinést problémy i samotným stavebníkům.

Co se dosavadních změn právní úpravy týče, velká část z nich představuje buď jen přechodné řešení do doby, kdy nabude účinnosti nový stavební zákon, nebo předznamenává změny, které jsou v novém stavebním zákoně zachovány. Některé změny nejsou ve své povaze špatné (například jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny, ovšem s výhradou změny právní formy týkající se výjimek podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a povolení odchylného postupu podle § 5b téhož zákona). Mnohé z dalších změn však přináší v kontextu současné právní úpravy výkladové problémy nebo jsou odbornou veřejností považovány za nevhodné, nepřijatelné či dokonce za protiústavní (zejména fikce souhlasu zakotvená v § 4 odst. 9 stavebního zákona, možnost povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve formě závazného stanoviska a také omezení účasti environmentálních spolků podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny). Závažným problémem je také nestabilita právní úpravy, která se projevuje tím, že v rámci relativně krátkého období došlo nejen k celé řadě významných změn, ale také k navazující změně několika institutů, které byly zavedeny a pak shledány jako nefunkční (jedná se o přezkum závazných stanovisek podle § 4 odst. 9, 10 a 11 stavebního zákona ve znění do 1. 1. 2021 a také o vymezení záměrů, pro které má být vydáváno závazné stanovisko orgánu územního plánování podle § 96b stavebního zákona). Obecně problematické jsou také rozsáhlé zásahy do souvisejících právních předpisů v případech, kdy se má primárně jednat o změny stavebního zákona nebo liniového zákona.

Co se nového stavebního zákona týče, osobně se domnívám, že v některých ohledech je až příliš ambiciózní. Ačkoli rekonstrukce samozřejmě nabízí možnost provedení rozsáhlých změn v koncepci právní úpravy (toho zde zákonodárce využil), zásadní zlepšení situace ve stavebním právu by představovalo již samotné zpřehlednění právní úpravy, zjednodušení povolovacích procesů a další dílčí změny některých problematických aspektů současné právní úpravy. Takových pozitivních změn je v novém stavebním zákoně celá řada. Vedle nich však byly přijaty další rozsáhlé změny, které jsou extrémně kontroverzní. Jedná se především o zvolený koncept integrace agendy dotčených orgánů do státní stavební správy, který je podle mého názoru zcela nevhodný. Neexistují žádné záruky, že stavební úřady budou rozhodovat s ohledem

na dotčené veřejné zájmy a že stanoví vhodné podmínky pro provedení záměru (to vše navíc v nově stanovených lhůtách pro rozhodnutí o povolení záměru). Za podstatně vhodnější koncept považují jednotné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, které bylo zavedeno do zákona o ochraně přírody a krajiny již k 1. 1. 2021 (byť s výše zmiňovanými výhradami týkajícími se formy povolování výjimek a odchylného postupu).

S integrací agendy dotčených orgánů do státní stavební správy souvisí i problém nejasné analýzy příčin zdlouhavých povolovacích procesů.¹³⁸⁹ Za vinu jsou často kladeny právě dotčeným orgánům nebo environmentálním spolkům. Skutečné důvody ale mohou být jinde. K tomu lze srovnat komentář A. Šabatové, která uvádí, že „[...] novela stavebního zákona platná od 1. ledna 2018 vyloučila účast veřejnosti ve většině stavebních řízení vedených podle stavebního zákona, a to kvůli poslanceckému pozměňovacímu návrhu. Již během krátkého období účinnosti této novely lze přitom konstatovat, že délka stavebního řízení opět narostla, a to o několik měsíců. Délka stavebního řízení totiž v drtivé většině případů s připomínkami veřejnosti nijak nesouvisí. Zato souvisí s komplikovaností samotné zákonné úpravy a s průtahy na straně stavebních úřadů. Délka řízení se pouze účelově zneužívá k omezení práv občanů. [...] Na celkové délce řízení se dle našich poznatků nejvíce podílí nedodržování lhůt stavebními úřady, složitost právní úpravy, nestabilita právní úpravy, stavební nekázeň, konflikty zájmů a personální situace na stavebních úřadech. V mnoha ohledech jde o vzájemně propojené problémy. Stavební zákon je komplikovaný a nepřehledný nejen pro ty, kdo chtějí stavět, ale také pro samotné stavební úřady. Komplikovanost právní úpravy pak prodlužuje jednotlivé procesy a zvyšuje chybovost úřadů. S komplikovaností stavebního zákona souvisí nestabilita právní úpravy. Stavební zákon prochází neustále dalšími a dalšími novelizacemi, které dále zvyšují jeho nepřehlednost a to opět pro obě strany – stavebníky i úředníky.“¹³⁹⁰

¹³⁸⁹ K tomu srov. také názor M. Damohorského, který již v roce 2008 uváděl, že „[d]o budoucna by se české, ale i evropské komunitární právo jistě mělo ubírat cestou dalšího rozumného a umírněného uplatňování principů komplexnosti a integrace v rozhodovacích procesech. Pro další zavádění integrovaného rozhodování a povolování, pro integrované systémy i integraci na všech úrovních je však třeba nejprve provést seriózní rozbor stavu práva životního prostředí a jeho uplatňování (prosazování) v praxi, a to jak po stránce teoretické, tak zejména praktické. Ačkoliv jsou neustále přijímány další předpisy a novelizovány ty stávající, jejich komplexnější zhodnocení a odborné podklady pro důvody k jejich přijetí či změně často chybí. Vše je tak mnohdy velmi intuitivní, chaotické a mnohdy i účelové (v onom špatném slova smyslu – lobbyistické vlivy atd.). [...] Budoucí další zavádění a uplatňování principu integrace však rozhodně musí vést ke zjednodušení a ulehčení rozhodovacích procesů, ke zpřehlednění právní úpravy, která je dnes již mnohdy nefunkční právě kvůli své hypertrofii. Integrace pro integraci totiž rozhodně nemá smysl.“ Damohorský, M., *Integrace a právo životního prostředí*, In: Damohorský, M. (ed.), *Integrace a právo životního prostředí*, 2008, opak. cit., s. 12.

¹³⁹⁰ Šabatová, A., *Komentář ombudsmanky: Zamínka pro omezování práv* [online], tisková zpráva, 14. 3. 2019, komentář vyšel v Lidových novinách 6. března 2019, dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/komentar-ombudsmanky-zaminka-pro-omezovani-prav/> [cit. 28. 7. 2021].

V souvislosti s tím je podle mého názoru otázkou, zda je rozsáhlá integrace řízení v rukách stavebních úřadů správným řešením. Přestože by mělo dojít ke zřízení nové státní stavební správy, není v tuto chvíli možné určit, zda pro to budou nové stavební úřady vhodně personálně vybaveny, zejména zda na ně skutečně přejde dostatečné množství vhodně kvalifikovaných pracovníků. Od toho se přitom odvíjí jak rychlost jejich rozhodování, tak především také jeho kvalita. Obecně je třeba dbát na to, aby orgány státní správy, na které jsou převáděny rozhodovací pravomoci v určitých oblastech, měly proto toto rozhodování odpovídající personální zajištění (co do počtu i kvalifikace pracovníků), zkušenosti s vedením správních řízení daného typu atd. Ve vztahu k integraci agendy dotčených orgánů do státní stavební správy je pak třeba zajistit také to, aby pracovníci posuzující otázku splnění požadavků podle zvláštních právních předpisů byli ve vztahu k tomuto posouzení nezávislí, tj. aby jejich rozhodování nebylo řízeno vedoucími pracovníky, kteří k tomu nejsou odborně vybaveni a obecně sledují jiné cíle než zájem na odpovídající ochraně daného dotčeného veřejného zájmu.

V tomto ohledu lze odkázat také na dílčí závěry, které byly uvedeny již v předchozí kapitole této práce – integrace požadavků na ochranu přírody a krajiny zůstane po formální stránce zachována i po začlenění agendy dosavadních orgánů ochrany přírody do nové státní stavební správy (resp. po formální stránce má být integrace dokonce posílena). V praxi však bude rozhodující, jak budou související otázky posouzeny po materiální stránce, tj. zda v dané věci požadavky na ochranu přírody a krajiny ustoupí zájmu na realizaci stavby pozemní komunikace a pokud ano, v jakém rozsahu k tomu dojde (to bude vymezeno především okruhem stanovených podmínek). Všechny tyto otázky budou začleněním agendy orgánů ochrany přírody do státní stavební správy i dalšími souvisejícími změnami právní úpravy (zejména stanovení lhůt) významně ovlivněny.¹³⁹¹ To samé lze obdobně vztáhnout také na problematiku posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA).¹³⁹²

¹³⁹¹ I v tomto ohledu lze opět odkázat také na obdobné závěry obecnější publikace Jančářová, I., Dudová, J., et al., *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*, 2017, opak. cit., s. 285–286. Stejně tak lze srovnat i závěry V. Vomáčky, který uvádí, že „[i]ntegrace a koordinace procesů [...] nemůže být samoučelná, vytržená z kontextu hmotněprávních požadavků i nároků na hmotné a personální zajištění výkonu státní správy.“ Vomáčka, V., *Stavební právo a požadavky evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*, 2020, opak. cit., s. 211.

¹³⁹² Také I. Průchová (a kol.) k tomu již v roce 2011 uváděla, že nesouhlasí s názorem, podle kterého by měl být princip integrace uplatňován v jeho „absolutní“ podobě tak, „že všechny procesy probíhající dosud samostatně, nezávisle na procesech podle stavebního zákona by nutně musely být do postupů podle stavebního zákona zcela integrovány. [...] Též integrace posuzování záměrů z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí (EIA) by se měla díl uvážlivě a pouze v situaci, kdy bude zjevné, že jak co do odbornosti, tak co do transparentnosti postupů jsou vytvořeny optimální věcné a personální předpoklady pro integrování těchto dosud samostatně probíhajících procesů do postupů podle stavebního zákona (jmenovitě do územního řízení či do stavebního řízení).“ Průchová, I. a kol., *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*, 2011, opak. cit., s. 23. Srov. také závěry uvedené na s. 459 téže publikace. Pokud jde o formální integraci obecně, lze však srovnat i odchylný názor uvedený v Židek, D., *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*, 2019, opak. cit., s. 152.

S výše citovaným názorem A. Šabatové lze podle mého názoru souhlasit také v tom smyslu, že změn právní úpravy (byť některé z nich mohly být vedeny dobrými úmysly) bylo již příliš mnoho. Zcela chybí předvídatelnost a stabilita právní úpravy, což podstatně komplikuje přípravu stavebních záměrů i rozhodování o nich. Obecně je velkým problémem, že k řadě z nejspornějších změn právní úpravy nedošlo na základě uceleného legislativního návrhu předloženého vládou, ale až na základě pozměňovacích návrhů. Obávat se lze podle mého názoru také toho, že velmi podobný osud postihne i nový stavební zákon, protože zcela chybí širší společenská shoda na jeho obsahu (nebylo by podle mého názoru překvapivé, kdyby byl novelizován ještě před nabytím účinnosti). I v jeho případě přitom bylo projednáváno velké množství pozměňovacích návrhů, problémy však vznikly již dříve v důsledku kontroverzního zapojení Hospodářské komory ČR do jeho příprav.

Další rozměr všem těmto úvahám dodává výše rozebraná unijní směrnice týkající se povolování projektů na hlavní síti TEN-T. Ve vazbě na ní je především zřejmé, že tlak na rychlejší výstavbu staveb pozemních komunikací (v tomto případě jen těch zařazených na hlavní síť TEN-T) jde i odshora ze strany EU. Ta má v tomto ohledu složité dvojí postavení – na jednu stranu vyžaduje včasnou realizaci vybraných staveb pozemních komunikací, na druhé straně však požaduje také zajištění odpovídající ochrany životního prostředí i jiných dotčených zájmů. Konflikt, který tímto vzniká, sama neřeší. Pouze stanoví základní legislativní východiska pro jeho řešení a další postup nechává na členských státech. Výsledná podoba směrnice o zjednodušení opatření na zlepšení realizace TEN-T nepředstavuje zásadní zásah do této koncepce – předpokládá spíše jen dílčí změny kompromisního rázu. Všechny ambicióznější a problematičtější aspekty původního návrhu byly v legislativním procesu odstraněny.

Pro doplnění kontextu je však zajímavé srovnat i původní návrh nařízení předložený Evropskou komisí, analýzy odůvodňující navrhované řešení a reakce některých členských států na tento návrh.¹³⁹³ Bez ohledu na výsledky legislativního procesu je z nich totiž zřejmé, jak moc je tato problematika pro EU důležitá a jak moc je složitá. Dotýká se celé řady problémů, z nichž každý může mít několik různých řešení. Původně navržená rozsáhlá integrace povolení řízení by mohla být prvním krokem ke zjednodušení procesního rámce, současně se však projevila jako nejkontroverznější bod návrhu, který byl posléze odstraněn. Stejně tak byly

¹³⁹³ Podrobněji než v této práci lze srovnat Chaloupková, A., *TEN-T (roads) and the environment: Commission's proposal to facilitate TEN-T implementation and its implications for the Czech environmental law*, In: Damohorský, M., Kerschner, F., Stejskal, V., Wagner, E. (Hrsg.), *Adaptation to climate change from the perspective of private and public (international, European and national) law*, Eva Rozkotová Publishing, Beroun, 2021. K datu uzavření rukopisu této práce je tento článek přijat k publikaci.

odstraněny dílčí lhůty pro vydání rozhodnutí. Členským státům byla poskytnuta větší míra flexibility v tom, jak si proces povolování projektů TEN-T nastaví.

To by jistě mohlo být poučné i pro českého zákonodárce, který se vydává do značné míry právě cestou povinných integrací povolovacích procesů a stanovování lhůt pro dotčené orgány i samotné stavební úřady. K druhé výzkumné otázce této práce lze proto podle mého názoru uzavřít, že současný vývoj v oblasti českého stavebního práva bohužel neodpovídá požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní komunikace s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Vývoj právní úpravy je podmíněn především jednostrannou snahou o urychlení povolovacích procesů, přičemž požadavky na ochranu přírody a krajiny jsou v této souvislosti vesměs upozadovány. Nalézt lze jen některá dílčí zlepšení, zejména co do začlenění biotopů vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců do databáze územně analytických podkladů a v novém stavebním zákoně pak také co do užšího propojení územně plánovací dokumentace s ÚSES a co do zakotvení ochrany migračních tras živočichů v § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (obecná ochrana živočichů). Naprosto zásadní nebezpečí naproti tomu představuje koncept integrace agendy v oblasti ochrany přírody a krajiny do státní stavební správy, který je zakotven v novém stavebním zákoně (resp. ve změnovém zákoně, který jej doprovází).

Obecně lze uzavřít, že s ohledem na nebezpečí související s celosvětovým úbytkem biodiverzity by i při provádění dalších legislativních změn bylo vhodné hodnotit zájmy společnosti spíše s ohledem na dlouhodobé zájmy environmentální než na krátkodobé a střednědobé zájmy ekonomické. V českém prostředí se však zdá, že se rovnováha pilířů trvale udržitelného rozvoje (zájmy ekonomické, environmentální a sociální) vychyluje stále více vstříc zájmům ekonomickým. Umístění pozemní komunikace vyžaduje v celé délce příprav a povolování dostatečný prostor pro zvážení všech vlivů, variant a opatření, přičemž je nezbytná spolupráce odborníků ze všech dotčených oborů. V takové situaci se výše rozebrané trendy (zejména rozsáhlé integrace řízení, zavádění lhůt a fikcí, omezování účasti veřejnosti apod.) jeví jako nevhodné, směřující sice možná k domnělému cíli rychleji zahájené výstavby, ovšem bez ohledu na to, zda zvolené řešení bude skutečně to nejvhodnější.¹³⁹⁴ Tento vývoj se podle mého názoru může stát vlastním (specifickým) zdrojem ohrožení biodiverzity.

¹³⁹⁴ Tyto závěry byly publikovány již v článku Chaloupková, A. *Problematika fragmentace krajiny pozemními komunikacemi z pohledu práva*, In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2019, opak. cit., s. 32.

6. Případové studie vybraných staveb pozemních komunikací v ČR

Procesy plánování a umístování staveb pozemních komunikací mohou s ohledem na složitost koncepční a projektové přípravy a průběžně se měnící právní úpravu nabývat poněkud rozmanitějších podob, než bylo naznačeno v předchozích kapitolách této práce. S ohledem na to je užitečné srovnat také několik případů z praxe, které mohou nejen demonstrovat, ale také doplnit závěry předešlých kapitol. Za tím účelem zde budou podrobněji rozebrány informace týkající se umístování tří pozemních komunikací – dvou dálnic (vybrané úseky dálnice D52 a dálnice D8) a jedné silnice I. třídy (silnice I/55, obchvat Břeclavi).¹³⁹⁵

Všechny tři zde vybrané případy lze z různých důvodů hodnotit jako problematické. Z toho důvodu však právě ve spojení s nimi vznikla judikatura, která poskytuje významná interpretační vodítka doplňující východiska plynoucí z právní úpravy. Z některých níže rozebíraných judikátů bylo vzhledem k jejich významu citováno již i výše v této práci – ve vztahu k nim je v této kapitole také upřesněn kontext, ve kterém byly vydány. S ohledem na rozsah problematiky zde nejsou (ani nemohou být) rozebírány všechny informace týkající se vybraných staveb. Vybrány byly vždy jen některé otázky, které jsou z pohledu této práce významné a které doplňují výše zpracovanou analýzu právní úpravy. Úkolem ani cílem těchto případových studií není hodnotit postup orgánů státní správy a dalších zúčastněných subjektů (ani s tím související interní postupy na úrovni MD a ŘSD apod.). Předmětem zájmu jsou pouze informace týkající se aplikovatelného práva, jeho vývoje a interpretace.

6.1 Dálnice D52 (úseky Pohořelice – Mikulov/Drasenhofen)

6.1.1 Shrnutí základních informací o dálnici

Jižní spojnice mezi Brnem a státní hranicí s Rakouskem ve směru na Vídeň má představovat dálnice D52. Tato dálnice byla dříve zařazena jako rychlostní silnice, proto je zde místy používáno také označení R52. V současnosti je v provozu pouze její úsek mezi Rajhradem a Pohořelicemi. Od tohoto úseku na jih je dálnice plánována ve formě náhrady současné dvoupruhové silnice I/52 a nového obchvatu Mikulova. Na hraničním přechodu Mikulov/Drasenhofen má na dálnici D52 navazovat rakouská dálnice A5 ve směru na Vídeň. Dálnice D52 je součástí

¹³⁹⁵ To, že v případových studiích bude kladen důraz především na dálnice, bylo vysvětleno již v úvodu této práce. Je u nich nezbytné řešit jejich celorepublikové i přeshraniční souvislosti a mají zvláště podstatné vlivy na přírodu a krajinu – jedná se o rozsáhlé stavby s vysokou intenzitou dopravy. Srov. ŘSD, *Celostátní sčítání dopravy 2016* [online], dostupné z: <http://scitani2016.rsd.cz/pages/informations/default.aspx> [cit. 31. 7. 2021].

hlavní síť TEN-T, a to hned dvou jejích koridorů: východního a východostředomořského a baltsko-jadranského. Je po ní vedena také evropská mezinárodní silnice E461.

Mezi Pohořelicemi a státní hranicí se počítá s výstavbou dálnice v rozdělení do 7 úseků (samostatných staveb): „D52 stavba 5204.1 Pohořelice – Nová Ves“ v délce 3,1 km, „D52 stavba 5204.2 Nová Ves – VN Nové Mlýny“ v délce 3,7 km, „D52 stavba 5205 Přechod VN Nové Mlýny“ v délce 5,6 km, „D52 stavba 5206.4 Nové Mlýny – Bavory“ v délce 5 km, „D52 stavba 5206.3 Bavory–silnice II/414“ v délce 1,1 km, „D52 stavba 5206.1 obchvat Mikulova“ v délce 3,9 km a „D52 stavba 5206.2 MÚK Mikulov jih – st. hranice ČR/Rakousko“ v délce 0,8 km.¹³⁹⁶ Všechny tyto úseky jsou projektovány v kategorii D 25,5/130, tj. má se jednat o čtyřpruhovou dálnici o šířce 25,5 metru s návrhovou rychlostí 130 km/h.¹³⁹⁷

Právě touto částí dálnice se bude zabývat tato případová studie. Předmětem zájmu je zde problematika zvažování možností vedení koridoru této části dálnice a v širším kontextu i zvažování různých možností silničního spojení Brna a Vídně po pozemní komunikaci kategorie rychlostní silnice či dálnice. Pozornost proto bude věnována především koncepčním nástrojům územního plánování (na úrovni celostátní a krajské) a procesům SEA a EIA. Tato studie se naopak nebude zabývat navazujícími procesy směřujícími k vydání územních rozhodnutí pro dílčí úseky stavby ani vydávání souvisejících závazných stanovisek a rozhodnutí podle zákona o ochraně přírody a krajiny (tyto procesy jsou však v případě této stavby také velice zajímavé a jistě lze doporučit jejich rozpracování v případném navazujícím výzkumu).

6.1.2 Základní milníky v procesu plánování koridoru dálnice

Záměr silničního spojení Brna a Vídně po pozemní komunikaci vyšší kategorie byl zvažován již od doby 2. světové války.¹³⁹⁸ K jeho obnovení došlo na počátku devadesátých let, přičemž v této době se ještě počítalo s vedením koridoru rychlostní silnice ve směru na Nový Přerov.¹³⁹⁹

¹³⁹⁶ Pro více informací srov. ŘSD, *Mapová aplikace* [online], dostupné z: <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/mapa-projektu/> [cit. 31. 7. 2021].

¹³⁹⁷ Viz Česká technická norma ČSN 73 6101 „Projektování silnic a dálnic“, září 2018, bod 5.

¹³⁹⁸ Práce na výstavbě dálniční sítě v ČR začaly již před 2. světovou válkou, poté však byly přerušeny. Nová koncepce dálniční sítě vznikla v roce 1963, přičemž v mnohém již odpovídala koncepci známé i dnes (D52 byla v té době koncipována jako evropská mezinárodní silnice vedená mimo dálniční síť). Pro více informací srov. Líd, V., Janda, T., *Stavby, kterým doba nepřála, Výstavba dálnic v letech 1938–1950 na území Čech a Moravy*, ŘSD 2006. Publikaci lze stáhnout v elektronické formě na webových stránkách ŘSD.

¹³⁹⁹ Nejvyšší kontrolní úřad, *Informace z kontrolní akce č. 08/26* [online], s. 1, dostupné z: <https://www.nku.cz/informace/informace-08-26.pdf> [cit. 31. 7. 2021]. Odpovídající trasa byla zahrnuta do územních plánů dotčených obcí. Veřejný ochránce práv, *Zpráva o výsledku šetření veřejného ochránce práv ve věci záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně* [online], Brno, 3. 11. 2006, sp. zn. 2453/2006/VOP/JC, s. 5, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/Ombudsman_VUC_Breclavsko_zprava_3_11_06.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Kromě toho bylo spojení mezi Brnem a Vídní uvedeno také již v původním znění AGR z roku 1975, a to jako jedna z odbočných, propojovacích a připojovacích evropských mezinárodních silnic (E461).¹⁴⁰⁰

Dne 7. května 1999 proběhlo jednání se zástupci Rakouska ve Valticích. Na tomto jednání informovala česká strana o dosud uvažovaném překročení státní hranice v oblasti obce Nový Přerov. Rakouská strana uvedla, že s touto variantou dosud nepočítala a že trasu dálnice A5 směřuje na hraniční přechod v prostoru Mikulov/Drasenhofen. Za zcela nepřijatelné rakouská strana označila směřování trasy na hraniční přechod Břeclav/Poštorná.¹⁴⁰¹

Ve svém usnesení ze dne 21. 7. 1999 č. 741 schválila vláda koncepci „Návrh rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010“. Rychlostní silnice R52 byla v příloze tohoto usnesení uvedena s poznámkou, že úsek Pohořelice – státní hranice Rakouska je třeba řešit v závislosti na výsledku jednání expertní komise ČR – Rakousko ve smyslu jednání s rakouskou stranou ve Valticích. MŽP k tomuto koncepčnímu dokumentu vydalo souhlasné stanovisko SEA, ovšem v případě rychlostní silnice R52 výslovně uvedlo, že se vylučuje „[...] *výstavba a územní ochrana trasy R 52 v úseku Pohořelice – Nový Přerov – hranice Rakouska, preferuje se dostavba trasy R55 Břeclav D2 – hranice Rakouska.*“¹⁴⁰² MŽP dále doporučilo, aby byl také tah evropské mezinárodní silnice E461 převeden na D2 a R55 (po dokončení obchvatu Břeclavi a modernizaci navazující silnice v Rakousku).¹⁴⁰³

V roce 1999 byla rakouská dálnice A5 začleněna do rakouského zákona o spolkových pozemních komunikacích v podobě vedoucí na Drasenhofen.¹⁴⁰⁴ Na podnět rakouské strany byla poté i na české straně zpracována vyhledávací studie řešící možnosti propojení Pohořelice a hraničního přechodu Drasenhofen/Mikulov po rychlostní silnici (z pěti rozpracovaných variant byly na jejich základě vybrány tři). MŽP s tímto řešením vyjádřilo nesouhlas – nadále preferovalo alternativní dopravní spojení s využitím dálnice D2 ve směru přes Břeclav.¹⁴⁰⁵

¹⁴⁰⁰ Jak bylo uvedeno v kapitole 2.1.1 této práce, AGR nespécifikuje, kudy přesně by vymezené tahy evropských mezinárodních silnic měly vést a požadavek na to, aby se jednalo o rychlostní silnice a dálnice, v ní není formulován striktně. UN Treaty Collection, *European Agreement on main international traffic arteries* [online], dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-B-28&chapter=11&clang=en#3 [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁰¹ Záznam z jednání expertní skupiny ve Valticích dne 7. 5. 1999.

¹⁴⁰² MŽP, *Stanovisko podle § 14 zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí k návrhu koncepce rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010* [online], Praha, 24. 6. 1999, č. j. M/11862/1137/700/1412/OPVŽ/99, dostupné z: <http://www.r49.cz/koncepce-rozvoje-dopravnich-siti.rtf> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁰³ Tamtéž, příloha č. 2.

¹⁴⁰⁴ Spolkový zákon, kterým se změnil spolkový zákon o pozemních komunikacích (*Bundesstraßengesetz 1971*) ve znění zveřejněném v BGBl. 182/1999 dne 19. srpna 1999. V roce 2002 došlo v zákoně o pozemních komunikacích k upřesnění tohoto záměru (viz BGBl. I 50/2002 ze dne 29. března 2002), vedení dálnice na Drasenhofen však změněno nebylo.

¹⁴⁰⁵ Záznam z jednání ve věci „Vyhledávací studie rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice – Mikulov“ konaného dne 15. 6. 2000 v zasedací místnosti č. 98 ČD, nábř. L. Svobody 12/22, Praha 1.

Dne 27. ledna 2003 bylo pro účely EIA zveřejněno oznámení záměru stavby „Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen)“. Dne 13. 5. 2005 bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA.¹⁴⁰⁶ Jak bude podrobněji rozebráno ještě níže, v rámci EIA byly posuzovány tři aktivní varianty záměru a varianta nulová. Jednalo se o varianty směřující z Pohořelic na hraniční přechod Mikulov/Drasenhofen. Varianta, která končila západně od tohoto hraničního přechodu, byla v průběhu EIA vypuštěna. V době platnosti závazného stanoviska EIA bylo zahájeno územní řízení pro jeden z úseků dálnice, čímž byla v souladu s tehdy účinnou právní úpravou přerušena lhůta pro podání žádosti o prodloužení jeho platnosti.¹⁴⁰⁷

K 1. květnu 2004 vstoupila ČR do EU. V té době platné rozhodnutí č. 1692/96/ES o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě bylo v souvislosti se vstupem nových členských států do EU změněno rozhodnutím č. 884/2004/ES ze dne 29. dubna 2004. Toto rozhodnutí stanovilo, že dálniční spojení mezi Brnem a Vídní je jedním z „prioritních projektů“, a očekávalo, že práce na něm budou dokončeny v roce 2009.¹⁴⁰⁸ Se vstupem ČR do EU také nastala potřeba plnit závazky z toho vyplývající jak v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, tak také v oblasti ochrany lokalit soustavy Natura 2000.

V roce 2004 byl zahájen proces pořizování územně plánovací dokumentace (Územního plánu velkého územního celku Jihomoravského kraje, potažmo později pouze Břeclavska). Zastupitelstvo Jihomoravského kraje schválilo Územní plán velkého územního celku Břeclavska dne 9. listopadu 2006. Již v průběhu jeho pořizování zaznívaly hlasy upozorňující na to, že zvolený postup není v pořádku. Následně se jím zabývala Evropská komise a velice kriticky se k němu vyjadřoval veřejný ochránce práv. Územní plán velkého územního celku byl poté zrušen rozhodnutím NSS ze dne 25. listopadu 2009, a to zejména z důvodu absence řádně provedené SEA, a tedy i absence zhodnocení v úvahu připadajících variant spojení Brna s Vídní po pozemní komunikaci kategorie rychlostní silnice či dálnice.

V roce 2005 byla zveřejněna rakouská studie označená jako „*Argumentarium A5 Nord Autobahn*“, která se zabývala srovnáním tří variant vedení kapacitního silničního spojení Brna a Vídně (přes Reinthal, Drasenhofen a Laa an der Thaya). Zohledněny v ní byly aspekty právní, dopravní, sociální a environmentální. Za nejvýhodnější bylo ve výsledku označeno napojení

¹⁴⁰⁶ Informační systém EIA (portál CENIA) [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁰⁷ Srov. MŽP, *Závazné stanovisko k ověření souladu*, Praha, 23. března 2016, č. j. 19817/ENV/16, s. 11, dostupné z informačního systému EIA pro záměr Rychlostní silnice R52 Pohořelice - Mikulov (Drasenhofen), viz tamtéž.

¹⁴⁰⁸ Článek 19 odst. 2 ve spojení s přílohou III, bodem 25 rozhodnutí č. 1692/96/ES o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě ve znění rozhodnutí č. 884/2004/ES ze dne 29. dubna 2004.

české rychlostní silnice a rakouské dálnice na hraničním přechodu u Drasenhofen.¹⁴⁰⁹ S ohledem na to byla již v roce 2007 jižní část rakouské dálnice A5 ve výstavbě a severní část procházela procesem povolování. Proto také v červnu 2007 rakouský ministr dopravy upozornil českou stranu, že možnosti změny záměru jsou v této fázi již značně omezené.¹⁴¹⁰

V PÚR ČR 2006 schválené usnesením vlády ze dne 17. května 2006 č. 561 byla rychlostní silnice R52 vymezena slovy „Pohořelice–Mikulov–Drasenhofen/Rakousko (E 461).“ PÚR ČR 2006 v této souvislosti nestanovila žádné zvláštní úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Pouze obecně stanovila, že „[p]rostřednictvím nástrojů územního plánování je nutno upřesnit vymezení ploch a koridorů s cílem prověřit možnosti jejich budoucího využití.“¹⁴¹¹ Jednalo se o obecný koncepční dokument, protože v té době platný a účinný stavební zákon PÚR ve smyslu, v jakém ji upravuje současný stavební zákon, neznal.

Vláda dále ve svém usnesení ze dne 19. září 2007 č. 1064 o Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2013 uložila ministru dopravy úkol prověřit u příslušných představitelů Rakouské republiky možnost realizace variantního řešení silničního spojení mezi Brnem a Vídní. V korespondenci s veřejným ochráncem práv však ministr dopravy uvedl, že „již nyní je jasné, že ke změně trasy dojít nemůže.“¹⁴¹² Podle sdělení ministra dopravy byla změna místa překročení státních hranic prakticky vyloučena z důvodu fixace vedení rakouské dálnice A5 k hraničnímu přechodu Mikulov/Drasenhofen v příloze rakouského zákona o spolkových pozemních komunikacích.¹⁴¹³

¹⁴⁰⁹ Sedlmayer, Weitschacher, Vondruska, *A 5 Nord Autobahn: Begründung, Variantenauswahl, Grenzübergänge*, Amt d. NÖ Landesregierung, leden 2005, Verfasser: arealConsult / Büro Dr. Paula / Lacon.

¹⁴¹⁰ Dopis W. Faymanna českému ministrovi dopravy A. Řebíčkovi ze dne 27. června 2007, sp. zn. BMVIT-900 100/0223-Büro HBM/2007.

¹⁴¹¹ MMR, Ústav územního rozvoje, *Politika územního rozvoje České republiky* [online], příloha časopisu Urbanismus a Územní rozvoj, ročník IX, č. 3/2006, s. 38, bod 70, dostupné z: https://www.mmr.cz/MMR/media/MMR_MediaLib/%c3%9azemn%c3%ad%20a%20bytov%c3%a1%20politika/%c3%9azemn%c3%ad%20pl%c3%a1nov%c3%a1n%c3%ad/PUR%20%48cR/2008_XII_17-PUR_2006.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴¹² Veřejný ochránce práv, *Dopis – uzavření šetření* [online], Brno, 7. 2. 2008, sp. zn. 2453/2006/VOP/JC/HM, s. 4, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/9352d85bc5d489cac6f0f97c415da7ed/ombudsman_uzavreni_se-treni_R52.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴¹³ Veřejný ochránce práv uvádí následující: „Ministr dopravy v úvodu své odpovědi uvedl, že dubnu 2007 požádal rakouského ministra dopravy o stanovisko, zda je vůbec možné a za jakých podmínek, uvažovat o jiném místě překročení státních hranic. Rakouský kolega mu odpověděl v červnu 2007 dopisem, z něhož vyplývá, že v předchozích letech bylo provedeno mnoho různých studií na obou stranách hranic v Rakousku i České republice. Všechny studie dospěly ke stejným výsledkům, napojení mezi obcemi Mikulov a Drasenhofen bylo vyhodnoceno jako nejvýhodnější. Z dopisu dále podle ministra dopravy vyplývá, že i závěry poslední zpracované studie potvrzují výše uvedené.“ Vyžádal si také oficiální překlad dopisu rakouského ministra dopravy, dle kterého „současné trasování Severní dálnice A5 je dáno přílohou 1 k rakouskému spolkovému silničnímu zákonu takto: Severní dálnice A 5: Křižovatka Eibersbrunn (S 1) – Wolkersdorf – státní hranice u obce Drasenhofen“ a „jakékoli změny tohoto zákona včetně změn trasování dálnic, ať už menší či větší, musejí být schváleny rakouským parlamentem.“ Veřejný ochránce práv výše uvedené komentuje v tom smyslu, že změna trasy tedy není vyloučena, avšak vyžadovala by nutně změnu rakouského zákona. Viz tamtéž.

V roce 2007 bylo vypracováno několik studií zabývajících se problematikou variant silničního spojení Brna a Vídně. M. Strnad doporučil směřovat dopravu na Vídeň přes Břeclav a hraniční přechod v Mikulově ponechat pro osobní auta a malý pohraniční styk.¹⁴¹⁴ O. Volf, který se zabýval porovnáním variant rychlostního silničního spojení Brna s Vídní z hlediska vlivů na lokality soustavy Natura 2000, konstatoval, že horší je varianta R52 Pohořelice – Mikulov. Také dodal, že „[j]e třeba zdůraznit, že podstatná část negativních vlivů varianty D2-R55 obchvat Břeclavi by vznikla nezávisle i při budování plánovaného dvoupruhového obchvatu Břeclavi, navíc realizaci varianty D2-R55 obchvat Břeclavi dojde k ovlivnění pouze jednoho regionu místo dvou.“¹⁴¹⁵ J. Dufek ve své dopravní studii z téhož roku zjistil, že „[u] trasy Brno – Wien studie dokazuje, že obě varianty jsou dopravně dostatečně efektivní, navíc hraniční přechod Poštorná – Reinthal v alternativní variantě bude mít v roce 2020 o cca 30 % vyšší dopravní intenzity než přechod Mikulov v oficiální variantě.“¹⁴¹⁶ Naopak z komparativní studie DHV ČR z roku 2008 vyplynulo, že výhodnější má být rychlostní silnice R52.¹⁴¹⁷

Usnesením ze dne 9. června 2008 č. 735 k přípravě a výstavbě kapacitní pozemní komunikace v úseku Pohořelice – státní hranice s Rakouskou republikou vyjádřila vláda souhlas s propojením rychlostní silnice R52 a dálnice A5 na česko-rakouské státní hranici mezi městy Mikulov a Drasenhofen.¹⁴¹⁸ Současně uložila ministru dopravy, aby připravil mezinárodní

¹⁴¹⁴ Strnad, M., *Posouzení Alternativní koncepce komunikační sítě s širším okolím brněnské aglomerace*, leden 2007.

¹⁴¹⁵ O. Volf srovnával varianty spojení Brna s Vídní (a) po rychlostní silnici R52 v úseku Pohořelice – Mikulov a (b) po dálnici D2 a obchvatu Břeclavi v kategorii rychlostní silnice R55. Dospěl k závěru, že „[o]bě hodnocené varianty spojení Brna s Vídní: R52 Pohořelice – Mikulov a D2-R55 obchvat Břeclavi se zahrnutím vlivů souvisejících záměrů, tj. zejména výstavba dvoupruhového obchvatu Břeclavi v případě dostavby R52, mají významný negativní vliv na stanoviště tvrdého luhu (91F0). Při porovnání dalších negativních vlivů na území soustavy Natura 2000 je jako horší hodnocena varianta R52 Pohořelice – Mikulov, která kromě vlivů porovnatelných s vlivy alternativní varianty negativně působí na vybrané předměty ochrany v EVL Mušovský luh, PO Střední nádrž Vodního díla Nové Mlýny a PO Pálava. Je třeba zdůraznit, že podstatná část negativních vlivů varianty D2-R55 obchvat Břeclavi by vznikla nezávisle i při budování plánovaného dvoupruhového obchvatu Břeclavi, navíc realizaci varianty D2-R55 obchvat Břeclavi dojde k ovlivnění pouze jednoho regionu místo dvou.“ Volf, O., *Hodnocení vlivů dle §45i zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, záměru – rychlostní silniční spojení Brna s Vídní na základě podkladů k záměrům: R52 Pohořelice – Mikulov, I/55, Břeclav – obchvat, R55 – úsek obchvat Břeclavi a návrhu ÚP VÚC Břeclavska*, Praha 2007, s. 30.

¹⁴¹⁶ Dufek, J., *Dopravní studie rychlostní silnice R55 a silničního spojení Brna a Vídně*, září 2007, kap. (I).

¹⁴¹⁷ Tuto studii bohužel nemám k dispozici. V územním rozhodnutí pro stavbu „Rychlostní silnice R 52, stavba 5204 Pohořelice – Ivaň; km 19,200 - 23,000“ je z ní nicméně citováno následující: „Z výsledků této studie vyplývá, že silnice R52 má být výhodnější z hledisek ekologických (5- krát šetrnější k lesům, menší vliv na ložiska nerostných surovin, o polovinu menší počet osob dotčených hlukem, nebudování ve zcela nové volné krajině), dopravních (soulad s platnou ÚPD v době zpracování studie, využívá stávající dopravní koridor, plní lépe dopravní funkci) časových (okamžitá realizace a vybudování kvalitního spojení v kratší době) a finančních (nižší rozsah zemních prací, menší náklady o 1 -3 mld. Kč).“ Městský úřad Pohořelice, *Územní rozhodnutí č. 55/2010 – veřejná vyhláška* [online], Pohořelice, 29. 11. 2010, sp. zn. MUPOS14553/2010OÚPSÚ/NED, dostupné z: <http://www.pohorelice.cz/Data/files/stavebni/R52.pdf> [cit. 31. 7. 2021]. Ke studii bylo vydáno kritické vyjádření: Patrik, M., Hummel, J., *Vyjádření Děti Země, o. s. a Ekologického právního servisu k výsledkům „Komparativní studie R52 a R55“ (DHV ČR, s. r. o. a subdodavatelé, srpen 2008)* [online], dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/43993d15869f3c4c08357f11e04119aa/R52_R55_DHV_CR_posud08.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴¹⁸ Ve stanovisku pro ministra životního prostředí k materiálu pro schůzi vlády ve věci „Příprava a výstavba kapacitní pozemní komunikace v úseku Pohořelice – státní hranice s Rakouskem“ ze dne 14. dubna 2008 je

smlouvu o propojení těchto dvou pozemních komunikací a dále pokračoval v přípravných pracích k realizaci této rychlostní silnice v úseku Pohořelice – Mikulov – státní hranice. Toto vláda následně potvrdila také ve svém usnesení ze dne 6. října 2010 č. 713.

Dohoda mezi vládou ČR a Rakouskou spolkovou vládou o propojení české rychlostní silnice R52 a rakouské dálnice A5 na česko-rakouských státních hranicích byla podepsána dne 23. ledna 2009 ve Vídni (Sdělení č. 40/2009 Sb. m. s.). V této Dohodě je uvedeno, že „[p]ropojení kapacitních pozemních komunikací se uskuteční na společných státních hranicích v katastru obce Mikulov na české straně a v katastru obce Drasenhofen na rakouské straně mezi hraničními znaky IX/72-3 (C) a IX/73-1 (Ö).“¹⁴¹⁹ Dohoda je platná od 16. března 2009.

Mezitím v letech 2008 a 2009 probíhala kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) č. 08/26 s názvem „Finanční prostředky na pořízení silničního spojení Brno–Vídeň (R52)“. Její závěry byly schváleny kolegiem NKÚ dne 17. 6. 2009.¹⁴²⁰ NKÚ ve svých závěrech mimo jiné uvedl, že záměr realizovat R52 nesplňoval většinu požadavků EU kladebných tvorbu sítě TEN-T z důvodů, že projekt není potenciálně životaschopný, nebyly dostatečně zohledněny dopady na životní prostředí a nebyla analyzována možnost vést spojení Brno–Vídeň v jiných variantách po existující infrastruktuře. Závěry z této kontrolní akce vzala vláda na vědomí ve svém usnesení ze dne 7. září 2009 č. 1138.

Koridor rychlostní silnice R52 byl začleněn do PÚR ČR 2008, která byla schválena usnesením vlády ze dne 20. července 2009 č. 929. PÚR ČR 2008 vymezila koridor rychlostní silnice R52 jako „Pohořelice–Mikulov–Drasenhofen/Rakousko (E461)“.¹⁴²¹ V důvodové zprávě k PÚR ČR 2008 bylo upozorněno na to, že se této rychlostní silnice týká také výše zmíněné usnesení vlády ze dne 19. září 2007 č. 1064, ve kterém bylo ministru dopravy uloženo prověřit možnost realizace variantního řešení silničního spojení Brno–Vídeň. Proto důvodová zpráva připustila, že by ještě mohlo dojít ke změně vymezeného koridoru, prozatím se však podle ní má vycházet z řešení uvedeného v jiných platných dokumentech – v případě R52 v územním plánu velkého územního celku Břeclavsko (ten byl zrušen až 25. listopadu

upozorňováno na to, že řada zásadních připomínek ministra životního prostředí uplatněných v meziresortním připomínkovém řízení nebyla řádně vypořádána. Autoři stanoviska navrhuji, aby ministr ve svém vystoupení upozornil zejména na to, že v případě schválení usnesení vlády v přeloženém znění dojde k jednání s Rakouskem o hraničním bodě v Mikulově, uzavření příslušné mezinárodní smlouvy, fixaci trasy R52 přes Mikulov a poté ke ztrátě smyslu jakéhokoli dalšího posuzování variant tras, které by nevedly přes Mikulov. Upozorňují také na to, že v takovém případě bude příprava R52 poznamenána silným odporem veřejnosti v navazujících procesech.

¹⁴¹⁹ Sdělení č. 40/2009 Sb. m. s., článek 2, odst. 1.

¹⁴²⁰ Nejvyšší kontrolní úřad, *Výroční zpráva 2009* [online], únor 2010, s. 37, dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2009.pdf> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴²¹ MMR, *Politika územního rozvoje České republiky 2008* [online], Brno, Ústav územního rozvoje 2009, s. 45 (bod 106), dostupné z: <http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/politika-uzemniho-rozvoje-2008/pur-cr-2008-cz.pdf> [cit. 31. 7. 2021].

2009).¹⁴²² Návrh na zrušení PÚR ČR 2008 v části týkající se vymezení koridoru R52 byl ze strany NSS odmítnut s odkazem na to, že se nejedná o opatření obecné povahy.¹⁴²³

Dne 6. října 2010 vydala vláda usnesení č. 713, kterým změnila své předchozí usnesení ze dne 9. června 2008 č. 735 v tom smyslu, že opět vyjádřila souhlas s propojením rychlostní silnice R52 na území ČR a dálnice A5 na území Rakouské republiky na česko-rakouské státní hranici mezi městy Mikulov a Drasenhofen a současně rozhodla o tom, že obchvat Břeclavi (tj. původně plánovaná R55) bude realizován jen ve dvoupruhovém uspořádání.

V souladu s požadavky tehdy nového stavebního zákona (tj. stavební zákon z roku 2006, v tehdy platném znění) byl zahájen proces přijímání ZÚR Jihomoravského kraje. První ZÚR byly přijaty na konci roku 2011, následně však byly zrušeny ze strany NSS.¹⁴²⁴ Při pořizování těchto prvních ZÚR se pracovalo se dvěma variantami vedení rychlostní silnice R52, v obou případech v koridoru vymezeném v PÚR ČR 2008.¹⁴²⁵ Jak bude podrobněji rozebráno níže, ZÚR nebyly zrušeny z důvodů týkajících se vymezení koridoru R52. Nové ZÚR Jihomoravského kraje byly vydány zastupitelstvem kraje dne 5. října 2016 (usnesení č. 2891/16/Z29).¹⁴²⁶ Zvažování variant koridoru R52 při jejich přijímání probíhalo obdobně jako v případě prvních ZÚR. Také proti těmto ZÚR byl následně podán návrh na jejich zrušení. V tomto případě ale NSS tento návrh zamítl, ZÚR proto zůstaly v platnosti.¹⁴²⁷

Mezitím byla dne 15. dubna 2015 schválena aktualizace č. 1 PÚR ČR (usnesením vlády č. 276). Tato aktualizace se bodu PÚR vymežujícího koridor rychlostní silnice R52 nedotkla.¹⁴²⁸ Pouze ze záznamů o projednání aktualizace vyplývá, že zazněly připomínky v tom smyslu, že by tento záměr měl být z PÚR vypuštěn. Tyto připomínky však byly vypořádány s odkazem na to, že se nejedná o předmět řešení této aktualizace.¹⁴²⁹ K 1. lednu 2016 byla rychlostní silnice R52 přerazena do kategorie dálnic s novým označením D52.

¹⁴²² Tamtéž, důvodová zpráva, s. 80.

¹⁴²³ Usnesení NSS ze dne 16. března 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 – 37.

¹⁴²⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526.

¹⁴²⁵ Krajský úřad Jihomoravského kraje, Atelier T-plan. s.r.o., *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, část I., 2. návrh* [online], duben 2010, textová část, část D, s. 20–21, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk/web_navrh/index.html [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴²⁶ Krajský úřad Jihomoravského kraje, *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje 2016* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=400821&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴²⁷ Rozsudek NSS ze dne 30. května 2019, č. j. 2 As 122/2018 – 512.

¹⁴²⁸ MMR, *Politika územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1, srovnávací text* [online], materiál pro jednání schůze vlády, bod 106, dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/navrh-aktualizace-c-1-politiky-uzemniho-rozvoje-cr> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴²⁹ VIII. Přílohy podle § 34 stavebního zákona ke schválení Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje ČR [online], materiál pro jednání schůze vlády, s. 21 a 22, dostupné tamtéž.

Dne 23. března 2016 bylo pro stavbu vydáno ověřovací stanovisko EIA.¹⁴³⁰ Podle informací zveřejněných na webových stránkách ŘSD byla v listopadu 2018 podána žádost o prodloužení platnosti závazného stanoviska EIA. Novější informace však naznačují, že již bylo vyhlášeno i výběrové řízení na zhotovitele nové EIA na celý tah D52 od Pohořelic na státní hranici (nově se zvažuje výstavba estakády přes Vodní dílo Nové mlýny).¹⁴³¹ Po získání nového stanoviska EIA by ŘSD údajně rádo využilo cestu společného povolení stavby.¹⁴³² Jediným úsekem, pro které dosud bylo vydáno územní rozhodnutí, je stavba 5206.1 obchvat Mikulova, nicméně o jeho platnosti se dodnes vedou soudní spory.¹⁴³³ Uvedení jednotlivých úseků dálnice do provozu je podle ŘSD očekáváno v roce 2027 s výjimkou úseku přecházejícím přes Vodní dílo Nové Mlýny, jehož zprovoznění ŘSD očekává až v roce 2029.¹⁴³⁴

6.1.3 Zvažování variant vedení koridoru dálnice v rámci EIA

Jak bylo naznačeno výše, (původní) EIA proběhla společně pro všechny úseky dálnice D52 od Pohořelic až ke státní hranici již v letech 2002–2005. Všechny tři v oznámení zpracované varianty vycházely z Pohořelic (kde navazovaly na již vybudovaný úsek R52) a končily na státní hranici s Rakouskem – v případě varianty 1 a 2 na hraničním přechodu Mikulov/Drazenhofen, v případě varianty 4 západně od tohoto hraničního přechodu (tímto se tato varianta snažila vyhnout přímému průchodu přes chráněnou krajinnou oblast Pálava, dále jen „**CHKO Pálava**“). Varianta 1 představovala dostavbu stávající silnice I/52 na kategorii rychlostní silnice R52. Varianta 2 vedla západněji směrem na Nový Přerov, překračovala tedy horní nádrž Vodního díla Nové Mlýny západněji než varianta 1 a poté se stočila do údolí západně od Dunajovických kopců, a dále směřovala k průchodu přes CHKO Pálava stejně jako varianta 1. Varianta 4 vycházela z varianty 2, odbočovala však ještě dále na západ, poté vedla podél česko-

¹⁴³⁰ Tamtéž.

¹⁴³¹ Srov. např. ŘSD, *Informační leták pro dálnici D52 stavbu 5204.1 Pohořelice – Nová Ves* [online], dostupné z: https://mapapp.rsd.cz/Upload/Stavby/525/infoletak_d52-pohorelice-nova-ves.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴³² Tamtéž a podobně také Kůrka, P. *Prezentace ŘSD: Trendy české a evropské dopravy* [online], 16. 6. 2021, s. 28, dostupné z: http://www.top-expo.cz/domain/top-expo/files/smart-city/smart-city-2021/ted/prezentace/kurka_petr.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴³³ Původní územní rozhodnutí v této věci bylo vydáno Městským úřadem Mikulov pro stavbu „Rychlostní silnice R52, stavba 5206 Perná - st. hranice ČR/Rakousko“ dne 22. 11. 2010. Toto rozhodnutí bylo zrušeno v odvolacím řízení, vráceno orgánu I. stupně k novému projednání a následně bylo celé řízení přerušeno. Až roku 2017 pak ŘSD požádalo o pokračování řízení, ovšem jen co do zúžené žádosti týkající se pouze úseku 5206.1 (obchvat Mikulova). Nové územní rozhodnutí bylo vydáno Městským úřadem Mikulov dne 11. 9. 2018. Toto rozhodnutí je ke dni uzavření rukopisu této práce předmětem soudního řízení, naposledy srov. rozsudek NSS ze dne 23. června 2021, č. j. 10 As 36/2021 – 77 (v tomto rozsudku srov. zejména významné závěry NSS týkající se účasti zahraniční dotčené veřejnosti v územním řízení jakožto v navazujícím řízení EIA).

¹⁴³⁴ Viz informační letáky k jednotlivým stavbám zveřejněné ve výše citované mapové aplikaci ŘSD.

rakouských hranic a do Rakouska se napojovala dále od Mikulova.¹⁴³⁵ Grafické znázornění sledovaných variant lze srovnat v příloze oznámení EIA.

Navrhované varianty vycházely z výsledků vyhledávacích studií zpracovaných společnostmi HBH Projekt spol. s.r.o. v letech 2000 (pro 5 variant) a 2001 (po vybrané 3 varianty). V oznámení je rovněž vysvětleno, že od roku 2001 probíhala v otázce hledání nejvhodnější varianty spolupráce s rakouskou stranou, a to z důvodu napojení rychlostní silnice R52 na rakouskou dálnici A5. Rakousku byly za účelem provedení posouzení, které se mělo týkat také české strany projektu, předány podklady pro hodnocení vlivů na životní prostředí. V době zpracování oznámení ještě nebyly známy konečné výsledky tohoto posouzení.¹⁴³⁶

V rámci zjišťovacího řízení nebyla vybrána žádná z navržených variant koridoru. MŽP s ohledem na vyjádření přijatá k oznámení EIA uplatnilo požadavky na obsah dokumentace EIA, které se týkaly všech posuzovaných variant (většina požadavků vyplývá přímo z příložených vyjádření dotčených orgánů a obcí, jakož i z vyjádření rakouských orgánů a organizací). Požadovalo zejména vypracování subvariant pro variantu 1, a dále stanovilo také požadavek na vyhodnocení vlivů nulové varianty a na prověření možnosti alternativního řešení ve formě železnice. Také stanovilo, že v rámci porovnání variant a zdůvodnění jejich volby má být zohledněna také plánovaná rychlostní silnice Hatě – Znojmo – Jihlava (tj. dnes I/38).¹⁴³⁷

V příloze zjišťovacího řízení lze nalézt také vyjádření příslušného spolkového ministerstva Rakouské republiky, ze kterého vyplývá, že již proběhlo dohodnuté posouzení variant projektu podle rakouské směrnice. Jednalo se o analýzu investičních nákladů a užitků, která zohledňovala kritéria týkající se dopravy, prostoru, životního prostředí i nákladů na realizaci záměru. V jeho závěrech byla pro české území doporučena varianta 1. Velmi kriticky se naopak Rakousko postavilo k variantě 4, která by podle vyjádření ministerstva znamenala řadu negativních dopadů na životní prostředí na území Rakouska (zejména s ohledem na vodní poměry, ochranu mokřadů a konektivitu krajiny).¹⁴³⁸

Při zpracování dokumentace EIA bylo následně upuštěno od varianty 4 a v důsledku toho i od mezistátního posouzení. Dokumentace to vysvětluje tím, že „[b]ěhem zpracování Dokumentace EIA proběhly a probíhají mezivládní jednání České republiky a Rakouska k otázce

¹⁴³⁵ ŘSD a ENVIROAD s.r.o., *Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen), Oznámení dle § 6 zákona č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí* [online], říjen 2002, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴³⁶ Tamtéž, s. 67.

¹⁴³⁷ MŽP, *Závěr zjišťovacího řízení* [online], Praha, 23. května 2003, č. j.: 2675/OIP/03 Kv e.o., dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴³⁸ Tamtéž, s. 35. Souhrn doporučení jedné varianty z rakouské studie je uveden v příloze č. 3 textové části dokumentace EIA (zvláštní dokument přiložený k textové části dokumentace), s. 7 a násl.

společného hraničního přechodu v oblasti Mikulova. Bylo dohodnuto, že stávající hraniční přechod bude zachován a bude také stykovým místem pro stavby Severní dálnice A5 v Rakousku a rychlostní silnice R52 na České straně. Jelikož tato záležitost vylučuje z dalších plánů Variantu 4, což je v rozporu se závěry zjišťovacího řízení MŽP ČR pro danou akci, byl investorem dotázán ministr životního prostředí ČR v této záležitosti. Jeho odpověď (viz textové přílohy) umožňuje způsob zpracování tak, jak je obsažen v předložené Dokumentaci EIA.¹⁴³⁹ Příslušný dopis ministra životního prostředí je uveden v příloze č. 2 dokumentace EIA. Ministr zde uvádí, že je přijatelné upustit s náležitým odůvodněním od sledování některé varianty, ukáže-li se na základě proběhlých jednání, že je pro oznamovatele již nereálná.¹⁴⁴⁰

Na základě požadavků vyplývajících ze závěrů zjišťovacího řízení naopak byla doplněna jedna varianta nová, představující subvariantu varianty 1. V dokumentaci EIA byly tedy ve výsledku posuzovány tři varianty aktivní (1, 1x a 2) a varianta nulová (reprezentovaná stávající silnicí I/52). Varianta 1 zůstala nezměněna, představovala tedy dostavbu silnice I/52 v úseku Pohořelice – Mikulov a dále pokračování v trase obchvatu Mikulova až ke státní hranici. Varianta 1x představovala alternativu varianty 1 v oblasti Horního luhu a přechodu nádrže Vodního díla Nové Mlýny. Varianta 2 zůstala nezměněna.¹⁴⁴¹ Grafické znázornění variant lze srovnat v grafické části dokumentace EIA (srov. zejména výkres 2).

Co se požadavku na prověření možnosti alternativního řešení ve formě železnice týče, autoři dokumentace konstatovali, že takové prověření náleží spíše do kategorie strategického posuzování (SEA). Uvádí však, že tuto možnost přesto konzultovali s experty na železniční dopravu, kteří jim potvrdili, že železniční doprava nemůže být v daném případě alternativou k posuzovanému záměru (nezávisle na ve výsledku zvolené variantě řešení).¹⁴⁴²

V závěru dokumentace došlo k porovnání variant řešení záměru, ze kterého vyšla nejlépe varianta 1x. Rozhodujícím faktorem při porovnávání jednotlivých variant byly podle výsledků srovnání vlivy záměru na vodní zdroje, hlukovou situaci v území a na zásahy do přírody

¹⁴³⁹ ŘSD, HBH Projekt, *Rychlostní silnice R 52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen), Dokumentace EIA, textová část* [online], listopad 2003, s. 4–5, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021]. V úvodu dokumentace je také vysvětleno, že „[v]ýsledky vyhledávací studie z roku 2001, doplněné o komisi [česko-rakouskou expertní komisí, jejímž úkolem bylo nalezení vhodné varianty dopravního řešení – pozn. aut.] požadované expertní hodnocení pro dílčí části (urbanismus, hluk, ochrana přírody, ad.) byly postoupeny projekčnímu týmu z Rakouska, který komplexně vyhodnotil 5 variant trasování dálnice A5 po státní hranici s ČR a 3 varianty rychlostní silnice R52 na českém území. Výsledkem byla jednoznačná stabilizace přechodu státní hranice v prostoru stávajícího hraničního přechodu a výběr nejvhodnější varianty na každé straně hranice (ČR – Varianta 1, Rakousko – Varianta 2).“

¹⁴⁴⁰ Přílohy k dokumentaci EIA (zvláštní dokument příložený k textové části dokumentace), s. 4 a násl., dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 28. 1. 2021].

¹⁴⁴¹ ŘSD, HBH Projekt, *Rychlostní silnice R 52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen), Dokumentace EIA, textová část* [online], 2003, opak. cit., s. 8.

¹⁴⁴² Tamtéž, s. 8.

a krajiny včetně lokalit soustavy Natura 2000. Varianta 1x byla právě s ohledem na vlivy zá-
měru na faunu, flóru, ekosystémy a chráněná území hodnocena lépe než ostatní varianty (s vý-
jimkou varianty nulové, která byla ale odmítnuta z jiných důvodů), a to zejména díky
optimalizovanému vedení rychlostní silnice v oblasti Horního luhu a přechodu nádrží Vodního
díla Nové Mlýny.¹⁴⁴³ Současně však bylo v dokumentaci i tak obecně předesláno, že v případě
všech zvažovaných variant bude nezbytné žádat o výjimku ze základních ochranných podmínek
ZCHÚ (CHKO Pálava) dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, jakož i o další výjimky
a stanoviska podle § 4 (významné krajinné prvky), § 8 (dřeviny rostoucí mimo les), § 56
(ZCHD) a případně dalších ustanovení téhož zákona.¹⁴⁴⁴

Zpracovatel posudku následně došel k jiným závěrům. Ke kapitole dokumentace EIA
zabývající se srovnáním navržených variant uvádí, že „[v] této kapitole lze dokumentovat, jak
bodové hodnocení variant, které při prvním pohledu navozuje dojem komplexnosti a serióznosti
může být relativně velmi subjektivní a při obodování jiným hodnotitelem velmi odlišné.“¹⁴⁴⁵
Následně provádí vlastní hodnocení variant a uzavírá, že „[z]a předpokladu plnění navržených
opatření varianta 2 vyžaduje nejméně kompromisů v oblasti vlivů na životní prostředí, a proto
ji lze navrhnout k realizaci. Ovšem i varianta 1x může být realizována za předpokladu, že při je-
jí detailním návrhu budou plně zachovány veškeré normové požadavky životního prostředí.
Varianta 1 je pak v oblasti Horního luhu prakticky nepřijatelná.“¹⁴⁴⁶

Mezi vyjádřeními k dokumentaci EIA lze nalézt již také velmi kritická vyjádření veřej-
nosti směřující proti záměru jako takovému a upozorňující na možnost vedení koridoru Brno –
Vídeň přes Břeclav. Tato vyjádření zpracovatel posudku vypořádal s odkazem na to, že tyto
otázky nelze řešit v rámci EIA při posuzování vlivů konkrétní stavby navržené oznamovatelem
v určitých variantách. Řešeno to může být v jiných hodnoceních (SEA), přičemž „[p]okud
v těchto koncepčních hodnoceních bude rozhodnuto, že napojení Brno – Vídeň bude vedeno
přes Břeclav, pak je pravděpodobné, že R52 v úseku Pohořelice – Mikulov nebude realizována
bez ohledu na výsledek hodnocení vlivů této stavby.“¹⁴⁴⁷ Upozornil však také na to, že rakouská
dálnice A5 se již začala stavět v koridoru Vídeň – Drasenhofen s tím, že dokončena by měla
být již kolem roku 2009. Podle zpracovatele posudku „v situaci, kdy je hotov úsek Brno –

¹⁴⁴³ Tamtéž, s. 132.

¹⁴⁴⁴ Tamtéž, s. 12.

¹⁴⁴⁵ Ludvík, V. (Ekoteam), *Posudek na dokumentaci o posuzování vlivů na životní prostředí podle zák. č. 100/2001 Sb., Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen)* [online], únor 2005, s. 89, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasca/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁴⁶ Tamtéž, s. 90 a také s. 179–180.

¹⁴⁴⁷ Tamtéž, s. 104 a 108.

*Pohořelice a bude hotov úsek Drasenhofen – Vídeň lze jen těžko požadovat napojení D2 – Břeclav – státní hranice bez dalšího napojení na Vídeň.*¹⁴⁴⁸

Ve stejné době jako posudek byla s ohledem na vstup ČR do EU a z toho plynoucí nové závazky v oblasti ochrany přírody vypracována také studie vlivu stavby na stanoviště a druhy evropsky významných lokalit a ptačích oblastí soustavy Natura 2000.¹⁴⁴⁹ Autor této studie konstatoval, že stavba ovlivní stanoviště a druhy, které jsou předmětem ochrany navržené evropsky významné lokality Mušovský luh a ptačích oblastí Střední nádrž Vodního díla Nové Mlýny a Pálava. V závěru studie konstatoval, že varianta 1 je nepřijatelná, jelikož výrazným negativním způsobem ovlivňuje prioritní stanoviště „91E0* - smíšené jasanovo-olšové lužní lesy temperátní a boreální Evropy“. Za možnou naopak označil realizaci stavby ve variantách 1x a 2, přičemž doporučil spíše variantu 1x za předpokladu, že přechod Vodního díla Nové Mlýny bude proveden Horní (Mušovskou) nádrží (event. rozšířením hráze mezi Mušovskou a Věstonickou nádrží západním směrem). Tato varianta byla podle jeho názoru vhodnější než varianta 2 „[v]zhledem ke skutečnosti, že západní část Horní (Mušovské) nádrže je významným stanovištěm všech druhů vodních ptáků, a to až 10 000 ex. a především významným biotopem (lovištěm) rybáků obecných, které by bylo variantou č. 2 poškozeno nebo dokonce zničeno.“¹⁴⁵⁰

Zápis z veřejného projednání dokládá, že řada zainteresovaných osob i v této fázi EIA vyjádřila nespokojenost obecně s řešením představujícím spojení Brna s Vídní přes Mikulov.¹⁴⁵¹ Upozorňováno bylo na možnost vedení spojení přes Břeclav i na dříve sledovaný koridor přes Nový Přerov. Několik obcí vyjádřilo podporu pro variantu nulovou. Zaznělo také, že nebyla provedena SEA a posouzení variant a že rakouská strana nekonzultovala s ČR ukončení dálnice A5. K tomu zástupce rakouské společnosti ASFINAG doplnil, že při posuzování variant byly zvažovány tři hraniční přechody, přičemž na základě podrobné analýzy zvítězila varianta přes Drasenhofen.¹⁴⁵² Zástupce Správy CHKO Pálava uvedl, že „rychlé vyloučení předchozích variant bylo chybné, Správou CHKO jsou preferovány varianty přes Nový Přerov či Znojmo. Navržené varianty záměru jsou z hlediska CHKO hodnoceny jako nevhodné pro přírodu i krajinu. Stanovení jednotlivých variant rychlostní silnice je považováno za nesprávné.“¹⁴⁵³

¹⁴⁴⁸ Tamtéž, s. 104–105 a 108.

¹⁴⁴⁹ Bušek, O. *Studie vlivu stavby na stanoviště a druhy evropsky významných lokalit a ptačích oblastí soustavy NATURA 2000* [online], únor 2005, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021]. Nová právní úprava týkající se ochrany lokalit soustavy Natura 2000 v zákoně o ochraně přírody a krajiny nabyla účinnosti dne 28. 4. 2004. Jedná se o dobu mezi zpracováním dokumentace a posudku EIA.

¹⁴⁵⁰ Tamtéž, s. 19.

¹⁴⁵¹ MŽP, *Zápis z veřejného projednání* [online], Praha, 22. 4. 2005, č. j.: 3493/OPVI/05, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁵² K rakouské právní úpravě týkající se plánování a umísťování staveb pozemních komunikací srov. kapitolu 7.2 této práce. V podkapitole 7.2.1 je blíže vysvětleno také postavení státní akciové společnosti ASFINAG.

¹⁴⁵³ Tamtéž, s. 7.

Ve stanovisku EIA byla na základě shromážděných podkladů vybrána jako nejvhodnější varianta 1x, a to zejména vzhledem k jejímu nejmenšímu negativnímu vlivu na lokality soustavy Natura 2000.¹⁴⁵⁴ K řadě uplatněných připomínek týkajících se možnosti posuzování jiných variant rychlostní silnice R52 MŽP ve stanovisku souhrnně uvedlo, že „*toto posouzení není předmětem hodnocení v rámci procesu EIA. Tato problematika trasování dálnic, rychlostních silnic patří do kompetence Ministerstva dopravy, které jako ústřední orgán státní správy zpracovává koncepcí rozvoje svěřených odvětví – dopravních sítí v rámci jednotlivých druhů dopravy. Tato koncepce je promítnuta do Usnesení vlády ČR ze dne 21. července 1999 č. 741 k Návrhu rozvoje dopravních sítí České republiky do roku 2010, Usnesením je schválen rozvoj vedení dopravních sítí.*“¹⁴⁵⁵

Vlivy varianty 1x na faunu, flóru a ekosystémy i na krajinu byly ve stanovisku EIA souhrnně hodnoceny jako velké z hlediska rozsahu a významné. Stanovisko výslovně stanoví, že „*[z]áměr umožňuje pravděpodobně pouze kompromisní převedení biokoridorů a migračních cest podél břehů Horní novomlýnské nádrže a dále v průběhu trasy pod Pálavou.*“¹⁴⁵⁶ Co se vlivů na krajinu týče, „*[n]ejvíce se projeví při přechodu Horní novomlýnské nádrže a při průchodu podél úpatí pálavských bradel. Ke zvýšení tohoto vlivu přispěje nutnost výstavby náhradního lokálního dopravního systému a vytvoření určité formy dopravního koridoru.*“¹⁴⁵⁷ Přihlédnuto nicméně bylo k závěrům studie vlivu stavby na stanoviště a druhy lokalit soustavy Natura 2000, kde byla tato varianta doporučena jako nejvhodnější.¹⁴⁵⁸

V ověřovacím stanovisku z roku 2016 MŽP volbu této varianty potvrdilo a stanovilo závazné podmínky pro navazující řízení.¹⁴⁵⁹ Ze stanoviska vyplývá, že k záměru v této variantě byla vydána stanoviska orgánů ochrany přírody (Krajského úřadu Jihomoravského kraje a Správy CHKO Pálava), ve kterých byl vyloučen významný negativní vliv záměru na lokality soustavy Natura 2000.¹⁴⁶⁰ V únoru 2021 bylo vydáno nové stanovisko Krajského úřadu Jihomoravského kraje k vlivu záměru na soustavu Natura 2000 po zvážení aktuálních změn v území. Také v tomto stanovisku je vyloučen významný vliv záměru na tyto lokality.¹⁴⁶¹

¹⁴⁵⁴ MŽP, *Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí* [online], Praha, 13. 5. 2005, č. j. 4061/OPVI/05, s. 10, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁵⁵ Tamtéž, s. 40.

¹⁴⁵⁶ Tamtéž, s. 5.

¹⁴⁵⁷ Tamtéž, s. 5.

¹⁴⁵⁸ Tamtéž, s. 5 a 10.

¹⁴⁵⁹ MŽP, *Závazné stanovisko k ověření souladu* [online], Praha, 23. 3. 2016, č. j. 19817/ENV/16, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁶⁰ Tamtéž, s. 11.

¹⁴⁶¹ Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, *Stanovisko k vlivu záměru „Dálnice D52 (R52) Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen)“ na soustavu Natura 2000 po zvážení aktuálních změn v území*, 9. 2. 2021, č. j. JMK 3913/2021, sp. zn. S-JMK 174405/2020.

6.1.4 Zvažování variant vedení koridoru dálnice v ÚP VÚC Břeclavsko

Proces pořizování územně plánovací dokumentace pro dotčenou oblast (tzv. územního plánu velkého územního celku, dále jen „ÚP VÚC“) probíhal od roku 2004 podle právní úpravy obsažené v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (tj. „starý“ stavební zákon). Bylo přitom využito zvláštního postupu podle § 21 odst. 6, který stanoví, že „[o]d zpracování konceptu řešení územního plánu velkého územního celku může být na návrh pořizovatele při schválení zadání upuštěno, jestliže řešení bylo prověřeno územní prognózou projednanou podle odstavců 2, 3 a 4. Zadání musí splňovat v těchto případech funkce souborného stanoviska podle odstavce 5.“¹⁴⁶² Jak bude vysvětleno níže, tento postup se později ukázal jako problematický s ohledem na nové závazky vyplývající z práva EU, které ještě nebyly řádně integrovány do procesů probíhajících podle stavebního zákona.

ÚP VÚC plnil v té době obdobnou funkci jako současné ZÚR. V souladu s § 9 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. bylo jeho úkolem stanovit uspořádání a limity řešeného území, vymezit významné rozvojové plochy, hlavní koridory dopravy a technické infrastruktury, územní systémy ekologické stability a další území speciálních zájmů. Řešeným územím se v tomto případě rozumělo pouze vymezené území více obcí, popřípadě okresů (na rozdíl od ZÚR, které se vždy vypracovávají pro celé území kraje). Pro své území je schvaloval příslušný kraj.¹⁴⁶³

Ze spisového materiálu shromážděného pro účely řízení před správními soudy (k tomu viz níže) vyplývá, že na konci června 2004 bylo pro území Jihomoravského kraje zahájeno projednání tzv. „Územní prognózy Jihomoravského kraje, která je zpracovávána v parametrech konceptu územního plánu velkého územního celku“, a to s odkazem na výše citované ustanovení § 21 odst. 6 zákona č. 50/1976 Sb. Tento proces však nebyl dokončen.¹⁴⁶⁴ Paralelně bylo v polovině září 2004 zahájeno také projednání tzv. „Návrhu zadání (splňujícího funkci souborného stanoviska) Územního plánu velkého územního celku okresu Břeclav“. Souhlas s pořizováním ÚP VÚC Břeclavsko vyjádřilo zastupitelstvo Jihomoravského kraje na konci září 2004.¹⁴⁶⁵ Po zastavení procesu pořizování Územní prognózy Jihomoravského kraje byla z této prognózy vyčleněna dílčí Územní prognóza Břeclavska.¹⁴⁶⁶

¹⁴⁶² Ustanovení § 21 odst. 6 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹⁴⁶³ Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹⁴⁶⁴ Převzato z rozsudku NSS ze dne 25. listopadu 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, body 118 a 121.

¹⁴⁶⁵ Usnesení č. 1204/04/Z27 ze dne 23. 9. 2004. Viz *Zápis o průběhu 27. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje, konaného dne 23. 9. 2004 ve velké zasedací síni sídla Jihomoravského kraje, Žerotínovo nám. 3/5, Brno*, dostupné [online] z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/linux/organy/00-04/zjmk/zapisy/zjmk027_040923z.htm [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁶⁶ Převzato z rozsudku NSS ze dne 25. listopadu 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, bod 122.

Dne 14. 3. 2005 pak proběhlo jednání se zástupci MŽP, na kterém bylo dohodnuto, že vyhodnocení SEA zpracované pro Územní prognózu Jihomoravského kraje je využitelné pro proces SEA k Územní prognóze okresu Břeclav. S ohledem na to bylo dohodnuto, že konečné stanovisko SEA vydá MŽP až k návrhu ÚP VÚC Břeclavska v postupu podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí (tj. „starý“ zákon upravující postup SEA), a to po předložení vyhodnocení vlivů na území evropsky významných lokalit a ptačích oblastí.¹⁴⁶⁷ Dne 11. dubna 2005 proto Krajský úřad Jihomoravského kraje oznámil projednání „Územní prognózy Břeclavska, která je zpracována po obsahové stránce v rozsahu územního plánu velkého územního celku“. Současně bylo oznámeno zahájení projednání „Posouzení vlivů Územní prognózy Břeclavska na životní prostředí“ podle zákona č. 244/1992 Sb. a později také projednání „Vyhodnocení vlivů územní koncepce Břeclavska na soustavu NATURA 2000 – Ptačí oblasti a Evropsky významné lokality“.¹⁴⁶⁸

Od zpracování konceptu řešení ÚP VÚC bylo upuštěno v souladu s výše popsáním postupem dle § 21 odst. 6 zákona č. 50/1976 Sb., což bylo odsouhlaseno zastupitelstvem Jihomoravského kraje dne 15. prosince 2005 (usnesení č. 455/05/Z7). Přímo na základě Územní prognózy byl proto připraven a projednán „Návrh zadání Územního plánu velkého územního celku Břeclavska splňující funkce souborného stanoviska“, který zastupitelstvo tímž usnesením také schválilo.¹⁴⁶⁹ Již v této fázi přitom někteří občané Jihomoravského kraje, obce a občanská sdružení upozorňovali ve formě otevřeného dopisu zaslaného zastupitelům kraje na vady zvoleného postupu.¹⁴⁷⁰ Přesto byl následně zpracován a projednán „Návrh Územního plánu velkého územního celku Břeclavska“, ke kterému vydalo také MŽP souhlasné stanovisko podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí.¹⁴⁷¹ Zastupitelstvo Jihomoravského kraje poté schválilo ÚP VÚC Břeclavsko dne 9. listopadu 2006. Ve stejném usnesení (usnesení č. 921/06/Z14) zastupitelstvo také vzalo na vědomí zprávu o projednání návrhu ÚP VPC Břeclavska, rozhodlo o podaných námitkách a vymezilo Závaznou část ÚP VÚC Břeclavska. Tuto Závaznou část ÚP VÚC Břeclavsko poté vyhlásilo ve formě obecně závazné vyhlášky Jihomoravského kraje.¹⁴⁷²

¹⁴⁶⁷ Tamtéž, bod 122.

¹⁴⁶⁸ Tamtéž, bod 124.

¹⁴⁶⁹ Viz Jihomoravský kraj, *Výpis usnesení ze 7. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje, konaného dne 15. 12. 2005 ve velké zasedací síni sídla Jihomoravského kraje, Žerotínovo nám. 3/5, Brno*, bod č. 35, dostupné [online] z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=1303&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁷⁰ *Otevřený dopis zastupitelstvu JMK ve věci územního plánování na Břeclavsku* [online], 2005, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/dopis_zastupitele_def.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁷¹ Převzato z rozsudku NSS ze dne 25. listopadu 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, bod 129.

¹⁴⁷² Viz Jihomoravský kraj, *Zápis o průběhu 14. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje, konaného dne 9. 11. 2006 ve velké zasedací síni sídla Jihomoravského kraje, Žerotínovo nám. 3/5, Brno* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=12857&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Popsaný postup se setkal s nesouhlasem ze strany veřejnosti i některých obcí. Na základě podnětu českých environmentálních neziskových organizací se jím proto zabývala Evropská komise. V dopise z ledna 2007 uvádí zástupce DG ENV, že zjevně existují dvě varianty spojení Brna a Vídně a že by bylo účelné zpracovat nezávislou komparativní studii, která tyto varianty porovná z hlediska dopravního, ekonomického, sociálního a environmentálního.¹⁴⁷³ Jak bylo uvedeno v přehledu událostí v podkapitole 6.1.2, v roce 2007 a 2008 bylo skutečně vypracováno hned několik srovnávacích studií, které s výjimkou studie DHV ČR z roku 2008 vesměs došly k závěru, že varianta přes Břeclav by byla výhodnější.

Záměrem výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně se dále zabýval také český veřejný ochránce práv. Ten ve své zprávě o výsledku šetření ze dne 3. listopadu 2006 konstatoval, že se podle jeho názoru příslušné úřady nevyvarovaly závažných chyb. Za zásadní nedostatek označil v první řadě to, že *„bylo připuštěno uskutečnění projektové EIA procedury na jediný koridor Pohořelice – Mikulov/Drasenhofen. Tomuto postupu přitom nepředcházelo strategické posouzení více možností řešení kapacitní infrastruktury mezi Brnem a Vídní (včetně přeshraničního posouzení). Vedle toho, že jde o nelogický krok (projektová EIA má své místo až po výběru vhodných koridorů v rámci strategického posouzení), založil takový postup prostor pro matení veřejnosti a manipulaci s výsledky.“*¹⁴⁷⁴

I v dalších ohledech se k procesu plánování této pozemní komunikace vyjádřil velice kriticky. Upozornil na to, že argumentace jím oslovených úřadů se pohybuje v kruhu, že k výběru varianty řešení došlo mimo rámec k tomu určených právních nástrojů, že veřejnost byla fakticky vytěsněna z rozhodování (jelikož *„opakovaným projednáváním, schvalováním, posuzováním a hodnocením koncepčních materiálů a z nich vycházejících záměrů se stává takřka nemožným najít ten správný okamžik, kdy by měly konkrétní návrhy a námítky veřejnosti zazní“*),¹⁴⁷⁵ a pak především na to, že nebyla řádně provedena SEA (postup MŽP v této věci označil za „velmi diskutabilní“). K tomu blíže uvedl, že *„[p]rávě u síťových staveb dopravní infrastruktury vystupuje význam procedury SEA do popředí, když na úrovni projektu konkrétního úseku již zjevně nelze z širších hledisek vážít optimální podobu dopravní infrastruktury (výběr koridoru zamýšlené dálnice). Stavbu dálnice je vcelku logicky nutno posuzovat především jako celek. Nezbyvá než konstatovat, že v případě kapacitního spojení Brna a Vídně k takto komplexnímu a včasnému posouzení nedošlo. To je závažný nedostatek, jenž zpochybňuje celý*

¹⁴⁷³ Kremlis, G., *RE: EC Involvement in the Vienna-Brno motorway development*, Brusel, 19. ledna 2007, sp. zn. ENV D3/MN/jv D (2007) 980.

¹⁴⁷⁴ Veřejný ochránce práv, *Zpráva o výsledku šetření veřejného ochránce práv ve věci záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně* [online], 2006, opak. cit., s. 12.

¹⁴⁷⁵ Tamtéž, s. 16.

*další postup projednávání R52.*¹⁴⁷⁶ Za problematické považoval také neposouzení variant koncepčního řešení s ohledem na ochranu lokalit soustavy Natura 2000.¹⁴⁷⁷

V závěrečném stanovisku ze dne 26. dubna 2007 veřejný ochránce práv setrval na svých závěrech a vyjádřil požadavek na (1) porovnání dopravních, ekonomických a ekologických parametrů variant kapacitního spojení Brno – Vídeň (také zde uvádí, že toto porovnání mu MD v návaznosti na závěry jeho šetření přislíbilo), (2) zabezpečení, aby se ŘSD napříště rovnocenně zabývalo všemi reálně v úvahu přicházejícími variantami navrhovaných spojení, (3) účinné prosazování veškerých vhodných opatření, které zmírní vliv stavby kapacitního spojení Brna a Vídně na životní prostředí a (4) navržení a postupnou realizaci účinných opatření k eliminaci kamionové dopravy, včetně kamionové dopravy na předmětném silničním tahu.¹⁴⁷⁸

Dne 7. února 2008 zaslal veřejný ochránce práv dopis zástupci Ekologického právního servisu, ve kterém jej informuje, že se rozhodl šetření uzavřít. Na konci tohoto dopisu shrnul, že „[k] celé věci mi po zvážení všech shromážděných podkladů nezbyvá než konstatovat, že správní úřady měly hledat možnosti jak jinou variantu dopravního spojení Brno – Vídeň řádně a pro veřejnost transparentně posoudit, nikoliv hledat argumenty, jak se posouzení obou tras vyhnout, mimo jiné s odkazem na schválený rakouský zákon, který není součástí právního řádu České republiky a jeho právní závaznost se v souladu s pravidly mezinárodního práva veřejného (zásada teritoriality) týká pouze rakouského území.“¹⁴⁷⁹

Vedle toho podala skupina obcí a fyzických osob také návrh na zrušení ÚP VÚC Břeclavsko ke správnímu soudu. NSS nicméně ve svém prvním usnesení ze dne 13. března 2007 poněkud překvapivě uzavřel, že nemá pravomoc přezkoumávat zákonnost jeho schvalování, jelikož se nejedná o opatření obecné povahy.¹⁴⁸⁰ Toto usnesení následně zrušil ÚS, který naopak

¹⁴⁷⁶ Tamtéž, s. 13.

¹⁴⁷⁷ Tamtéž, s. 14–15. Kromě toho stojí za pozornost také jeho úvahy o tom, že zváženy by měly být také možnosti převedení části nákladní kamionové dopravy na železnici, zrychlení, zkvalitnění a cenové zvýhodnění osobního železničního spojení Brna a Vídně a jiných opatření vedoucích k rovnoměrnějšímu využití stávající dopravní infrastruktury (modernizace stávající infrastruktury, výstavba obchvatů a kruhových objezdů, zkvalitnění spojení k dalším hraničním přejezdům). Uvádí, že podle jeho názoru je „[v] souladu s aktuálními trendy podpory šetrných dopravních řešení [...] na místě eliminovat nabídku kapacitní silniční infrastruktury, neboť tato v konečném důsledku znamená ztraktivnění pro další přepravní proudy (včetně tranzitních). Tím spíše v území, kde takové zatížení není žádoucí z důvodů ochrany přírody a krajiny [...] i z důvodu zachování rekreačního potenciálu území [...]“ Viz tamtéž, s. 14.

¹⁴⁷⁸ Veřejný ochránce práv, *Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně* [online], Brno, 26. dubna 2007, sp. zn. 2453/2006/VOP/JC, s. 6, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/Ombudsman_VUC_Breclavska_zavarecna_zprava.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁷⁹ Veřejný ochránce práv, *Dopis – uzavření šetření* [online], 2008, opak. cit.

¹⁴⁸⁰ Usnesení NSS ze dne 13. března 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44. Jednalo se o specifickou situaci vzniklou v důsledku toho, že (tehdy) nový správní řád obsahoval novou právní úpravu týkající se opatření obecné povahy již s účinností k 1. 1. 2006, ovšem (tehdy) nový stavební zákon, který stanovil, že územně plánovací dokumentace je vydávána právě v této formě, byl přijat až s účinností k 1. 1. 2007. ÚP VÚC Břeclavsko byl schválen

dovodil, že ÚP VÚC Břeclavska opatřením obecné povahy je (materiální pojetí).¹⁴⁸¹ V jiném usnesení týkajícím se téže věci (návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky, kterou byla vyhlášena Závazná část ÚP VÚC Břeclavska) ÚS tento svůj závěr potvrdil s tím, že je třeba upřednostnit soudní přezkum ÚP VÚC jakožto opatření obecné povahy.¹⁴⁸²

Ve svém následujícím rozsudku vydaném dne 25. listopadu 2009 pak NSS ÚP VÚC Břeclavska skutečně zrušil.¹⁴⁸³ Zásadní problém přitom podle NSS spočíval v absenci SEA, protože dovodil, že *„každou územně plánovací dokumentaci je nutno považovat za zcela autonomní dokument.“*¹⁴⁸⁴ Pro určení právního režimu SEA bylo tedy podle něj *„rozhodné datum schválení usnesení o pořízení územního plánu pro území Břeclavska, tj. 23. 9. 2004. Z uvedeného pak vyplývá, že bylo povinností odpůrce, potažmo Ministerstva životního prostředí, postupovat podle zákona č. 100/2001 Sb., resp. tento zákon na danou územně plánovací dokumentaci aplikovat.“*¹⁴⁸⁵ Podle tehdy nově novelizovaného zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (právní úprava SEA do něj byla zařazena až k 1. 5. 2004) bylo nutné provést řádnou SEA, resp. v první řadě alespoň zjišťovací řízení SEA, ve kterém by mimo jiné bylo možné vznést požadavek na zpracování v úvahu připadajících variant koncepce.¹⁴⁸⁶

V souvislosti s tím NSS dovodil, že postup podle § 21 odst. 6 zákona č. 50/1976 Sb. nešlo v daném případě s ohledem na potřebu provedení SEA podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, uplatnit. Uvádí, že podle jeho názoru *„[j]ediný logický závěr, ke kterému lze [...] dospět, je, že možnost postupu podle § 21 odst. 6 stavebního zákona nebyla od 1. 5. 2004 u koncepcí podléhajících posuzování vlivů dána, neboť byla vyloučena právě požadavky vyplývajícími ze zákona č. 100/2001 Sb. Opačný závěr by nutně vždy vedl k praktické nemožnosti podmínkám zde uvedeným vyhovět, neboť jediná fáze procesu pořizování územně plánovací dokumentace, ve které lze posoudit případné požadavky na zpracování variant řešení, by z tohoto procesu ‚vypadla‘. Ve stadiu zpracování prognózy by totiž bylo ještě ‚příliš brzy‘ (neboť zjišťovací řízení se provádí ‚na základě návrhu zadání‘) a kdykoli poté by bylo naopak vždy již ‚příliš pozdě‘ (neboť návrh zadání splňující funkci souborného stanoviska*

zastupitelstvem Jihomoravského kraje v mezidobí – dne 9. 11. 2006. Novela stavebního zákona zákonem č. 191/2008 Sb., která tuto situaci blíže řeší (srov. § 188 odst. 4 stavebního zákona), nebyla v době rozhodování NSS ještě přijata.

¹⁴⁸¹ Nález ÚS ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

¹⁴⁸² Usnesení ÚS ze dne 1. července 2009, sp. zn. Pl. ÚS 16/07.

¹⁴⁸³ Rozsudek NSS ze dne 25. listopadu 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210.

¹⁴⁸⁴ Tamtéž, bod 144.

¹⁴⁸⁵ Tamtéž, bod 144.

¹⁴⁸⁶ Tamtéž, bod 153.

je již invariantní).“¹⁴⁸⁷ Tento nedostatek právní úpravy byl později odstraněn s přijetím tehdy nového (tj. současného) stavebního zákona.¹⁴⁸⁸

NSS uzavřel, že zjištěná pochybení významně ovlivňují zákonnost napadeného opatření obecné povahy: „*Výsledky zjišťovacího řízení podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb., které v daném případě neproběhlo, totiž nelze v žádném případě předjímat, zejména pak zůstává otevřená otázka variantního posouzení silničního spojení Brno-Vídeň z hlediska vlivů na životní prostředí, která potenciálně ovlivňuje rozhodnutí o volbě výsledného koridoru.*“¹⁴⁸⁹ NSS dále upozornil také na to, že z obdobných důvodů byl v rozporu se zákonem i postup MŽP vztahující se k ochraně lokalit soustavy Natura 2000. V případech, kdy jsou dotčeny tyto lokality, je podle NSS zájem na variantním zpracování a posouzení koncepce ještě „o poznání naléhavější“. Odmítl proto argumentaci odpůrce, o tom, že „*koridor R52 byl variantně posouzen, neboť trasa Brno – Mikulov byla zpracována a posouzena v několika variantách. Skutečnost, že koridor v této trase byl zpracován ve variantách sama o sobě nic nemění na tom, že silniční propojení Brna s Vídní variantně posouzeno nebylo.*“¹⁴⁹⁰

Podobně byl později ze strany NSS zrušen také nový ÚP obce Perná v části vymezení ploch a trasy rychlostní silnice R52, a to pro nedodržení hierarchie mezi jednotlivými úrovněmi územně plánovací dokumentace (ÚP byl zastupitelstvem obce vydán po zrušení ÚP VÚC Břec-lavska, přesto do něj byl koridor R52 zahrnut). I v této souvislosti NSS upozornil, že „*nezbytnou podmínkou zákonného vymezení koridoru a trasy rychlostní silnice R52 je řádné posouzení všech variant silničního spojení Brna a Vídně v rámci posouzení vlivů těchto koncepcí podle § 10a zákona o posouzení vlivů na životní prostředí a ve vztahu k potenciálním zásahům do území Natura 2000. Takovéto posouzení variant však není možné na území jediné obce, ale musí být činěno ohledně umístění silnice jako takové, což je možno jen v rámci vyššího stupně územně plánovací dokumentace, tedy zásad územního rozvoje.*“¹⁴⁹¹ Z obdobných důvodů došlo později také ke zrušení příslušných částí ÚP obce Pohořelice.¹⁴⁹²

¹⁴⁸⁷ Tamtéž, body 159 a 160.

¹⁴⁸⁸ V době přijetí stavebního zákona to řešil § 55 odst. 2, podle kterého „[z]astupitelstvo obce může v rozhodnutí o pořízení změny územního plánu upustit od zadání i konceptu územního plánu v případech, kdy se nezpracovává vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a pokud jsou pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu součástí schválené zprávy o uplatňování územního plánu.“ Dnes je již právní úprava koncipována odlišně (jak bylo podrobně rozebráno již výše v kapitole 3 této práce).

¹⁴⁸⁹ Tamtéž, bod 163.

¹⁴⁹⁰ Tamtéž, bod 171.

¹⁴⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 20. dubna 2011, č. j. 6 Ao 2/2011 – 27, bod 30.

¹⁴⁹² Rozsudek NSS ze dne 19. prosince 2012, č. j. 6 Ao 4/2010 – 88.

6.1.5 Zvažování variant vedení koridoru dálnice v PÚR ČR a ZÚR

Po přijetí zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (tj. současný stavební zákon v tehdy platném znění) a schválení PÚR ČR 2008 byl zahájen nový proces pořizování územně plánovací dokumentace v dotčeném území (ke zrušení ÚP VÚC Břeclavsko došlo později – až v průběhu tohoto procesu). Tentokrát se přitom jednalo již o zásady územního rozvoje (ZÚR) v souladu s terminologií a právní úpravou podle současného stavebního zákona. Jak však bylo naznačeno již výše, ani tento proces se neobešel bez problémů.

Připomenout je zde v první řadě třeba, že již PÚR ČR z roku 2006 (která však byla připravena jako resortní koncepce mimo rámec v té době platné a účinné právní úpravy, jelikož zákon č. 183/2006 Sb. v té době ještě nebyl účinný a zákon č. 50/1976 Sb. žádnou koncepci označovanou jako „politika územního rozvoje“ neznal) vymezila koridor rychlostní silnice R52 jako spojení Pohořelice–Mikulov–Drasenhofen/Rakousko (E 461). Stejně vymezení pak bylo převzato také do PÚR ČR 2008 schválené usnesením vlády ze dne 20. července 2009 č. 929.¹⁴⁹³ V procesu přijímání PÚR ČR 2006 nebyly žádné varianty spojení Brna a Vídně zkoumány. Celá PÚR ČR 2006 byla předložena jako jednovariantní a takto byla také vyhodnocena v rámci SEA.¹⁴⁹⁴ Pokud jde o PÚR ČR 2008, ta v tomto ohledu obsahově navázala na PÚR ČR 2006 a také byla předložena a vyhodnocena v invariantní podobě.¹⁴⁹⁵

Již v podkladech a východiscích k PÚR ČR 2008 přitom bylo uvedeno, že „[z]ávažným problémem je otázka řešení Usnesení vlády č. 1064 z 19. září 2007, která stanovila jako úkol prověřit u příslušných představitelů Rakouské republiky možnost variantního řešení silničního spojení příhraniční komunikace Brno – Vídeň [...]. Toto usnesení naznačuje potenciál největších konfliktů mezi ochranou přírody a krajiny a novými záměry, které jsou zohledněny též v PÚR ČR 2008.“¹⁴⁹⁶ To však bylo zohledněno pouze v důvodové zprávě PÚR ČR 2008, kde je upozorněno na to, že se koridoru této rychlostní silnice týká usnesení vlády ze dne 19. září 2007 č. 1064 a že v důsledku prověření a vyhodnocení variantních řešení by mohlo dojít

¹⁴⁹³ MMR, *Politika územního rozvoje České republiky 2008* [online], 2009, opak. cit., s. 45 (bod 106).

¹⁴⁹⁴ Ve vyhodnocení SEA je uvedeno, že „[p]ři zpracovávání tohoto strategického materiálu byla v rámci příslušných interních pracovních výborů vedena diskuse a bylo zvažováno optimální řešení pro zpracování PÚR. Alternativy mohou nastat při implementaci PÚR, tj. při zpracování a realizaci navazují územně plánovací dokumentace.“ CkKP střední Čechy, Regionální environmentální centrum ČR, *Vyhodnocení koncepce z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví* [online], 2. 2. 2006, s. 106, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP012K [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁹⁵ „Dle sdělení kraje Jihomoravského je problematika návaznosti R52 na rakouskou dálnici A5 řešena od roku 1999. Stanovení Mikulova jako nápojného bodu má být řešeno v PÚR, následnou povinností kraje je stabilizovat vedení koridoru z Mikulova územím Jihomoravského kraje.“ MMR, *Zpráva o uplatňování PÚR ČR 2006* [online], s. 88 (bod 91), dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/archiv-koncepcnich-a-strategickych-dokumentu/politika-uzemniho-rozvoje-vcetne-souvisejicich-mat> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁴⁹⁶ MMR, *PÚR ČR 2008, Podklady a východiska* [online], prosinec 2008, s. 35, dostupné tamtéž.

ke změně PÚR. Současně je však stanoveno, že až do výsledků vyhodnocení těchto variant se mají zachovávat ta řešení, „*kteřa jsou stanovena v jiných platných dokumentech (např. u R52 – ÚPN VÚC Břeclavsko)*.“¹⁴⁹⁷ VÚC ÚP Břeclavsko byl ze strany NSS zrušen krátce po přijetí PÚR ČR 2008 (v listopadu 2009), v PÚR ČR to však již nijak reflektováno nebylo.

Ve vyhodnocení vlivů návrhu PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území je pouze konstatováno, že „[n]ejvýznamnějším limitem při vymezení koridorů silniční dopravy jsou (vedle ochrany obyvatelstva) zájmy ochrany přírody a krajiny. Podobně jako rozvojové osy i tyto lini-ové prvky v řadě případů kříží plošně rozsáhlé území zvýšených přírodních hodnot (CHKO, PO nebo EVL Natura 2000, přírodní park). Zvýšenou náročnost při řešení této problematiky lze očekávat především v případě koridorů D3, R6, R35, R49, R52 a R55.“¹⁴⁹⁸ K návrhu PÚR ČR 2008 bylo vydáno nesouhlasné stanovisko SEA. V odůvodnění tohoto stanoviska byl stanoven také požadavek na to, aby koridory dopravní infrastruktury, u kterých není trasa dosud stabilizovaná, byly řešeny variantně.¹⁴⁹⁹ Stanovisko SEA však není pro pořizování PÚR ČR závazné.

K NSS byly následně podány dva návrhy na zrušení PÚR ČR 2008. První z nich se týkal vymezení nové vzletové a přistávací dráhy Letiště Praha Ruzyně (z tohoto judikátu bylo citováno výše v práci),¹⁵⁰⁰ druhý se pak týkal přímo koridoru rychlostní silnice R52.¹⁵⁰¹ V případě návrhu na zrušení PÚR v části týkající se koridoru R52 NSS takřka doslova zopakoval své předchozí závěry o tom, že PÚR ČR není opatřením obecné povahy z formálního ani materiálního hlediska (což v tomto případě potvrdil také ÚS) a že proto nemá pravomoc ji přezkoumat.¹⁵⁰² Současně však obě tato usnesení NSS obsahují významné (také již výše citované) závěry týkající se závaznosti v PÚR obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání ZÚR i nižší druhy územně plánovací dokumentace. Shrnout na tomto místě lze, že podle názoru NSS je úkolem orgánů vykonávajících působnost na úseku územního plánování prověřit proveditelnost záměrů vyjádřených v PÚR ČR. Zařazení záměru do PÚR totiž s ohledem na další právní předpisy (mimo jiné z oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany přírody a krajiny) nemůže znamenat, že záměr bude bez dalšího posouzení realizován.¹⁵⁰³

¹⁴⁹⁷ Tamtéž, důvodová zpráva, s. 80.

¹⁴⁹⁸ MMR, *Vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území* [online], prosinec 2008, s. 65, dostupné tamtéž.

¹⁴⁹⁹ MŽP, *Stanovisko k návrhu Politiky územního rozvoje České republiky 2008* [online], Praha, 23. 1. 2009, č. j. 4872/ENV/09, s. 5, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP015Z?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁰⁰ Usnesení NSS zde dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59.

¹⁵⁰¹ Usnesení NSS ze dne 16. března 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 – 37.

¹⁵⁰² Tamtéž. Srov také usnesení ÚS ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

¹⁵⁰³ Usnesení NSS zde dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59 a usnesení NSS ze dne 16. března 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 – 37.

První návrh zadání ZÚR Jihomoravského kraje byl vypracován ještě v době platnosti ÚP VÚC Břeclavska a před vydáním PÚR ČR 2008. Zadání bylo schváleno zastupitelstvem kraje dne 13. září 2007 a byla zahájena fáze společného jednání s dotčenými orgány. Nicméně poté, co byl ÚP VÚC Břeclavska ze strany NSS zrušen, musel být tento proces pořizování ZÚR ukončen, jelikož již nebylo možné postupovat podle § 187 odst. 2 stavebního zákona (tj. převzít do návrhu ZÚR bez věcné změny všechny záměry obsažené v platné ÚP VÚC, které jsou vyhodnoceny jako aktuální a mají nadmístní charakter). Naopak v této nové situaci vznikla potřeba všechny záměry, které byly původně převzaty z ÚP VÚC Břeclavska, zapracovat do zadání ZÚR jako návrhy nové a jako takové je také posoudit.¹⁵⁰⁴

Druhý návrh zadání ZÚR Jihomoravského kraje byl připraven v prosinci 2009 (tj. až po vydání PÚR ČR 2008). V průběhu jeho projednávání zazněl několikrát požadavek na prověření variantního řešení silničního spojení mezi Brnem a Vídní přes Břeclav.¹⁵⁰⁵ V rámci vyřazení tohoto požadavku bylo vždy uvedeno, že „[v] *Návrhu ZÚR JMK bude prověřeno dálniční spojení Brna a Vídně s využitím rychlostní silnice R52 a využitím dálnice D2.*“¹⁵⁰⁶ MŽP ve svém stanovisku k návrhu zadání uplatnilo několik požadavků a připomínek týkajících se potřeby posoudit varianty koridorů dopravní infrastruktury, které jsou známy z přípravných dokumentací a dalších pramenů.¹⁵⁰⁷ Následně však bylo upřesněno, že se má jednat jen o varianty, které přicházejí v úvahu v době zpracování návrhu ZÚR.¹⁵⁰⁸ Druhá verze zadání ZÚR Jihomoravského kraje byla schválena zastupitelstvem kraje dne 25. února 2010. S ohledem na znění PÚR ČR 2008 v něm byl uveden úkol „[d]o návrhu ZÚR zapracovat koridor R 52 v trase *Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen/Rakousko (E 461) na základě vymezení v PÚR ČR 2008.*“¹⁵⁰⁹

Na základě schváleného zadání byl krajským úřadem vypracován návrh ZÚR. S dotčenými orgány byl tento návrh projednán v dubnu 2010 a veřejné projednání proběhlo v únoru 2011. Co se variant vedení koridoru rychlostní silnice R52 týče, ve verzi předložené ke společnému jednání s dotčenými orgány byl návrh řešen ve dvou variantách (varianta „základní ŘSD“ a varianta „alternativní západní“), v obou případech přitom bylo respektováno vymezení dle

¹⁵⁰⁴ MŽP, *Důvody ukončení posuzování ZÚR JMK* [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP003Z?lang=cs [cit. 1. 2. 2021].

¹⁵⁰⁵ Jihomoravský kraj, *Příloha č. 3 Zadání ZÚR JMK – Vyhodnocení požadavků*, bod D21 (AOPK – Správa CHKO Pálava), O6 (obec Bavory), O93 (obec Dolní Dunajovice), bod O316 (obec Modřice), atd.

¹⁵⁰⁶ Tamtéž.

¹⁵⁰⁷ MŽP, *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje – návrh zadání – stanovisko MŽP* [online], Praha, 15. 1. 2010, zejm. s. 6–8, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP016Z?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁰⁸ Mělo by se jednat o dopis MŽP ze dne 15. 2. 2010, zn. 6091/ENV/10. Převzato z rozsudku NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 133.

¹⁵⁰⁹ Krajský úřad Jihomoravského kraje, *Zadání zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje*, únor 2010, s. 8.

PÚR ČR 2008, tj. vedení od Pohořelic k hraničnímu přechodu u Mikulova.¹⁵¹⁰ Do fáze veřejného projednání vstoupil návrh v souladu s platnou právní úpravou obsaženou ve stavebním zákoně již v invariantní podobě. Vedení koridoru je zde upřesněno na „MÚK Pohořelice – Iváň – Perná – Mikulov – hranice ČR/Rakousko“ v šířce MÚK Pohořelice – Nová Ves – 400 m; Nová Ves – Pasohlávky (levý břeh Novomlýnské nádrže) – 700 m; Pasohlávky (levý břeh Novomlýnské nádrže) – hranice ČR/Rakousko – 400 m.¹⁵¹¹

Stanovisko SEA bylo k tomuto návrhu vydáno dne 22. srpna 2011.¹⁵¹² Stanovisko s ohledem na varianty rychlostní silnice R52 nestanovilo specifické požadavky, stanovilo ovšem celou řadu podmínek obecnějšího charakteru týkajících se všech koridorů dopravní infrastruktury. Co se požadavků na ochranu lokalit soustavy Natura 2000 týče, bylo ve stanovisku uvedeno, že „[v]zhledem k tomu, že hodnocená koncepce nepřináší u některých navržených záměrů dostatečně podrobné údaje, které by umožnily přesně posoudit konkrétní míru a rozsah případného vlivu na jednotlivé evropsky významné lokality, je potřeba u rozvojových oblastí, os, ploch a koridorů (záměrů), u kterých byl zjištěn možný negativní vliv (52 záměrů) přenést požadavek na posouzení vlivu konkrétních záměrů na EVL (PO) dle § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny do dalších fází správních řízení (nižší územně plánovací dokumentace, procedury EIA, územní a stavební řízení apod.).“¹⁵¹³ To se podle vyhodnocení vlivů návrhu na lokality soustavy Natura 2000 týkalo také koridoru rychlostní silnice R52.¹⁵¹⁴

¹⁵¹⁰ Krajský úřad Jihomoravského kraje, Atelier T-plan. s.r.o., *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, část I., 2. návrh* [online], duben 2010, textová část, část D, s. 20–21, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk/web_navrh/index.html [cit. 31. 7. 2021]. V případě varianty „základní ŘSD“ měl být koridor veden následovně: „MÚK Pohořelice – Nová Ves – Pasohlávky východ – Bavorský – Mikulov – hranice ČR / Rakousko“. V případě varianty „alternativní západní“ měl být koridor veden následovně: „MÚK Pohořelice – Nová Ves – Pasohlávky západ – Břeží – Mikulov – hranice ČR / Rakousko“. Mezi kritéria a podmínky pro rozhodování o výběru varianty R52 podle návrhu v tomto znění patří poloha koridoru ve vztahu k rozvojové ose N-OS3 Vídeňské, dopravní účinnost ve vztahu k poloze koridoru, minimalizace negativních vlivů na obytnou a rekreační funkci dotčeného území, minimalizace negativních vlivů na veřejné zdraví (hodnocení HIA), minimalizace střetů s limity využití území a minimalizace nežádoucí fragmentace krajiny.

¹⁵¹¹ Krajský úřad Jihomoravského kraje, Atelier T-plan. s.r.o., *ZÚR Jihomoravského kraje, část I., 2. návrh pro projednání dle § 39 zák. č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů* [online], únor 2011, textová část, část D, s. 19, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_2/WEB_NAVRH/index.html [cit. 31. 7. 2021]. Navržená kritéria pro rozhodování o změnách v území jsou shodná jako kritéria a podmínky pro rozhodování o výběru varianty uvedené v předchozí poznámce pod čarou.

¹⁵¹² MŽP, *Stanovisko ke 2. návrhu Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, verze po veřejném projednání* [online], Praha, 22. 8. 2011, č. j.: 57971/ENV/11, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP016Z?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵¹³ Tamtéž, s. 7.

¹⁵¹⁴ Krajský úřad Jihomoravského kraje, Atelier T-Plan, s.r.o., *Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území – textová část, oddíl B: Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na území Natura 2000* [online], zejména část B.4 ve spojení s přílohou č. 1, dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=172684&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Zastupitelstvo Jihomoravského kraje ZÚR schválilo a vydalo dne 22. listopadu 2011 (usnesení č. 1552/11/Z25).¹⁵¹⁵ Skupina dotčených obcí a fyzických osob následně podala návrh na zrušení těchto ZÚR. Jedním z jejich ústředních argumentů bylo, že základní koncepce plánovaného rozvoje páteří silniční infrastruktury (to se týká rychlostních silnic R43, R52 i R55) byla podle jejich názoru jako celek nevhodná a že byla vymezena v rozporu s právními předpisy.¹⁵¹⁶ Ve vztahu k R52 navrhovatelé zejména opět poukazovali na to, že než stavět tuto novou rychlostní silnici by pro účely propojení Brna a Vídně bylo vhodnější využít dálnici D2 do Břeclavi a dobudovat pouze navazující úsek rychlostní silnice R55 z Břeclavi k hraničnímu přechodu Poštorná/Reintal. Opírali se přitom zejména o tzv. alternativní dopravní koncepci zpracovanou M. Strnadem v lednu 2007, která nepočítá s realizací rychlostní silnice R52 v trase vymezené v PÚR ČR 2008 (studie byla zmiňována již výše).¹⁵¹⁷

NSS následně ZÚR Jihomoravského kraje skutečně zrušil, a to (v této práci již několikrát citovaným) rozsudkem ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526. Je však třeba konstatovat, že otázka zahrnutí koridoru rychlostní silnice R52 do ZÚR nebyla důvodem pro jejich zrušení. NSS ZÚR zrušil především z důvodu nedostatečného vyhodnocení kumulativních a synergických vlivů v rámci provedeného vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které podle jeho názoru způsobilo, že ZÚR vycházely z neúplně zjištěného skutkového stavu. V důsledku toho bylo podle NSS zatíženo vadou také stanovisko SEA.¹⁵¹⁸

K otázce vymezení koridoru rychlostní silnice R52 a posuzování variant spojení Brna a Vídně NSS naopak uvedl, že v souladu s PÚR ČR 2008 bylo skutečně nutné v ZÚR vymezit jak koridor rychlostní silnice R52 vedoucí z Pohořelic na státní hranici u Mikulova, tak také koridor rychlostní silnice R55. Tyto záměry totiž nebyly v PÚR ČR 2008 vymezeny jako vzájemné alternativy – jedná se tedy o dva samostatné záměry.¹⁵¹⁹ Nezahrnutí kteréhokoli z těchto koridorů do ZÚR by mohlo být podle NSS odůvodněno jedině neproveditelností záměru. To se stalo v případě koridoru R55 v úseku mezi Břeclaví a státní hranicí (viz níže). V případě R52 však žádná obdobná překážka shledána nebyla.¹⁵²⁰ Související závěry NSS týkající se nemožnosti zvažovat alternativní dopravní koncepci, která by pro svůj rozpor s PÚR nemohla projít procesem pořizování ZÚR, byly citovány již výše v kapitole 3 této práce.

¹⁵¹⁵ Jihomoravský kraj, *Opatření obecné povahy ZÚR JMK (2011)* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=172350&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 1.

¹⁵¹⁷ Tamtéž, bod 115.

¹⁵¹⁸ Tamtéž, bod 707.

¹⁵¹⁹ Tamtéž, bod 142 a 143.

¹⁵²⁰ Tamtéž, bod 141.

V návaznosti na výše uvedené je třeba doplnit, že NSS se vyjádřil také k argumentaci navrhovatelů jeho rozsudkem ze dne 25. listopadu 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, kterým byl zrušen ÚP VÚC Břeclavsko. V této souvislosti NSS uvádí, že současný „*právní názor Nejvyššího správního soudu vychází z odlišného skutkového základu. Územní plán VÚC Břeclavsko byl vydán v době, kdy nebyla schválena PÚR 2008. [...] schválená PÚR 2008 nade vší pochybnost zafixovala spojení Brna s Vídní po koridoru R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen. [...] Jinými slovy to, co dříve Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 Ao 1/2007 – 210 uložil na bedra kraje (tedy posouzení obou koncepčně odlišných variant propojení měst Brno a Vídeň), v mezidobí rozhodla vláda České republiky v PÚR 2008, která za těchto změněných podmínek neumožnila odpůrci zvažovat, zda je vhodné pojit tato města pomocí R52. Zákonost PÚR 2008 navrhovatelé nenapadají.*“¹⁵²¹

V důsledku zrušení ZÚR Jihomoravského kraje z roku 2011 byla zahájena příprava nových ZÚR.¹⁵²² Také jejich zadání z února 2013 obsahovalo shodně s předchozími ZÚR úkol „[z]přesnit koridor R52 v trase Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen / Rakousko (E 461) vymezený v PÚR.“¹⁵²³ Dále zde bylo výslovně uvedeno, že „[v]arianty budou zpracovány zejména pro plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury (zejména u R 43, R 52, R 55, [...]) [...]“¹⁵²⁴ V rámci projednání návrhu zadání ZÚR byly přijaty připomínky dotčených orgánů a obcí, z nichž některé opět požadovaly posouzení také variant silničního spojení Brno – Vídeň, které se nedotknou CHKO Pálava apod., v tomto případě však již těmto požadavkům nebylo vyhověno s odkazem na výše rozebraný rozsudek NSS.¹⁵²⁵

Návrh ZÚR pro společné jednání z října 2014 obsahoval stejně jako v případě ZÚR 2011 dvě varianty vedení koridoru rychlostní silnice R52 (varianta „základní ŘSD“ a varianta

¹⁵²¹ Tamtéž, bod 145.

¹⁵²² Zastupitelstvo Jihomoravského kraje podalo proti rozsudku NSS, kterým byly zrušeny první ZÚR Jihomoravského kraje, ústavní stížnost. Mezitím však již zahájilo práce na nových ZÚR. Ústavní stížnost byla usnesením ÚS ze dne 11. prosince 2013, sp. zn. I. ÚS 3619/12, odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost.

¹⁵²³ Krajský úřad Jihomoravského kraje, *Zadání zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje* [online], únor 2013, s. 11, dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=203631&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵²⁴ Tamtéž, s. 18.

¹⁵²⁵ Krajský úřad Jihomoravského kraje, *Příloha č. 2 k zadání ZÚR JMK* [online], únor 2013, dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=203631&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021]. Zvláště výmluvné je vypořádání připomínky uplatněné Správou CHKO Pálava na s. 13 tohoto dokumentu: „Co se týče variantního řešení silničního spojení Brno – Vídeň budou v návrhu ZÚR JMK posouzeny obě trasy spojující Brno s Vídní, tedy přes Mikulov po R52 a přes Břeclav po D2 a R55 jako dva samostatné záměry. Takovýto postup je nezbytný s ohledem na obsah PÚR ČR 2008 (čl. 106 a 109), která uložila zpřesnit v ZÚR koridor rychlostní silnice R52 přes Mikulov a současně prověřit proveditelnost záměru rychlostní silnice R55 v úseku Břeclav – státní hranice (viz rozsudek NSS č.j. 1 Ao 7/2011 – 526 ze dne 21.06.2012).“

„alternativní, západní“).¹⁵²⁶ V rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí byla doporučena varianta „základní ŘSD“, která byla označena za možnou za předpokladu uplatnění navržených opatření SEA. Naopak variantu „alternativní, západní“ zpracovatel SEA nedoporučil k zapracování do návrhu ZÚR.¹⁵²⁷ Tato varianta byla proto následně vypuštěna. Návrh ZÚR pro veřejné projednání byl v březnu 2016 připraven v invariantní podobě „MÚK Pohořelice-jih – Ivaň – Perná – Mikulov – hranice ČR / Rakousko“ o šířce koridoru 200 m, včetně doprovodné komunikace (v případě mimoúrovňových křižovatek došlo k jejich vymezení na okruh o různém poloměru: 180 m, 340 m nebo 350 m).¹⁵²⁸

Při vyhodnocení vlivů této varianty na lokality soustavy Natura 2000 byl konstatován mírně negativní vliv záměru (označení „-1“) s komentářem: „*Koridor je veden v místě, kde dochází k častým přeletům ptáků i k přechodům dalších zvířat přes silnici. Nelze vyloučit zvýšení přímých střetů s projíždějícími automobily (orel mořský, pěníce vlašská, tuhyk obecný – PO Pálava, všechny předměty ochrany PO Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny, roháč obecný, vydra říční EVL Mušovský luh). Při výstavbě i provozu dojde ke zvýšení hladiny rušení ohrožujícího předměty ochrany PO Pálava, PO Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny.*“¹⁵²⁹

MŽP vydalo souhlasné stanovisko SEA k návrhu ZÚR dne 5. ledna 2016. K volbě varianty koridoru rychlostní silnice R52 také MŽP uvádí, že s ohledem na vyhodnocení SEA preferuje variantu „základní ŘSD“. V souvislosti s vymezením tohoto koridoru stanovilo podmínky pro další stupně územního plánování a projektové přípravy. Jednak požadovalo, aby byl koridor vymezen s ohledem na zajištění optimalizace trasy s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu, na CHKO Pálava a přírodní rezervaci Věstonická nádrž, na lokality soustavy Natura 2000, atd. Negativní vlivy průchodu ptačími oblastmi mají být snižovány v dalších fázích projektové přípravy „*navržením vhodných technických opatření k minimalizaci rušení a zamezení střetů projíždějících vozidel s volně žijícími ptáky a dalšími živočichy.*“¹⁵³⁰

¹⁵²⁶ Krajský úřad Jihomoravského kraje, Urbanistické středisko Brno, spol. s r.o., Atelier T-plan, s.r.o., *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, návrh* [online], říjen 2014, textová část, část D, s. 42–43, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_3/WEB_NAVRH/ [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵²⁷ Kubešová, A., Krajíček, L., *Vyhodnocení vlivů Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje na udržitelný rozvoj území* [online], příloha 2: Hodnocení záměrů, s. 65 a násl. (zejména s. 75 a 86), dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_3/WEB_VYHODNOCENI/text_vyhodnoceni.html [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵²⁸ Krajský úřad Jihomoravského kraje, Urbanistické středisko Brno, spol. s r.o., Atelier T-plan, s.r.o., *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, návrh* [online], březen 2016, textová část, část D, s. 42–43, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_4/WEB_NAVRH/ [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵²⁹ Kubešová, A., Krajíček, L., *Vyhodnocení vlivů Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje na udržitelný rozvoj území* [online], příloha 1: Hodnocení vlivů na EVL a PO – tabulková část, s. 2, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_3/WEB_VYHODNOCENI/text_vyhodnoceni.html [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵³⁰ MŽP, *Stanovisko podle § 37 odst. 7 stavebního zákona* [online], Praha, 5. 1. 2016, č. j. 85166/ENV/15, s. 113, 114 a 115, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_5/TEXTOVA_CAST/ODUVODNENI/IIIE.pdf#view=fit [cit. 31. 7. 2021].

Nové ZÚR Jihomoravského kraje byly vydány zastupitelstvem dne 5. října 2016 (usnesení č. 2891/16/Z29).¹⁵³¹ Také proti těmto ZÚR byl následně podán návrh na jejich zrušení, který však NSS v tomto případě zamítl.¹⁵³² I tento rozsudek je však z pohledu této práce zajímavý, a to zejména protože v něm lze srovnat důležité upřesnění výše citované judikatury NSS týkající se právní formy PÚR ČR, nemožnosti jejího soudního přezkumu a její závaznosti pro pořizování ZÚR. Část navrhovatelů se totiž pokusila prostřednictvím ZÚR dosáhnout soudního přezkumu záměrů vymezených v PÚR. Odkazovali přitom jednak na usnesení NSS ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59 (odmítnutí návrhu na zrušení části PÚR ČR 2008), které je podle jejich názoru „vstřícnější k případnému nerespektování závaznosti PÚR tak, kde by její respektování nebylo v návazných aktech uskutečnitelné“,¹⁵³³ a také na rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526 (zrušení prvních ZÚR Jihomoravského kraje), kde NSS poznamenal, že „[z]ákonnost PÚR 2008 navrhovatelé nenapadají.“¹⁵³⁴

Krajský soud v Brně k tomuto návrhu uvedl, že PÚR ČR nemůže být předmětem soudního přezkumu a že zásadně nemůže být předmětem probíhajícího řízení o návrhu na zrušení ZÚR.¹⁵³⁵ „Jediným příkladem, kdy by tato situace teoreticky přicházela v úvahu, by bylo v případě, kdy by byly cíle územního plánování v PÚR vymezeny natolik konkrétně, že by již bylo nutné hovořit o konkrétní přesně vymezené regulaci určitého území; potom by bylo možné dovolat se přezkumu PÚR v rámci návrhu na zrušení zásad územního rozvoje či jeho části a v té části, ve které by PÚR vykazovala takovou míru konkrétnosti, která by překračovala základní rámec jejího zákonem vymezeného obsahu, by nebyla ve vztahu k pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území závazná.“¹⁵³⁶ V tomto ohledu Krajský soud odkázal na již výše citovanou pasáž z usnesení NSS č. j. 9 Ao 3/2009 – 59. Uzavřel však, že o takový případ v posuzovaném případě nejde: „Ani v případě koridorů dopravní infrastruktury, na něž se návrh zaměřuje, totiž nelze hovořit o takové míře konkretizace, která by překročila rámec koncepčního (strategického) dokumentu.“¹⁵³⁷

NSS se s tímto závěrem Krajského soudu ztotožnil. Uvedl, že konstantní judikatura nepovažuje PÚR za opatření obecné povahy způsobilé soudního přezkumu. Možnost posouzení PÚR je proto teoreticky přípustná pouze v případech, kdy by PÚR „*extendovala ze svých mezí*

¹⁵³¹ Krajský úřad Jihomoravského kraje, *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje 2016* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=400821&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵³² Rozsudek NSS ze dne 30. května 2019, č. j. 2 As 122/2018 – 512. Také proti tomuto rozsudku NSS byla podána ústavní stížnost, kterou však ÚS usnesením ze dne 28. dubna 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19, odmítl.

¹⁵³³ Rozsudek NSS ze dne 30. května 2019, č. j. 2 As 122/2018 – 512, bod 60.

¹⁵³⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 145.

¹⁵³⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. prosince 2017, č. j. 65 A 3/2017 – 931, body 71 a 103.

¹⁵³⁶ Tamtéž, bod 104.

¹⁵³⁷ Tamtéž, bod 104.

*co do míry konkrétnosti závazných limitů“.*¹⁵³⁸ Uzavřel pak, že „[p]okud stěžovatelé argumentují zněním rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, kde bylo konstatováno, že Politika územního rozvoje nebyla napadena, lze toto vyjádření vnímat jen ve významu, že nebylo na místě hodnotit to, zda je, či není předmětem přezkumu.“¹⁵³⁹

Výše uvedené lze shrnout v tom smyslu, že záměry vymezené v PÚR zásadně není možné soudně přezkoumat. Jedinou výjimku může představovat případ, kdy by tyto záměry byly v PÚR vymezeny excesivně konkrétně. Pokud jde o případy, kdy jsou záměry vymezené v PÚR následně shledány jako neproveditelné, v úvahu připadá jejich následné vypuštění z návrhu ZÚR a také z PÚR ČR. Závěr NSS z usnesení ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59, podle kterého „[z]ávaznost v Politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území ovšem neznamená a ani znamenat nemůže, že by kraje při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzaly do svých plánů realizaci v Politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant“,¹⁵⁴⁰ je tedy třeba dále vykládat pouze v tom smyslu, že „zkrácení práv navrhovatelů [si lze] představit až tehdy, pokud by zásady územního rozvoje v rozporu se shora uvedenými záměry zanesené v PÚR převzaly automaticky a neposuzovaly by jejich dopady [...]“.¹⁵⁴¹

6.1.6 Dílčí shrnutí případu

Z výše uvedeného vyplývá, že proces plánování a umístování rychlostní silnice R52 v úseku mezi Pohořelicemi a státní hranicí narážel od samého počátku na několik problémů. Primárním problémem bylo to, že Rakousko trvalo na tom, aby došlo k propojení pozemních komunikací na hraničním přechodu Mikulov/Drasenhofen a brzy začlenilo svou dálnici A5 do přílohy zákona o spolkových pozemních komunikacích právě v koridoru směřujícím na tento hraniční přechod. V tu chvíli vznikl i na české straně pádný argument pro to umístit koridor stavby právě v tomto směru, aniž by však předtím proběhlo komplexní přeshraniční posouzení záměru na propojení Brna a Vídně po pozemní komunikaci kategorie rychlostní silnice či dálnice. K tomu by byla vhodná příležitost zejména před začleněním záměru dálnice A5 do rakouského zákona o spolkových pozemních komunikacích a před začleněním koridoru rychlostní silnice

¹⁵³⁸ Rozsudek NSS ze dne 30. května 2019, č. j. 2 As 122/2018 – 512, bod 64.

¹⁵³⁹ Tamtéž.

¹⁵⁴⁰ Usnesení NSS ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59.

¹⁵⁴¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. prosince 2017, č. j. 65 A 3/2017 – 931, bod 107. Zajímavé je srovnat také další úvahy soudu uvedené *obiter dictum* v následujících bodech rozsudku.

R52 (právě v tomto směru) do územně plánovací dokumentace na české straně (tím spíše před provedením EIA pro tento záměr). Nelze v tuto chvíli předjímat, jak by takové posouzení dopadlo – problémem bylo samotné jeho neprovedení.¹⁵⁴²

S tím úzce souvisí podle mého názoru předčasné provedení EIA pro stavbu rychlostní silnice R52 ve variantách směřujících na hraniční přechod Mikulov/Drasenhofen. V rámci procesu EIA je možné zvažovat pouze varianty týkající se daného záměru. Předtím, než bude provedena EIA, by proto měla být pořízena a v rámci SEA posouzena příslušná územně plánovací dokumentace. Pouze v rámci procesu SEA lze zvažovat různé dopravní koncepce (zahrnující i různé druhy dopravy) a koncepční varianty vedení všech pozemních komunikací na vymezeném území. Výsledky dříve provedeného posouzení záměru (EIA) nejsou právně závazné pro pozdější pořizování územně plánovací dokumentace. Pokud by tedy při tomto pořizování bylo z jakýchkoli důvodů zvoleno jiné koncepční řešení dopravních ploch a koridorů na daném území, nebylo by nadále možné využít již vydané stanovisko EIA. Z výše provedeného rozboru je zřejmé, že na problémy související s tímto postupem bylo upozorňováno od samého počátku a že související připomínky byly již v rámci EIA vypořádány s odkazem na to, že teprve v návaznosti na výsledky posouzení územně plánovací dokumentace v rámci SEA se ukáže, zda bude stanovisko EIA použitelné. To je z povahy věci zcela nevhodný postup, který se přičí logické návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování.

Z podobných důvodů je problematické i to, že původní posouzení záměru rychlostní silnice R52 v rámci EIA neprobíhalo v režimu mezistátního posuzování – na základě požadavku rakouské strany byla patrně pouze odstraněna varianta přecházející státní hranici západně od hraničního přechodu Mikulov/Drasenhofen.¹⁵⁴³ V rámci EIA navíc nebylo možné zvažovat širší koncepční varianty silničního spojení Brna a Vídně. Když pak v ČR konečně došlo na zvažování koncepčních variant uspořádání sítě pozemních komunikací v Jihomoravském kraji, na rakouské straně se již počítalo s napojením na hraničním přechodu Mikulov/Drasenhofen a možnosti jakýchkoli změn byly v tomto ohledu označeny za „velmi omezené“.

Následný postup zvolený při pořizování VÚC ÚP Břeclavska lze na tomto místě označit také za značně nešťastný. Zásadní problém v této souvislosti vznikl především v důsledku

¹⁵⁴² Teprve v následujících letech bylo vypracováno několik odborných studií zabývajících se touto problematikou (na české straně např. Volf 2007, Strnad 2007 i pozdější, DHV ČR 2008, na rakouské straně pak zejména *Argumentarium A5 Nord Autobahn* z roku 2005).

¹⁵⁴³ V této souvislosti se hodí upozornit, že Rakousko ratifikovalo již v roce 1994 Espoo úmluvu, ČR ji ratifikovala až v roce 2001. K Espoo úmluvě srov. blíže kapitulu 2.5 této práce. Zákon č. 100/2001 Sb., v původním znění z 1. 1. 2002, obsahoval právní úpravu týkající se mezistátního posuzování (§ 11 a násl.). To, že v případě záměru rychlostní silnice R52 zcela jistě šlo o záměr podléhající mezistátnímu posuzování, vyplývá také z nedávného rozsudku NSS ze dne 23. června 2021, č. j. 10 As 36/2021 – 77 (srov. body 28–32).

mění se právní úpravy, kdy nové požadavky týkající se SEA ještě nebyly vhodně integrovány do procesů podle stavebního zákona. Krajský úřad tedy postupoval formálně vzato v souladu se stavebním zákonem (a ve vztahu k SEA také podle dohody s MŽP), již v průběhu pořizování však zaznívaly hlasy upozorňující na to, že zvolený postup nemusí být v pořádku. To poté konstatoval také veřejný ochránce práv a definitivně to potvrdil i NSS v rozsudku č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, kterým došlo ke zrušení VÚC ÚP Břeclavska. V tomto rozsudku NSS dovedl, že s ohledem na nové požadavky vyplývající ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebylo možné aplikovat postup podle § 21 odst. 6 „starého“ stavebního zákona.

Současně se zrušením VÚC ÚP Břeclavska NSS kraji uložil, že musí posoudit v úvahu připadající varianty spojení Brna s Vídní. Situace se však následně zcela zásadně změnila po přijetí PÚR ČR 2008. Jelikož v PÚR ČR 2008 byl vymezen koridor jak pro rychlostní silnici R52, tak pro rychlostní silnici R55 (vedoucí až na hranici s Rakouskem), nebylo již v souladu s právním názorem NSS možné při pořizování ZÚR zvažovat varianty, které by toto nerespektovaly a koridor R52 nevymezily. Tedy to, co měl posoudit kraj, v mezidobí rozhodla vláda ČR. V procesu pořizování PÚR ČR 2008 nebyly jiné varianty spojení Brna a Vídně vyhodnoceny (došlo pouze k zahrnutí „alternativní“ cesty po D2 a R55 protažené až na hraniční přechod Poštorná/Reinthal, jednalo se však o samostatné záměry, nikoli o zvažované varianty). Přijatou PÚR ČR 2008 přitom nebylo možné soudně přezkoumat.¹⁵⁴⁴

Právě tento krok vlády, při kterém došlo k začlenění záměru R52 i R55 (protažené až na hranici s Rakouskem) do PÚR ČR 2008, zcela zásadně změnil situaci. S ohledem na vymezení obou koridorů muselo dojít k začlenění R52 do ZÚR Jihomoravského kraje, protože byla „vyřazena“ její již řadu let zvažovaná alternativa přes Břeclav (je otázkou, zda tento důsledek vláda ČR předpokládala, nebo zda byly příčiny takového vymezení koridorů v PÚR ČR jiné). Nelze zapomínat na to, že již v lednu 2009 došlo k uzavření mezinárodní smlouvy s Rakouskem, ve které bylo dohodnuto napojení R52 a A5 na hraničním přechodu Mikulov/Drasenhofen – to vláda jistě také brala v potaz. I přesto je však podle mého názoru s podivem, že zvolený postup NSS aproboval. Jeho judikatura týkající se vztahu PÚR ČR a ZÚR sice odpovídá zákonné návaznosti jednotlivých nástrojů územního plánování (koridory staveb je skutečně třeba vymezit na té úrovni, na které je o nich rozhodováno, tj. v případě dálnic na úrovni vlády), současně se však podle mého názoru jedná o konstrukci značně problematickou, což se zřetelně projevuje právě ve vztahu k případu rychlostní silnice R52.

¹⁵⁴⁴ Také lze připomenout, že stanovisko SEA k této koncepci bylo nesouhlasné.

Prvním z důvodů je, že v souladu s judikaturou NSS má k vymezení koridoru celostátního a/nebo mezinárodního významu dojít na úrovni PÚR ČR, kterou ovšem nelze soudně přezkoumat. Veřejnost i obce jsou tak omezeny pouze na podávání připomínek při pořizování PÚR ČR. Nelze se pak divit, že při pořizování ZÚR dochází ke sporům při upřesňování vymezených koridorů – v praxi totiž nemusí existovat příliš mnoho možností, kudy je vést. Při pořizování ZÚR Jihomoravského kraje toto pojetí vztahu mezi PÚR ČR a ZÚR samo o sobě bránilo tomu, aby došlo ke zvážení alternativního dopravního řešení na území kraje, a to jen proto, že na úrovni vlády byly vymezeny dva silniční koridory, které nemohly být posouzeny jako možné alternativy (druhý z nich byl přitom z PÚR ČR následně vypuštěn pro „nepotřebnost“).

Druhým (souvisejícím) důvodem pak je, že toto pojetí naráží na podmínky ochrany lokalit soustavy Natura 2000 vyplývající ze směrnice o stanovištích. NSS v tomto ohledu zcela správně uvádí, že na úrovni územně plánovací dokumentace musí dojít k posouzení záměru, jehož koridor je přebírán z PÚR ČR, z hlediska jeho předpokládaných vlivů na životní prostředí, a to včetně vlivů na lokality soustavy Natura 2000. Pokud se při pořizování územně plánovací dokumentace ukáže, že nelze vyloučit významný vliv na lokality soustavy Natura 2000, je třeba postupovat podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny a tím zajistit, že tento záměr bude buď přijat v souladu s požadavky směrnice o stanovištích, nebo že bude vypuštěn z PÚR ČR i příslušné územně plánovací dokumentace (jedná se o překážku neproveditelnosti záměru, na jejímž základě může být záměr dodatečně vypuštěn z PÚR ČR).

Výše popsaná koncepce vztahu mezi PÚR ČR a ZÚR však zásadně omezuje možnosti zvažování koncepčních variant dopravního řešení, z nichž některé mohou být z pohledu lokalit soustavy Natura 2000 vhodnější, protože umožňují vyloučení nebo alespoň zmírnění negativních vlivů koncepce na tyto lokality. Připomenout lze, že podle NSS je i v případě dotčení lokalit soustavy Natura 2000 nezbytné respektovat soulad ZÚR se schválenou PÚR. Podle jeho názoru „[u]stanovení § 45i odst. 2 ZOPK ukládá zpracovat varianty, a to za účelem vyloučení, popř. alespoň zmírnění negativních vlivů koncepce na území zařazená do soustavy NATURA 2000. K dosažení tohoto účelu plně postačuje zpracovat varianty jednotlivých koridorů, [...]. Naplnění požadavku zpracování a posouzení variant dle § 45i odst. 2 ZOPK nemůže být ztotožněno s tvorbou zcela odlišné dopravní koncepce, která by pro svůj rozpor s PÚR 2008 nemohla úspěšně projít procesem pořizování ZÚR.“¹⁵⁴⁵

S tímto výkladem nelze podle mého názoru zcela souhlasit. Domnívám se, že by mělo být možné posoudit při pořizování územně plánovací dokumentace i ty varianty uspořádání

¹⁵⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 189.

dopravní sítě, které neodpovídají řešení vymezenému v PÚR ČR, avšak mohou být z pohledu ochrany lokalit soustavy Natura 2000 vhodnější. Pokud se přitom ukáže, že jiné uspořádání dopravní sítě je skutečně vhodnější, měla by následovat příslušná změna PÚR ČR, a to s odkazem na neproveditelnost záměru ve vymezeném koridoru pro rozpor se směrnicí o stanovištích (protože existuje jiná varianta, která umožňuje vyloučení nebo alespoň zmírnění negativních vlivů koncepce).¹⁵⁴⁶ V opačném případě se postup může dostat do rozporu se směrnicí o stanovištích, což lze dovodit také ze související judikatury Soudního dvora EU (srov. zejména případy C-239/04 – Komise v. Portugalsko a C-411/19 – WWF Italia Onlus a další).

V případě upřesňování koridoru rychlostní silnice R52 by podle této úvahy mělo být možné při pořizování ZÚR Jihomoravského kraje zvážit také „břeclavskou“ alternativu při současném zohlednění skutečnosti, že obchvat Břeclavi v alespoň dvoupruhovém uspořádání bude muset být vybudován i bez ohledu na výsledek tohoto srovnání (tj. u Břeclavi dojde k významnému zásahu do lokalit soustavy Natura 2000 bez ohledu na to, zda bude R52 ve směru na Mikulov vybudována – viz také níže). V důsledku spletité souhry okolností však namísto toho nakonec nastala situace, kdy v případě R52 byl na této úrovni konstatován již „jen“ mírný negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000,¹⁵⁴⁷ zatímco obchvat Břeclavi byl z PÚR ČR zcela vypuštěn (pro „nepotřebnost“). Realizován však bude ve dvoupruhovém uspořádání (jako záměr místního významu – viz níže). Z pohledu ochrany lokalit soustavy Natura 2000 tedy bylo zvoleno řešení, které zcela jistě nelze označit za nejlepší možné (spíše naopak).

6.2 Silnice I/55 (úsek Břeclav, obchvat)

6.2.1 Shrnutí základních informací o silnici

Výše uvedené závěry se hodí doplnit dílčí případovou studií upřesňující některé související informace týkající se ochrany lokalit soustavy Natura 2000. Pro tento účel byl vybrán případ již výše zmiňovaného úseku silnice I/55 představující obchvat Břeclavi, který se nachází rovněž

¹⁵⁴⁶ V této souvislosti je třeba upozornit, že ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění do 1. 1. 2018, stanovilo následující: „Nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit.“ Teprve 1. 1. 2018 bylo doplněno, že tento negativní vliv musí být „významný“.

¹⁵⁴⁷ Ve vazbě na to lze ještě připomenout i existenci varianty č. 4, která byla rozpracována v oznámení EIA a poté byla z posuzování vypuštěna s odkazem na nesouhlas Rakouska s převedením rychlostní silnice na rakouské území západně od hraničního přechodu Mikulov/Drasenhofen. Je přitom možné, že by se mohlo jednat o alternativu, která by umožnila vyloučení nebo zmírnění negativních vlivů rychlostní silnice R52 na lokality soustavy Natura 2000 (podle § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění do 1. 1. 2018 tyto vlivy nemusely být označeny za „významné“, aby bylo požadováno zvážení vhodnějších variant – viz předchozí poznámka pod čarou). Ani tato varianta však v ZÚR Jihomoravského kraje nemohla být s ohledem na vymezení koridoru R52 v PÚR ČR zvažována.

v Jihomoravském kraji (výše byl tento úsek zmiňován jako potenciální součást rychlostní silnice R55). V současnosti silnice I/55 prochází přímo Břeclaví, vybudováním obchvatu je tedy sledováno především odvedení tranzitní dopravy z centra města. Na druhé straně však obchvat nepříznivě zasahuje do z pohledu ochrany přírody hodnotného území (evropsky významné lokality Soutok – Podluží a ptačí oblasti Soutok – Tvrdonicko). Jedná se tedy o případ podobný modelovému „konfliktnímu“ příkladu uvedenému v úvodu této práce.¹⁵⁴⁸ Za Břeclaví pokračuje silnice I/55 na hraniční přechod s Rakouskou republikou Poštorná/Reintal.

Stavba „I/55 Břeclav, obchvat“ v délce 8,8 km je v současnosti projektována v kategorii S 9,5/80 a S 11,5/80.¹⁵⁴⁹ Jedná se tedy o dvoupruhovou silnici I. třídy s návrhovou rychlostí 80 km/h. Pro stavbu již bylo vydáno územní rozhodnutí. Vydání stavebního povolení se předpokládá v roce 2022 a uvedení do provozu přibližně v roce 2026.¹⁵⁵⁰ Záměr nebyl posouzen v rámci EIA (jedná se o záměr kategorie II a příslušný úřad dospěl v závěru zjišťovacího řízení k názoru, že jej není třeba posuzovat). Stavba navazuje na plánovanou dálnici D55, není však považována za její součást (dálnice má být ukončena u Břeclavi, kde na ní kromě silnic I/55 a I/40 navazuje také dálnice D2).

6.2.2 Základní milníky v procesu umístování stavby

Dne 3. listopadu 2003 bylo Krajskému úřadu Jihomoravského kraje jakožto příslušnému úřadu zasláno oznámení EIA za účelem provedení zjišťovacího řízení. Jelikož se jednalo o záměr kategorie II (tj. posuzování bylo „fakultativní“), byl součástí zjišťovacího řízení v první řadě *screening*, v jehož rámci měl Krajský úřad rozhodnout o tom, zda záměr bude podléhat posuzování vlivů na životní prostředí (EIA).¹⁵⁵¹ Z oznámení záměru vyplývá, že v roce 1994 byly zvažovány 4 varianty trasy, ovšem v rámci oznámení EIA již byla zpracována pouze jedna z nich (využívající úseků původních variant 1, 3 a 4).¹⁵⁵² Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodl dne 29. prosince 2003 o tom, že záměr nebude posuzován.

¹⁵⁴⁸ Srov. MŽP, *MF DNES: Stavba obchvatu Břeclavi by mohla začít dřív, v roce 2020* [online], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/articles_160514_MFD [cit. 31. 7. 2012].

¹⁵⁴⁹ Srov. ŘSD, *Silnice I/55, Břeclav, obchvat* [online], informační leták, stav k 4/2021, dostupné z: https://mapapp.rsd.cz/Upload/Stavby/338/infoletak_s55-breclav-obchvat.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁵⁰ Tamtéž.

¹⁵⁵¹ Jednalo se o záměr dle přílohy č. 1, kategorie II, bod 9.1. „Novostavby a rekonstrukce silnic o šíři větší než 10 m“ dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění účinném v roce 2003. Dále srov. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, „*Silnice I/55, Břeclav - obchvat*“ v k.ú. Břeclav, Poštorná, Kostice, okr. Břeclav – závěr zjišťovacího řízení ve smyslu ustanovení § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí [online], Brno, 29. 12. 2003, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_JHM066?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁵² Tamtéž, s. 42.

Dne 28. dubna 2004 nabyla účinnosti právní úprava obsažená v § 45a a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny týkající se vymezení a ochrany lokalit soustavy Natura 2000 (v souvislosti se vstupem ČR do EU ke dni 1. května 2004). V oblasti dotčené záměrem byla později vyhlášena evropsky významná lokalita Soutok – Podluží.¹⁵⁵³ Na národní seznam byla tato lokalita zařazena nařízením vlády č. 132/2005 Sb., které nabylo účinnosti v dubnu 2005.

Záměr stavby obchvatu Břeclavi byl poté podrobněji řešen v rámci změny č. 5.01 územního plánu sídelního útvaru Břeclav, která byla přijata dne 19. září 2007. Jelikož orgán ochrany přírody nevyloučil významný vliv na lokality soustavy Natura 2000, v rámci SEA bylo vypracováno také naturové hodnocení. V jeho rámci byly zpracovány a vyhodnoceny i další 3 varianty řešení obchvatu Břeclavi.¹⁵⁵⁴ Ve stanovisku SEA ze dne 15. prosince 2006 bylo konstatováno, že autorizovaným posouzením byl prokázán významný negativní vliv koncepce v části záměru „Silnice I/55, Břeclav – obchvat“ (resp. jeho nejvhodnější varianty č. 3) na evropsky významnou lokalitu Soutok – Podluží.¹⁵⁵⁵ Přímou v tomto stanovisku byla proto uvedena kompenzační opatření, která byla poté převzata i do samotného textu změny č. 5.01 územního plánu sídelního útvaru.¹⁵⁵⁶ Stanovisko SEA rovněž stanovilo, že „[r]ealizace kompenzačních opatření bude uložena příslušným investorům v rámci povolovacích řízení, která budou vedena v budoucnu k předmětnému záměru samostatně v režimu stanoveném ustanovením § 45i odst. 11 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.“¹⁵⁵⁷

Územní rozhodnutí pro záměr stavby obchvatu Břeclavi bylo vydáno již 9. dubna 2007. Pokud jde o podmínky týkající se vlivu záměru na lokality soustavy Natura 2000, stavební úřad v rámci podmínek územního rozhodnutí odkázal především na SEA provedenou pro účely změny 5.01 územního plánu sídelního útvaru Břeclav. Poukázal na to, že v rámci jejího pořizování byly odpovídajícím způsobem zváženy varianty řešení, jakož i doloženy naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu, a že byla také uložena kompenzační a zmírňující opatření. Tyto závěry se podle něj plně vztahují také na územní řízení. Pokud jde o kompenzační opatření, uvedl dále že „[p]odrobnost zpracování dokumentace pro územní rozhodnutí [...] neumožňuje dopracování návrhu nezbytných kompenzačních opatření autorizovanou osobou do

¹⁵⁵³ Nařízení vlády č. 318/2013 Sb., příloha 849, a předtím nařízení vlády č. 132/2005 Sb., příloha č. 647.

¹⁵⁵⁴ Mudra, S., *Posouzení vlivů koncepce na evropsky významné lokality a ptací oblasti dle § 45 h a i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění – ÚPN SÚ Břeclav – změna č. 5.01, Silnice I/55, Břeclav – obchvat a variantní řešení*, srpen 2006, s. 4 a násl.

¹⁵⁵⁵ Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, *Stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí územně plánovací dokumentace* [online], Brno, 15. 12. 2006, sp. zn. S-JMK 49884/2006 OŽP, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_JHM039U?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁵⁶ Městský úřad Břeclav, *Územní plán sídelního útvaru, změna č. 5.01*, textová část, Brno, listopad 2007, s. 8.

¹⁵⁵⁷ Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, *Stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí územně plánovací dokumentace* [online], 2006, opak. cit., s. 3.

*detailní a konečné podoby, nezbytné pro její uložení a zajištění ve smyslu odstavce 11) § 45i zákona. Z tohoto důvodu musí být zamýšlené využití území v územním rozhodnutí podmíněno realizací kompenzačních a zmírňujících opatření, stanovených závazně v ÚPD a konkretizace takto rámcově stanovených kompenzačních opatření musí být provedena v následném vyhodnocení autorizovanou osobou nad podrobnou dokumentací stavby, která bude zpracována pro povolující stavební řízení. Takto dopracovaná kompenzační opatření budou následně zdejším orgánem ochrany přírody uložena investorovi v režimu odstavce 11 § 45i zákona.*¹⁵⁵⁸

V letech 2007 a 2008 se situace začala komplikovat z důvodu diskuse o alternativní možnosti silničního propojení Brna a Vídně po dálnici D2 a čtyřpruhovém obchvatu Břeclavi (R55 nebo I/55 ve čtyřpruhovém provedení) ve směru na hraniční přechod Poštorná/Reinthal. V této souvislosti bylo nezbytné znovu projednat, v jaké kategorii má být obchvat Břeclavi navržen. Ve svém usnesení ze dne 9. června 2008 č. 735 vyslovila vláda ČR souhlas s propojením rychlostní silnice R55 s rakouskou dálniční a silniční sítí na státní hranici mezi městem Břeclav (místní částí Poštorná) a obcí Reinthal. Uložila také ministru dopravy, aby připravil mezinárodní smlouvu o jejich propojení a aby pokračoval „v přípravných pracích k realizaci obchvatu Břeclavi silnicí I/55 v úseku dálnice D2 – hraniční přechod Poštorná/Reinthal, a to ve čtyřpruhovém uspořádání, které však musí projednat zastupitelstvo Jihomoravského kraje.“¹⁵⁵⁹

V PÚR ČR 2008 byla vymezena rychlostní silnice R55 v koridoru „Olomouc–Přerov a dále Napajedla–Uherské Hradiště–Hodonín–Břeclav–hranice ČR (–Wien).“¹⁵⁶⁰ V tomto okamžiku tedy vláda ČR zvažovala vybudování obchvatu Břeclavi ve formě rychlostní silnice R55. Stanovila však zvláštní úkol pro ministerstva dopravy a životního prostředí, aby prověřila proveditelnost tohoto záměru v úseku R55 Břeclav – státní hranice.¹⁵⁶¹ PÚR ČR 2008 byla vládou schválena dne 20. července 2009. Zastupitelstvo Jihomoravského kraje projednalo otázku uspořádání obchvatu Břeclavi v prosinci 2009, kdy také přijalo usnesení, podle kterého by měla být

¹⁵⁵⁸ Městský úřad Břeclav, stavební úřad, *Veřejná vyhláška – územní rozhodnutí č. 11/07 (rozhodnutí o umístění stavby Silnice I/55 Břeclav, obchvat)*, Břeclav, 9. 2. 2007, č. j. MUBR-S 19971/2005 OSÚ/Ve – 328.

¹⁵⁵⁹ Usnesení Vlády ČR ze dne 9. června 2008 č. 735 k přípravě a výstavbě kapacitní pozemní komunikace v úseku Pohořelice – státní hranice s Rakouskou republikou. Již v podkladech a východiscích pro PÚR ČR 2008 bylo upozorněno na možný nesoulad záměrem rychlostní R55 v úseku Břeclav – státní hranice s neexistencí obdobného záměru na rakouské straně. MMR, *PÚR ČR 2008, Podklady a východiska* [online], prosinec 2008, s. 13, dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/archiv-koncepcnich-a-strategickych-dokumentu/politika-uzemniho-rozvoje-vcetne-souvisejicich-mat> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁶⁰ MMR, *Politika územního rozvoje České republiky 2008* [online], Brno, Ústav územního rozvoje 2009, s. 45 (bod 109), dostupné z: <http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/politika-uzemniho-rozvoje-2008/pur-cr-2008-cz.pdf> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁶¹ Tamtéž.

slova „ve čtyřpruhovém uspořádání“ nahrazena slovy „ve dvoupruhovém uspořádání“.¹⁵⁶² To vláda ve svém usnesení č. 713 ze dne 6. října 2010 akceptovala.

V ZÚR Jihomoravského kraje z roku 2011 byl záměr rychlostní silnice R55 zpřesněn tak, že končil u Břeclavi napojením na D2 (nepokračoval tedy již ke státní hranici). Bylo stanoveno, že na R55 naváže koridor silnice I/55 s obchvatem Břeclavi, který v těchto ZÚR vymezen nebyl.¹⁵⁶³ Soudě podle odůvodnění ZÚR byly zvažovány tři různé varianty koridoru I/55 v této oblasti. U všech byl shledán významný negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000. Ve výsledku byla vybrána původně sledovaná varianta „obchvatová“, která počítá s vybudováním obchvatu Břeclavi po dvoupruhové silnici. Zohledněno bylo také to, že právě tato varianta je součástí schváleného územního plánu města a že je na ni vydáno územní rozhodnutí. S tímto odůvodněním byl koridor obchvatu vedeného po I/55 ze ZÚR vypuštěn.¹⁵⁶⁴

To vše bylo následně řešeno ve výše rozebíraném rozsudku NSS č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, ve kterém soud rozhodoval o zrušení ZÚR Jihomoravského kraje z roku 2011. NSS se zde vyjádřil také k důvodům nezahrnutí záměru obchvatu Břeclavi do ZÚR, které navrhovatelé označili za protiprávní obcházení povinnosti provést vyhodnocení z hledisek uvedených v § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny. NSS v této souvislosti uvedl, že „[v]ypuštění záměru obchvatu Břeclavi (silnice I/55) z návrhu ZÚR neshledal [...] v rozporu se zákonem, byť oficiální zdůvodnění tohoto kroku lze považovat za nevěrohodné (k pravé příčině viz bod [190] shora). Podstatné nicméně je, že obchvat Břeclavi není upraven v PÚR 2008, a proto nebylo povinností odpůrce tento záměr zahrnout do ZÚR.“¹⁵⁶⁵ Onou pravou příčinou nezahrnutí koridoru do ZÚR byl podle názoru NSS významný negativní vliv všech tří zvažovaných variant záměru na lokality soustavy Natura 2000 a z toho plynoucí potřeba postupu podle § 45i odst. 8, 9 a 10 zákona o ochraně přírody a krajiny. Ve vztahu k otázce souladu řešení s PÚR ČR NSS uvedl, že v PÚR ČR bylo vyžadováno prověření proveditelnosti tohoto rozvojového záměru v úseku R55 Břeclav – státní hranice. Podle jeho zjištění byla tato otázka řešena na jednání ministerstev a dalších správních orgánů dne 22. listopadu 2011, přičemž bylo potvrzeno řešení odpovídající vydaným ZÚR a usnesení vlády ze dne 6. října 2010 č. 713.¹⁵⁶⁶

¹⁵⁶² Usnesení č. 603/09/Z 11 Zastupitelstva Jihomoravského kraje, viz zápis o průběhu 11. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje, konaného dne 17. 12. 2009.

¹⁵⁶³ Jihomoravský kraj, *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje* [online], textová část, část D, s. 20–21, dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=172350&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁶⁴ Jihomoravský kraj, *Odůvodnění Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje* [online], textová část, část C. Komplexní zdůvodnění přijatého řešení, s. 68, dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=172350&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 195.

¹⁵⁶⁶ Tamtéž, bod 381.

NSS nicméně současně upozornil, že nezahrnutí koridoru do ZÚR může mít jiné významné důsledky: „V případě, že by bylo možné přijmout tezi navrhovatelů, že obchvat Břeclavi naplňuje definici koridoru nadmístního významu, je nutno jeho nevymezení v ZÚR interpretovat jako upuštění od realizace tohoto záměru. Nelze se ztotožnit s vysvětlením odpůrce obsaženým v odůvodnění ZÚR (s. 68), dle něhož nebylo třeba obchvat Břeclavi vymezovat v ZÚR a postačilo jeho zanesení do ZÚR jako informativního jevu, neboť obchvat je zanesen v územním plánu Břeclavi a je na něj vydáno územní rozhodnutí. Pokud by obchvat Břeclavi vskutku byl koridorem nadmístního významu [...], měla by tato skutečnost významné dopady na aplikovatelnost příslušné části územního plánu města Břeclavi.“¹⁵⁶⁷

Aktualizací č. 1 PÚR ČR z roku 2015 byl záměr vybudování obchvatu Břeclavi po rychlostí silnici vypuštěn z PÚR ČR (vymezení R55 bylo „zkráceno“ na úsek Olomouc–Přerov a dále Napajedla–Uherské Hradiště–Hodonín–D2).¹⁵⁶⁸ V odůvodnění návrhu Aktualizace č. 1 je to vysvětleno tím, že „prověřením byla prokázána nepotřebnost pokračování záměru přes Břeclav na hranice ČR.“¹⁵⁶⁹ V ZÚR Jihomoravského kraje z roku 2016 byla rychlostní silnice R55 shodně jako ve zrušených ZÚR z roku 2011 ukončena připojením na D2.

Obchvat Břeclavi do ZÚR opět nebyl zahrnut,¹⁵⁷⁰ což je v odůvodnění ZÚR vysvětleno tím, že „obchvat řeší místní dopravní problém, je vymezen v územním plánu Břeclavi a bylo na něj vydáno územní rozhodnutí. Záměr obchvatu Břeclavi je zdůvodňován primárně odvedením tranzitní dopravy z centra města Břeclavi, nabídkou alternativní trasy pro dosažení místních cílů, odstupňování jednotlivých segmentů základního komunikačního systému ve městě tak, aby obsloužily dopravní cíle při minimalizaci zátěže prostředí a možností napojení připravovaných průmyslových zón.“¹⁵⁷¹ V rámci soudního přezkumu těchto ZÚR byla absence obchvatu stejně jako v případě předchozích ZÚR napadena, NSS v tom však neshledal problém. Mimo jiné konstatoval, že je „možné, že místní řešení je pohledem zásad vhodné či alespoň akceptovatelné, a pak není třeba, aby se jím zásady zabývaly, pouze je berou v úvahu.“¹⁵⁷²

¹⁵⁶⁷ Tamtéž, bod 195.

¹⁵⁶⁸ MMR, *Politika územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1* [online], s. 49 (bod 109), dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/navrh-aktualizace-c-1-politiky-uzemniho-rozvoje-cr> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁶⁹ MMR, *Odůvodnění k návrhu Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje České republiky* [online], s. 18, dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/navrh-aktualizace-c-1-politiky-uzemniho-rozvoje-cr> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁷⁰ Krajský úřad Jihomoravského kraje, Urbanistické středisko Brno, spol. s.r.o., Atelier T-plan, s.r.o., *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje 2016* [online], září 2016, textová část, část D, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_5/WEB_NAVRH/ [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁷¹ Krajský úřad Jihomoravského kraje, Urbanistické středisko Brno, spol. s.r.o., Atelier T-plan, s.r.o., *Odůvodnění Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje 2016* [online], textová část, kapitola B, s. 43, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_5/WEB_NAVRH/ [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁷² Rozsudek NSS ze dne 30. května 2019, č. j. 2 As 122/2018 – 512, bod 129.

6.2.3 Řízení o uložení kompenzačních opatření

V okamžiku, kdy bylo rozhodnuto o tom, že pozemní komunikace bude realizována v původně plánované podobě (tedy jako dvoupruhová silnice I. třídy), mohly být znovuzahájeny práce na jejím dalším povolování. Jak již bylo uvedeno výše, jednou z podmínek územního rozhodnutí vydaného dne 9. 2. 2007 pro stavbu „Silnice I/55 Břeclav, obchvat“ byla konkretizace a uložení kompenzačních opatření původně obecně vymezených v rámci SEA pro změnu č. 5.01 územního plánu sídelního útvaru Břeclav. Proto Městský úřad Břeclav, odbor životního prostředí (jakožto speciální stavební úřad v rámci stavebního řízení pro část stavby) požádal dne 4. 8. 2014 Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, oddělení ochrany přírody a krajiny, o stanovení těchto kompenzačních opatření.¹⁵⁷³

Na základě této žádosti Krajský úřad Jihomoravského kraje vydal dne 22. 4. 2015 rozhodnutí, ve kterém s odkazem na § 45i odst. 11 zákona o ochraně přírody a krajiny uložil provedení a zajištění kompenzačních opatření a stanovil související podmínky. Z procesního hlediska vyšel ze skutečnosti, že se jedná o zvláštní správní řízení zahájené dnem doručení žádosti Městského úřadu Břeclav. Konkrétní opatření byla uložena na základě posouzení SEA zpracovaného pro změnu č. 5.01 územního plánu sídelního útvaru Břeclav, územního rozhodnutí, dalšího posouzení vlivů záměru stavby na lokality soustavy Natura 2000 z roku 2007 a také projektů kompenzačních opatření předložených investorem stavby. Proběhly také konzultace s regionálními pracovišti AOPK a výsledkům zpracovatele naturových hodnocení.¹⁵⁷⁴ Proti rozhodnutí byla podána odvolání ze strany několika ekologických organizací, která však MŽP ve svém rozhodnutí ze dne 14. září 2015 zamítlo.

Dva spolky následně podaly správní žalobu proti prvostupňovému i druhostupňovému rozhodnutí a žádaly jejich zrušení zejména z důvodu, že došlo k nezákonnému hodnocení vlivů na lokality soustavy Natura 2000 mimo proces EIA, a to až po vydání územního rozhodnutí a v situaci, kdy neexistovaly ZÚR Jihomoravského kraje (ty byly ze strany NSS zrušeny dne 21. června 2012 a nové ZÚR byly zastupitelstvem kraje přijaty až v říjnu 2016 – viz výše). Krajský soud v Brně ve svém prvním rozsudku ze dne 22. března 2017 přisvědčil hned první z těchto námitek a uvedená rozhodnutí správních orgánů zrušil. Domníval se totiž, že předmětné řízení bylo zahájeno až v srpnu 2014 (tj. den podání žádosti o uložení kompenzačních

¹⁵⁷³ Městský úřad Břeclav, odbor životního prostředí, *Žádost o stanovení kompenzačních opatření*, Břeclav, 4. 8. 2013, č. j. MUBR 48592/2014, sp. zn. MUBR-S45492/2014 OŽP/Bi.

¹⁵⁷⁴ Krajský úřad Jihomoravského kraje, Odbor životního prostředí, *Rozhodnutí ze dne 22. 4. 2015*, č. j. JMK 92212/2014, sp. zn. S – JMK 92212/2014 OŽP/Mch.

opatření), proto dovodil, že se na něj již ustanovení § 45h a § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny plně vztahovala a mělo být provedeno řádné naturové posouzení.¹⁵⁷⁵

S tímto názorem se však neztotožnil NSS. Ten ve svém rozsudku ze dne 28. března 2018 dovodil, že „[p]odání oznámení o záměru podle § 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 30. 4. 2004, představuje tzv. formální podání žádosti o povolení záměru ve smyslu relevantní judikatury Soudního dvora EU (např. rozsudek ve věci C-209/04, Komise proti Rakousku). Pokud byla tímto krokem řízení vedoucí k povolení záměru formálně zahájena před datem uplynutí lhůty pro provedení směrnice Rady č. 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen ‚směrnice o stanovištích‘), neuplatní se specifické požadavky uložené touto směrnicí (zejm. povinnost provést tzv. naturové hodnocení záměru). Při schvalování a realizaci záměru je však nutné dbát na obecnou ochranu dotčených lokalit v režimu čl. 6 odst. 2 směrnice o stanovištích, jehož působnost není dotčena tím, že záměr byl formálně představen ještě před transpozicí směrnice o stanovištích.“¹⁵⁷⁶

Klíčovou otázkou v této souvislosti tedy bylo určení okamžiku, kdy došlo k „podání formální žádosti vedoucí k povolení projektu“. Podle NSS se jedná o den podání oznámení EIA, které proběhlo v době před vstupem ČR do EU. Proto podle něj nebylo nutné naturové posouzení provést – vyšel přitom mimo jiné z rozsudku Soudního dvora ve věci C-209/04, Komise proti Rakousku, který byl zmiňován již v kapitole 2.4.2.6 této práce. Řízení o uložení kompenzačních opatření bylo podle něj v tomto případě na naturovém posouzení nezávislé. Namísto něj bylo jako odborný podklad pro určení vhodných kompenzačních opatření využito posouzení záměru v rámci SEA ke koncepci „Změna č. 5.01 územního plánu sídelního útvaru Břeclav“ a další dokumenty (projekty kompenzačních opatření, územní rozhodnutí).¹⁵⁷⁷

Věc byla poté vrácena Krajskému soudu v Brně k novému rozhodnutí. Jelikož v tomto případě byl již vázán právním názorem NSS, dospěl také Krajský soud k závěru, že žaloby obou spolků je třeba zamítnout.¹⁵⁷⁸ K otázce potřeby provedení naturového posouzení pouze zopakoval, že „v nyní posuzované věci je ochrana evropsky významné lokality zajištěna stanovením a následným provedením kompenzačních opatření.“¹⁵⁷⁹

Nad rámec uvedeného je nutné zdůraznit, že i když v daném případě nebylo v souladu s právní úpravou vyžadováno provedení „standardního“ naturového posouzení v rámci EIA,

¹⁵⁷⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. března 2017, č. j. 31 A 100/2015 – 137.

¹⁵⁷⁶ Rozsudek NSS ze dne 28. března 2018, č. j. 2 As 149/2017 – 164, právní věta.

¹⁵⁷⁷ Tamtéž, body 70 a násl.

¹⁵⁷⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. listopadu 2018, č. j. 31 A 100/2015 – 185.

¹⁵⁷⁹ Tamtéž, bod 37.

stále bylo třeba respektovat obecný požadavek článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích (bližší viz kapitoly 2.4.2.5 a 4.2.4 této práce). To konstatoval také NSS, který rovněž upozornil na to, že „[v] nynější věci je nezbytné požadovanou ochranu evropsky významné lokality zajistit především provedením kompenzačních opatření. Existence ochrany podle článku 6 odst. 2 směrnice 92/43/EHS také zvyšuje nároky na podklady a odůvodnění rozhodnutí v dalších řízeních, zejména ve stavebním řízení, [...]“.¹⁵⁸⁰

6.2.4 Dílčí shrnutí případu

Na případě stavby „silnice I/55, obchvat Břeclavi“ je zajímavé zejména to, že se jedná o dosud jediný případ, kdy byla v ČR uložena kompenzační opatření v souvislosti s realizací záměru pozemní komunikace, byť mimo rámec standardního postupu podle ustanovení § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Tato situace vznikla v důsledku toho, že oznámení EIA bylo podáno v době před vstupem ČR do EU. V té době byl záměr sledován v podobě dvoupruhové silnice I. třídy a v závěru zjišťovacího řízení EIA bylo shledáno, že EIA není třeba provést. Teprve v rámci SEA pro změnu č. 5.01 územního plánu sídelního útvaru Břeclav bylo provedeno naturové posouzení se závěrem, že záměr vymezený v této koncepci bude mít významně negativní vliv na evropsky významnou lokalitu Soutok – Podluží.

Souhlasím s názorem NSS, že oficiální důvody, proč nebyl záměr později změněn na čtyřpruhovou silnici I. třídy či rychlostní silnici (tj. zjištěná „nepotřebnost“ tohoto provedení), nepůsobí zcela důvěryhodně. Úvahy o změně záměru mohly být opuštěny také z důvodu zjištění, že záměr bude mít významný nepříznivý vliv na lokality soustavy Natura 2000. To totiž znamenalo, že v případě jeho změny by bylo nezbytné zahájit nový proces EIA, provést naturové posouzení na projektové úrovni a pak případně postupovat dále podle požadavků obsažených v § 45i odst. 9, 10 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny. To může vrhat poněkud jiné světlo také na úvahy o alternativních možnostech spojení Brna a Vídně, tyto úvahy jsou však v současnosti již jen teoretické, zejména s ohledem na aktuální znění PÚR ČR a uzavřenou mezinárodní smlouvu s Rakouskem. Je však třeba alespoň připustit, že výsledné řešení, kdy mají být realizovány oba záměry (dálnice D52 i obchvat Břeclavi, byť jen ve dvoupruhovém řešení), je z pohledu ochrany přírody a krajiny velmi problematické.¹⁵⁸¹

Pokud však jde o samotný záměr dvoupruhového obchvatu v původní podobě, je třeba uvést, že ačkoli po formální stránce neproběhl proces naturového posouzení záměru v podobě,

¹⁵⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 28. března 2018, č. j. 2 As 149/2017 – 164, bod 94.

¹⁵⁸¹ K tomu srov. také výše uvedené závěry týkající se dálnice D52.

jakou dnes předpokládá zákon o ochraně přírody a krajiny, jeho nejvýznamnější kroky našly v souvisejících řízeních své uplatnění. Ke zvážení variant došlo v rámci naturového hodnocení změny č. 5.01 územního plánu sídelního útvaru Břeclav. V územním řízení i v řízení o kompenzačních opatření pak bylo prověřováno, zda jsou v předmětném případě dány naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu. Kompenzační opatření byla uložena a aktuálně probíhá jejich realizace, která musí předcházet zahájení stavby. Tento postup odpovídá požadavkům plynoucím z článku 6 odst. 2 směrnice o stanovištích a ze související judikatury Soudního dvora EU (podrobněji srov. kapitolu 2.4.2.5 této práce).

I tak se však lze domnívat, že situace by se změnila v případě, kdy by oznámení EIA bylo podáno jen o několik měsíců později, tj. po vstupu ČR do EU. V tomto ohledu je podle mého názoru mírně problematický výklad NSS (a obdobně také Soudního dvora EU), podle kterého je při řešení otázky, zda je nutné provést naturové posouzení v souladu s ustanovením § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny (potažmo v souladu s článkem 6 odst. 3 směrnice o stanovištích), třeba vycházet z okamžiku podání oznámení EIA. Na jednu stranu je tento výklad logický (právě k oznámení EIA se za normálních okolností přikládá stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny i zpracované naturové hodnocení), na druhou stranu však opomíjí skutečnost, že oznámení EIA může být investorem předloženo dlouhou dobu před povolením záměru (v roce 2003 mohla být platnost stanoviska EIA opakovaně prodlužována a zákon ještě neznal institut verifikačního stanoviska). Je proto velice důležité, že se vedle standardního režimu naturového posouzení uplatní také generální klauzule zakotvená v § 45g zákona o ochraně přírody a krajiny, která znemožňuje úplné popření stanoveného režimu ochrany.

6.3 Dálnice D8 (úsek Lovosice – Řehlovice)

6.3.1 Shrnutí základních informací o dálnici

Další případová studie je věnována vybranému úseku dálnice D8. Jedná se o dálniční tah směřující od Prahy na sever, přes Lovosice a Ústí nad Labem až na hranice s Německem, kde na ni navazuje německá dálnice A17 do Drážďan. Dálnice je dnes v provozu v celé délce 92,2 km. Je součástí východního a východostředomořského koridoru hlavní sítě TEN-T a je po ní vedena také evropská mezinárodní silnice E55. V této případové studii bude bližší pozornost věnována pouze úseku mezi Lovosicemi a Řehlovicemi. Právě v souvislosti s umístěním tohoto úseku

totiž vznikla bohatá judikatura NSS, která obsahuje významná interpretační vodítka doplňující obecnější informace uvedené zejména ve 4. kapitole této práce.

Úsek „D8-0805 Lovosice-Řehlovice“ v délce 16,4 km byl vyprojektován v kategorii D 27,5/120, jedná se tedy o čtyřpruhovou dálnici s návrhovou rychlostí 120 km/h.¹⁵⁸² Úsek přechází přes chráněnou krajinnou oblast České středohoří (dále jen „**CHKO České středohoří**“). Jde o technicky nejnáročnější úsek dálnice: „*Střetávají se v něm jak tři dlouhá přemostění, tak dva tunely a tři mimoúrovňové křižovatky.*“¹⁵⁸³ Úsek byl zprovozněn jako poslední z celé dálnice D8. Přibližně 4 km dlouhý úsek mezi Lovosicemi a Bílinkou byl zprovozněn v roce 2012. Poslední 12 km dlouhý úsek mezi Bílinkou a Řehlovicemi byl zprovozněn až v roce 2016. Výstavba byla zpožděna zejména s ohledem na soudní spory a také v důsledku sesuvu svahu v roce 2013, který poškodil rozestavěnou část dálničního tělesa.¹⁵⁸⁴ Dodnes jsou části tohoto úseku provozovány jen v režimu předčasného užívání stavby.

6.3.2 Základní milníky v procesu umístování stavby

K počátkům úvah o výstavbě dálnice D8 uvádí ŘSD následující: „*O výstavbě dálnice D8 se začalo uvažovat na konci 30. let minulého století. V roce 1963, kdy vznikla základní síť dálnic bývalého Československa, dálnice D8 nechyběla. Vzájemné propojení dálnic mezi bývalou ČSSR a Německou demokratickou republikou bylo projednáno v letech 1968–1971.*“¹⁵⁸⁵ První krátký úsek dálnice byl zprovozněn již v roce 1990, přičemž ŘSD uvádí, že „*[p]ostup výstavby dálnice D8 byl od počátku podřízen okamžitému dopravnímu přínosu jednotlivých, do provozu uváděných částí.*“¹⁵⁸⁶ Úsek mezi Lovosicemi a Řehlovicemi procházející přes CHKO České středohoří je posledním zprovozněným úsekem této dálnice.

V roce 1993 vyjádřila vláda ČR souhlas s koncepcí určující záměry výstavby dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla do roku 2005 (usnesení č. 631 a 651). Dálnice D8 měla být podle tohoto usnesení dokončena do roku 2005. Koncepce výstavby dálnic a čtyřpruhových silnic, která byla tímto usnesením schválena, nebyla předem posouzena v rámci SEA

¹⁵⁸² ŘSD, *Informační leták Dálnice D8, Lovosice – Řehlovice, stavba 0805* [online], dostupné z: https://mapapp.rsd.cz/Upload/Stavby/122/infoletak_d8-lovosice-rehlovice.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁸³ ŘSD, *Technická průvodka stavby, Dálnice D8, Lovosice – Řehlovice, stavba 0805* [online], aktualizována v květnu 2015, s. 8, dostupné z: https://mapapp.rsd.cz/Upload/Stavby/122/pdf/TPS_D8-Lovosice-Rehlovice_05-2016-web_1462794831049.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁸⁴ Viz ŘSD, *Informační leták Dálnice D8, Lovosice – Řehlovice, stavba 0805* [online], opak. cit.

¹⁵⁸⁵ ŘSD, *Technická průvodka stavby, Dálnice D8, Lovosice – Řehlovice, stavba 0805* [online], opak. cit., s. 7.

¹⁵⁸⁶ Tamtéž.

(což bylo v rozporu s požadavky tehdy platného zákona č. 244/1992 Sb.).¹⁵⁸⁷ Usnesení bylo později aktualizováno usnesením vlády ze dne 16. října 1996 č. 528, podle níž měl být úsek Lovosice – Řehlovice dokončen již v roce 2003.

V roce 1994 byla vypracována vyhledávací studie pro úsek Lovosice – Řehlovice, která obsahovala tři koridory (A, B, C) s několika variantami vedení trasy. V návaznosti na ni MŽP dne 20. 4. 1995 vydalo stanovisko, ve kterém doporučilo k dalšímu rozpracování koridor C ve variantách 1 a 2.¹⁵⁸⁸ Jednalo se o převážně povrchové varianty vedení dálnice s krátkými tunely. Tento proces se do budoucna stal problémem, protože stanovisko patrně nebylo vydáno v řádném procesu SEA s účastí veřejnosti (jak bude rozebráno níže, průběh této „SEA“ nemohl být později doložen s ohledem na ztracený spisový materiál).¹⁵⁸⁹ Pochybnosti se týkaly také otázky, zda materiál, ke kterému bylo stanovisko vydáno, vůbec byl koncepcí (označován je jako „Studie Dálnice D8 stavba 0805 úsek Lovosice – Řehlovice“).¹⁵⁹⁰

Vymezení příslušného úseku dálnice D8 v územně plánovací dokumentaci proběhlo hned v roce 1996, kdy byl tento úsek zanesen do územního plánu velkého územního celku okresu Litoměřice ve variantě C2. V závazné části vyhlášené nařízením vlády č. 64/1996 Sb. bylo stanoveno, že při využívání území je třeba územně chránit koridory a plochy pro dálnici D8, dálniční křižovatky a přivaděče.¹⁵⁹¹ V příloze č. 1 nařízení je obsaženo také grafické znázornění koridoru dálnice. Stanovisko SEA pro tuto územně plánovací dokumentaci bylo vydáno v prosinci 1995. Posuzovány v něm byly již jen povrchové varianty vedení dálnice.¹⁵⁹² Na základě stanoviska MŽP k této Studii z roku 1995 byla následně vypracována také dokumentace EIA. Dne 15. listopadu 1996 bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA pro variantu C2.¹⁵⁹³ Také v rámci EIA byly posuzovány již jen „předvybrané“ varianty řešení záměru v koridoru C, tj. jen

¹⁵⁸⁷ Nejvyšší kontrolní úřad, *Kontrolní protokol o výsledku kontroly č. 99/16 „Hospodaření s prostředky státního rozpočtu při přípravě a realizaci investičních akcí ve vybraných rezortech“*, sp. zn. 99/16-360/26/2000. Srov. také ustanovení § 14 a násl. zákona č. 244/1992 Sb., ve znění ze dne 1. 7. 1992.

¹⁵⁸⁸ MŽP, *Studie dálnice D8 – stavba 0805 úsek Lovosice–Řehlovice*, Praha, 20. dubna 1995, č. j. OÚV/139/95.

¹⁵⁸⁹ Informace převzaty z rozsudku NSS ze dne 23. února 2018, č. j. 1 As 296/2017 – 56 a ze zprávy Veřejného ochránce práv, *Zpráva o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícím se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], Brno, 31. července 2003, sp. zn.: 5046/2002/VOP/JC, dostupné z: http://dopravniklub.ecn.cz/tisk_texty_d8_motejl.shtml [cit. 31. 7. 2021].

¹⁵⁹⁰ Veřejný ochránce práv, *Zpráva o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícím se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], 2003, opak. cit., část D.II.

¹⁵⁹¹ Příloha č. 2 bod 1 písm. a) nařízení vlády č. 64/1996 Sb.

¹⁵⁹² Informace převzata z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. února 2012, č. j. 15 A 75/2011 – 107. Dále lze srovnat také Veřejný ochránce práv, *Zpráva o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícím se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], 2003, opak. cit., část D.II.

¹⁵⁹³ MŽP, *Stanovisko o hodnocení vlivů podle § 11 zákona ČNR č. 244/92 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí*, Praha, 15. 11. 1996, č. j. 400/3144/1618/OPVŽP/96 e.o.

varianty přes CHKO České středohoří s krátkými tunely. Nebyly naopak akceptovány připomínky občanského sdružení Děti Země ohledně návrhu alternativní trasy.¹⁵⁹⁴

V roce 1998 byla vypracována nová dopravní koncepce „Návrh rozvoje dopravních sítí v ČR do roku 2010“ (zmiňována byla již výše v souvislosti s rychlostní silnicí R52). Tato koncepce již podléhala SEA, v jejímž rámci bylo rozpracováno i několik dalších variant řešení. MŽP k této koncepci vydalo dne 24. 6. 1999 souhlasné stanovisko SEA, ve kterém upřednostnilo kombinaci variant Y a Z.¹⁵⁹⁵ Ve vztahu k dálnici D8 tato volba variant znamenala upřednostnění průchodu dálnice tunelem nebo tunely s parametry zaručujícími ochranu nejcennějších částí CHKO České středohoří anebo nahrazení tohoto záměru postupným vybudováním rychlostní silnice v koridoru Most – Freiberg. MŽP v této souvislosti uvedlo, že „*k rozhodnutí o definitivní poloze trasy E55 do Saska budou ve spolupráci s německou stranou dále sledovány [tyto] dvě varianty, které se dopracují společně s posouzením vlivů na životní prostředí včetně přeshraničních vlivů.*“¹⁵⁹⁶ Vláda tuto koncepci schválila usnesením ze dne 21. července 1999 č. 741, ve kterém také vyzvala ministra životního prostředí ve spolupráci s ministrem dopravy a spojů a ministrem pro místní rozvoj, aby urychleně řešili problematiku vedení dálnice D8 přes CHKO České středohoří. V příloze k usnesení také byla vymezena jedna z v úvahu připadajících alternativ propojení s Německem (nově navrhovaná rychlostní silnice R28 v úseku Postoloprty – Most – Mníšek – hranice Německa), ovšem s poznámkou, že vedení rychlostní silnice v tomto úseku má být řešeno pouze v případě souhlasu německé strany.

Mezitím proběhlo řízení o povolení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu průchodu stavby dálnice přes CHKO České středohoří. Tato výjimka nebyla prvním rozhodnutím MŽP ze dne 20. 11. 1998 udělena, avšak ministr životního prostředí toto rozhodnutí zrušil a vrátil věc k novému projednání.¹⁵⁹⁷ Z šetření provedeného veřejným ochráncem

¹⁵⁹⁴ Tamtéž. Další informace převzaty z rozsudku NSS ze dne 23. února 2018, č. j. 1 As 296/2017 – 56 a z Veřejný ochránce práv, *Zpráva o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícím se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], 2003, opak. cit., část D.II. Veřejný ochránce práv zde uvádí následující: „*Z informací, jež mám k dispozici, vyplývá, že ministerstvo životního prostředí ještě na čele s ministrem F. Bendou v roce 1995 skutečně doporučilo k rozpracování v rámci EIA pouze koridor C s převážně povrchovým vedením dálnice, čímž zcela vyloučilo tunelové varianty z posuzování (jak shora popsáno neexistovalo přitom ani koncepční posouzení dálnice D8 ve smyslu § 14 zákona č. 244/1992 Sb.).*“

¹⁵⁹⁵ MŽP, *Stanovisko podle § 14 zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí k návrhu koncepce rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010* [online], Praha, 24. 6. 1999, č. j. M/11862/1137/700/1412/OPVŽ/99, dostupné z: <http://tunnelkubacka.ecn.cz/index.php?co=fakta> [cit. 31. 7. 2021]. Na okraj se zde hodí uvést, že zde MŽP mimo jiné upozorňuje, že „*[s] ohledem na vztah posuzování vlivů staveb na životní prostředí (EIA) a posuzování koncepcí (SEA) není možné přednostně budovat (a posuzovat podle části druhého zákona č. 244/1992 Sb. –EIA) bezproblémově krátké úseky liniových staveb, často na sebe nenavazující, aniž by byl řešen celý dálkový tah s kritickými místy z hlediska buď ochrany přírody a krajiny nebo připomínek obyvatel.*“

¹⁵⁹⁶ Tamtéž, příloha č. 1.

¹⁵⁹⁷ Převzato z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. září 2008, č. j. 15 Ca 91/2008 – 287 a z Veřejný ochránce práv, *Zpráva o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícím se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], 2003, opak. cit., část D.II. Veřejný ochránce práv k tomu

práv vyplývá, že ŘSD i MD chtěla setrvat na původní variantě převážně povrchového vedení dálnice zejména s odkazem na to, že již byla projednána podle zákona č. 244/1992 Sb. Ministr životního prostředí upozorňoval na to, že varianta vedení trasy jedním dlouhým tunelem by byla z pohledu ochrany přírody vhodnější.¹⁵⁹⁸ V rozhodnutí ze dne 13. 7. 2000 nicméně byla výjimka pro dálnici vedenou dvěma kratšími tunely povolena a MŽP pouze stanovilo související podmínky.¹⁵⁹⁹ Toto rozhodnutí bylo potvrzeno v řízení o rozkladu dne 14. 2. 2001.¹⁶⁰⁰

Usnesením ze dne 22. května 2000 č. 509 dala vláda souhlas se sjednáním smlouvy mezi ČR a Německem o propojení české dálnice D8 a německé dálnice A17 na společných státních hranicích výstavbou hraničního mostu. Úvahy o alternativních možnostech dálničního spojení s Německem, které by umožnily vyhnout se vedení dálnice přes CHKO České středohoří, tedy byly opuštěny. Veřejný ochránce práv k tomu později uvedl, že „[s]jednání dohody o propojení dálnic v prostoru st. hranice u Krásného Lesa fakticky znamenalo odmítnutí ve smyslu strategického posouzení k životnímu prostředí nejohleduplnější varianty ukončení dálnice D8 v Lovosicích [...] a vystavění kapacitní komunikace do SRN okolo Mostu.“¹⁶⁰¹

Rozhodnutím ze dne 21. 5. 2001 byl ze strany Správy CHKO České středohoří udělen souhlas se zásahem do krajinného rázu a s výstavbou v chráněné krajinné oblasti dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny, který byl následně potvrzen rozhodnutím MŽP ze dne 19. 9. 2001.¹⁶⁰² Občanská sdružení bojující proti tomuto řešení záměru následně neuspěla s podnětem k přezkoumání tohoto rozhodnutí, s návrhem na povolení obnovy řízení (na základě

mimo jiné uvádí, že v původním rozhodnutí MŽP mimo jiné argumentovalo tím, že „[...] kapacitní silniční spojení do SRN je možno vést i koridory zcela mimo CHKO České středohoří, v němž je výstavba dálnic ze zákona zakázána.“ Ministr pak vrátil věc k novému projednání s tím, že „vyzval k tomu, aby zejména s ohledem na skutečnost, že dálnice byla dovedena až před hranici CHKO, orgán ochrany přírody hledal v součinnosti s investorem vhodné řešení, které umožní základní záměr, tj. průchod dálnice CHKO, realizovat.“

¹⁵⁹⁸ Tamtéž.

¹⁵⁹⁹ MŽP, CHKO České středohoří – rozhodnutí ve věci dálnice D8, stavby 0805 Lovosice – Řehlovice, Praha, 13. 7. 2000, č. j. 100410/00-OOP/4666/00600/2275/00.

¹⁶⁰⁰ Informace převzaty z rozsudku NSS ze dne 29. ledna 2015, č. j. 5 As 12/2013 – 94 a z Veřejný ochránce práv, Zpráva o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícím se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří [online], 2003, opak. cit., část D.II. Tam je dále uvedeno následující: „V rozhodnutí o výjimce se argumentuje tím, že koridor do kterého je stavba situována, byl schválen ministerstvem životního prostředí na základě studie předložené Ředitelstvím silnic a dálnic ČR, posouzené podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. a bylo vydáno stanovisko pro další řešení průchodu dálnice D8 přes CHKO vedením trasy v koridoru C, varianta 2, s tím, že bude porovnána v alternativě s vedením trasy v koridoru C, varianta 1. Dále se uvádí, že tyto varianty byly poté posouzeny podle § 6 zákona č. 244/1992 Sb. a bylo vydáno souhlasné stanovisko ministerstva dle § 11 cit. zákona na variantu C2. Odkazováno je rovněž na územně plánovací dokumentaci velkého územního celku okresu Litoměřice, v jejíž závazné části (vyhlášena nařízením vlády č. 64/1996 Sb.) byl vymezen jako veřejně prospěšná stavba koridor povrchové trasy dálnice D8 přes CHKO.“

¹⁶⁰¹ Veřejný ochránce práv, Zpráva o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícím se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří [online], 2003, opak. cit., část D.I.

¹⁶⁰² Souhlas byl vydán v době, kdy byl v souladu s judikaturou NSS považován za soudně přezkoumatelné správní rozhodnutí. Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne ze dne 21. října 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86.

nové studie vypracované v září 2002, která předložené řešení označila za „nepřijatelné“ a obsahovala nové náměty na minimalizaci vlivu záměru) ani s dalšími rozklady.¹⁶⁰³

Územní rozhodnutí pro stavbu „Dálnice D8, stavba 0805 Lovosice – Řehlovice“ bylo vydáno v březnu 2002 a právní moci nabylo dne 26. 6. 2003 (po přezkoumání v odvolacím řízení). Následovala dlouhá léta probíhající soudní řízení, kdy Krajský soud v Ústí nad Labem nejdříve zamítl žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí, poté byl jeho rozsudek zrušen NSS, následně ovšem Krajský soud žalobu opět zamítl a byla podána druhá kasační stížnost. Také v tomto případě NSS zrušil v pořadí již druhý rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem. Ve třetím řízení o téže věci tento Krajský soud svým rozsudkem ze dne 17. června 2010 územní rozhodnutí skutečně zrušil.

Výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny byly vydány až v březnu a květnu 2003 a také v jejich případě následovaly táhlé soudní spory ohledně jejich zákonnosti. To, že byla výjimka vydána až po vydání územního rozhodnutí, bylo jednou z vad, které nakonec vedly ke zrušení územního rozhodnutí.

Již v roce 2000 byla vypracována alternativní studie zvažující průchod dálnice jedním dlouhým tunelem „Kubačka“ délky 3,35 km, který by nahradil dva kratší tunely, které byly na trase naplánovány. Občanská sdružení, která toto alternativní řešení prosazovala, uváděla, že by mělo významné výhody z pohledu ochrany přírody a krajiny (menší zásah do biotopů zvláště chráněných druhů, zachování průchodnosti území, menší vliv na krajinný ráz).¹⁶⁰⁴ Také navrhovala, že pokud bude zvoleno, pak stáhnou podané žaloby a nebudou se dále účastnit správních řízení a podávat žaloby nové. Zůstalo však u původního řešení, které bylo odhlasováno zastupitelstvem Ústeckého kraje dne 9. 3. 2005, a to zejména v důsledku obav z dalšího odkladu zahájení stavby v případě změny záměru.¹⁶⁰⁵

V červenci 2003 vydal veřejný ochránce práv zprávu o průběhu šetření ve věci průchodu dálnice D8 skrz CHKO České středohoří. Šetření se týkalo zejména ochrany krajinného rázu a alternativních řešení úseku dálnice D8 mezi Lovosicemi a Řehlovicemi. I zde (podobně jako později v případě R52) veřejný ochránce práv konstatoval, že „výběr vhodné trasy pro dálnici

¹⁶⁰³ Převzato z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. září 2008, č. j. 15 Ca 91/2008 –287. Dále srov. České vysoké učení technické v Praze, *Dálnice D8, stavba 0805 Lovosice – Řehlovice, Vyhodnocení zásahu do krajinného rázu ve smyslu § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny* [online], září 2002, dostupné z: <http://tunnelkubacka.ecn.cz/index.php?co=fakta> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶⁰⁴ Podrobnější informace lze srovnat na stránkách kampaně *Výzva Zastupitelstvu Ústeckého kraje „ANO výstavbě tunelu Kubačka na dálnici D8 v Českém středohoří“*, *Fakta o dálnici D8 a o tunelu Kubačka* [online], dostupné z: <http://tunnelkubacka.ecn.cz/index.php?co=fakta> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶⁰⁵ Zastupitelstvo Ústeckého kraje, *Usnesení z 3. zasedání Zastupitelstva Ústeckého kraje – II. volební období 2004 – 2008, konaného dne 9. 3. 2005 od 10:18 hodin do 16:03 hodin v zasedacím sále Krajského úřadu Ústeckého kraje, Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem* [online], usnesení č. 8/3Z/2005, dostupné z: https://www.kr-us-tecky.cz/assets/File.ashx?id_org=450018&id_dokumenty=1691153 [cit. 31. 7. 2021].

*D8 je od počátku provázen mnoha nejasnostmi a pochybeními v postupech státní správy.*¹⁶⁰⁶ Zejména upozornil na to, že nedošlo ke komplexnímu a včasnému posouzení celé dálnice D8 v procesu SEA před jejím začleněním do územně plánovací dokumentace v podobě povrchové trasy vedoucí přes CHKO České středohoří. Upozornil také na z toho plynoucí problémy týkající se EIA: „*V důsledku nikoli řádného strategického posouzení dálnice D8 je samozřejmě zpochybněna i tzv. projektová (inženýrská) EIA ve smyslu § 11 zákona č. 244/1992 Sb., navazující v roce 1996 na výběr koridoru C (jak shora popsáno v rámci projektové EIA byly posuzovány pouze dvě varianty dálnice v koridoru C s převážně povrchovým vedením trasy, nikoli tedy ostatní plnohodnotné varianty včetně tunelových, což již samo o sobě projektovou EIA devaluje). Stejně tak je zpochybněno vymezení koridoru dálnice D8 v územně plánovací dokumentaci velkého územního celku Litoměřicko, když evidentně též vychází z předpokladu, že proběhlo řádné posouzení koncepce a projektu dle zákona č. 244/1992 Sb.*“¹⁶⁰⁷

V prosinci 2004 vydal veřejný ochránce práv své závěrečné stanovisko, ve kterém konstatoval, že jeho pochybnosti vyjádřené ve zprávě o šetření nebyly vyvráceny. Setrval především na názoru, že „*v případě D8 nebyl naplněn účel a smysl procedury posuzování vlivu na životní prostředí.*“¹⁶⁰⁸ Příslušným úřadům proto navrhl, aby (1) účinně prosazovaly veškeré vhodné úpravy, jež zmírní vliv stavby D8 na krajinný ráz, (2) navrhly a postupně realizovaly opatření k eliminaci kamionové dopravy na silničním tahu E55, (3) napříště zamezily chaotickému způsobu projednávání navrhovaných záměrů v chráněných územích a (4) zvážily potřebu vydání prováděcího předpisu, jenž by upravil podrobnosti ochrany krajinného rázu.¹⁶⁰⁹

V roce 2006 proběhlo také první kontrolní šetření NKÚ, jehož cílem bylo prověřit, zda při pořizování dálnice D8 dochází k účelnému a hospodárnému vynakládání finančních prostředků. V závěrech tohoto šetření NKÚ vyhodnotil, že „*[h]ospodárné pořízení dálnice D8 komplikují systémové nedostatky [...]. Jde o nedostatky ve výkonu správní agendy příslušných úřadů způsobující zdoluhavý průběh územního řízení. Tyto nedostatky zejména prodlužují přípravu stavby úseku 0805. K tomu přistupuje dlouhodobě neřešený konflikt mezi veřejnými zájmy*

¹⁶⁰⁶ Veřejný ochránce práv, *Zpráva o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkající se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], 2003, opak. cit., část D.

¹⁶⁰⁷ Tamtéž.

¹⁶⁰⁸ Veřejný ochránce práv, *Závěrečné stanovisko ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícího se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], Brno, 21. prosince 2004, sp. zn. 5046/2002/VOP/JC, s. 4, dostupné z: <http://tunelkubacka.ecn.cz/index.php?co=motejl> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶⁰⁹ Tamtéž, s. 8.

*na udržitelné mobilitě společnosti a na zachování ekologické stability. Důsledkem je nežádoucí časový posun realizace úseku 0805 přes České středohoří [...].*¹⁶¹⁰

Přes probíhající soudní spory týkající se územního rozhodnutí (probíhaly mezi lety 2003 a 2010) i přes výše uvedené výhrady veřejného ochránce práv a NKÚ byla průběžně vedena stavební řízení, což bylo možné s ohledem na to, že žalobě proti územnímu rozhodnutí nebyl soudem přiznán odkladný účinek. Byla tak vydána stavební povolení pro řadu stavebních objektů tvořících podstatnou část předmětného úseku dálnice. Přestože i tato stavební povolení byla (s ohledem na neukončená soudní řízení týkající se územního rozhodnutí) napadána před správními soudy, byla již v roce 2007 zahájena stavba.

V návaznosti na zrušení územního rozhodnutí pro celý úsek Lovosice – Řehlovice v roce 2010 bylo nezbytné požádat o nové územní rozhodnutí. To se však týkalo již jen těch částí stavby, pro které ještě nebylo vydáno stavební povolení. V návaznosti na to pokračovaly další soudní spory týkající se těchto zbylých úseků. Bylo proto zřejmé, že plánovaný termín dokončení stavby nebude dodržen. Další zpoždění výstavby pak způsobil také sesuv svahu u Prackovic nad Labem, který v roce 2013 poničil již rozestavěnou část dálnice.

V říjnu 2011 byl příslušný úsek dálnice D8 zahrnut do nově pořízených ZÚR Ústeckého kraje v šířce koridoru 500 m. Záměr byl přejet bez věcné změny z výše zmiňovaného územního plánu velkého územního celku Litoměřice, nebyly tedy zvažovány žádné jiné varianty.¹⁶¹¹

V roce 2015 proběhlo druhé kontrolní šetření NKÚ prověřující poskytování, čerpání a použití peněžních prostředků na přípravu a realizaci dálnice D8. V jeho závěru je především konstatováno, že „[z] dokladů a informací předložených ke kontrole vyplývá, že ŘSD při přípravě stavby podcenilo složitost území, kterým stavba prochází. Výrazný posun termínu dokončení dálnice D8 (z roku 2002 na rok 2017) měl řadu důvodů. Některým z nich bylo možné předejít lepší přípravou stavby. Sesuv v roce 2013 zkomplikoval stavbu úseku 0805, ale nebyl jediným důvodem posunu termínu dokončení této dálnice.“¹⁶¹²

Veřejný ochránce práv vydal v roce 2016 tiskovou zprávu, ve které uvedl, že podle jeho poznatků se „[...] při začlenění obdobných rizikových projektů do území projeví každá nedůslednost při přípravě záměru. Mělo by proto být úkolem nezávislé státní správy, aby s využitím

¹⁶¹⁰ Nejvyšší kontrolní úřad, *Kontrolní závěr z kontrolní akce 06/03 Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8* [online], Kolegium NKÚ schválilo tento závěr na svém XXII. zasedání dne 4. prosince 2006 (usnesení č. 6/XXII/2006), s. 2, dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k15029.pdf> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶¹¹ Ústecký kraj, Atelier T-plan, s.r.o., *Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, textová část* [online], květen 2011, s. 33, dostupné z: https://geoportal.kr-ustecky.cz/gs/data/uploads/zur/priloha-1-oo_navrh_celek.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶¹² Nejvyšší kontrolní úřad, *Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/29 Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8* [online], Kolegium NKÚ schválilo tento závěr na svém VII. jednání dne 16. 5. 2016 (usnesení č. 9/VII/2016), s. 9, dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K06003.pdf> [cit. 31. 7. 2021].

právních nástrojů, jimiž disponuje, veškeré skutečnosti vážící se k takové investici rozkryla, a zajistila objektivní posouzení, včetně komplexního zhodnocení zásahu do všech složek životního prostředí a možností eliminace těchto dopadů. Nedodržení zákonných postupů už při přípravě záměru s sebou totiž nese nutnost řešit problémy ex post, kdy již mnohé souvislosti není možno objektivně posoudit a rozkrýt (typicky nelze zpětně posuzovat variantní umístění záměru). V případě infrastrukturních staveb je na místě především jejich pečlivá příprava, včetně důsledného dodržování právních předpisů, neboť ‚nevypořádané konflikty‘ ve svých důsledcích následnou realizaci značně protahují a prodražují. K podobným závěrům došly opakovaně ve dle veřejného ochránce práv, také soudy či Nejvyšší kontrolní úřad. Problémy při dokončování dálnice D8 přes České středohoří názory ochránce bohužel potvrzují.“¹⁶¹³

Stavba úseku mezi Bílinkou a Řehlovicemi byla uvedena do provozu až dne 17. prosince 2016. Části stavby jsou stále provozovány v režimu předčasného užívání stavby. V roce 2020 byla provedena nová EIA na část stavby a čeká se na obnovení příslušného stavebního řízení.

6.3.3 Soudní přezkum územního rozhodnutí

S ohledem na podrobný rozbor provedený výše ve vztahu k případu rychlostní silnice R52 zde již nebude věnována bližší pozornost otázce vyhledávání a zvažování variant vedení koridoru dálnice v rámci SEA a EIA (byť na problémy s nimi související dále rozebírané problémy opakovaně naráží).¹⁶¹⁴ Pozornost zde bude věnována v první řadě otázkám řešeným v soudních sporech týkajících se územního rozhodnutí a stavebních povolení pro stavbu úseku dálnice D8 mezi Lovosicemi a Řehlovicemi. Jak bylo naznačeno výše, již v rámci přezkumu územního rozhodnutí bylo postupně vydáno několik rozsudků Krajského soudu v Ústí nad Labem i NSS.¹⁶¹⁵ V těchto rozsudcích bylo řešeno několik z pohledu této práce významných otázek.

Zaprvé, jedna z námitek žalobců se týkala otázky, zda správní orgány vycházely z dostatečně zjištěného skutkového stavu, když rozhodovaly o udělení souhlasu k zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. V této souvislosti NSS

¹⁶¹³ Veřejný ochránce práv, *Oslýšená varování: Už před 13 lety kritizoval ombudsman nepřípravenost D8 (tisková zpráva)* [online], 24. října 2016, dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/oslysenava-rovani-uz-pred-13-lety-kritizoval-ombudsman-nepripravenost-d8/> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶¹⁴ Nelze ji však zcela ignorovat, protože se promítá do dalších otázek řešených v územním řízení a řízeních podle zákona o ochraně přírody a krajiny, které se k němu bezprostředně vztahují.

¹⁶¹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. dubna 2005, č. j. 15 Ca 206/2003 – 93 (zamítl žalobu proti územnímu rozhodnutí); Rozsudek NSS ze dne 14. února 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154 (zrušil rozsudek Krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení); Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. září 2008, č. j. 15 Ca 91/2008 – 287 (zamítl žalobu proti územnímu rozhodnutí); Rozsudek NSS ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363 (zrušil rozsudek Krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení) a Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. června 2010, č. j. 15 Ca 91/2008 – 465 (zrušil územní rozhodnutí).

především objasnil úlohu orgánu ochrany přírody při hodnocení dopadu stavby na krajinný ráz a uvedl, že „[...] je mylné se domnívat, že podklady již musejí hodnotit dopad dálnice na krajinný ráz, neboť to je vlastním předmětem rozhodování orgánu ochrany přírody podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb.“¹⁶¹⁶ Tyto závěry potvrzují východisko uvedené již v kapitole 4.5.2.3 této práce, podle kterého je posouzení, zda a nakolik stavba snižuje nebo mění krajinný ráz, úkolem orgánu ochrany přírody. S ohledem na to je podle NSS „[...] věci Správy CHKO posoudit, jak se daná stavba bude v krajině vyjímat a co by se mělo udělat pro to, aby narušila okolní prostředí co nejméně.“¹⁶¹⁷

Zadruhé, další z pohledu této práce významný závěr učinil NSS ve vztahu k výjimce ze základních ochranných podmínek ZCHD podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V řešeném případě byla tato výjimka vydána až po vydání územního rozhodnutí. NSS však konstatoval, že „rozhodnutí o povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, musí být vydáno již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. [...] Pokud by výjimka podle § 56 odst. 1 citovaného zákona nebyla povolena, nemohla by na daném území ani být umístěna stavba.“¹⁶¹⁸ Krajský soud sice nejdříve i přes tento názor NSS dovodil, že s ohledem na to, že výjimka byla následně vydána a není podle jeho názoru v rozporu se zákonem, není třeba z tohoto důvodu územní rozhodnutí rušit, nicméně ve svém posledním rozsudku č. j. 15 Ca 91/2008 – 465 již připustil, že absence rozhodnutí podle § 56 ZOPK je vadou řízení, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.¹⁶¹⁹ Jednalo se tedy o jeden z důvodů zrušení původního územního rozhodnutí.

Zatřetí, další námitky žalobců se vztahovaly také k otázce zákonnosti EIA v situaci, kdy podle jejich názoru neproběhla SEA, ve které by se mohla veřejnost vyjádřit k otázce vedení

¹⁶¹⁶ Rozsudek NSS ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363.

¹⁶¹⁷ Tamtéž. V této souvislosti je nicméně na místě odkázat také na Veřejný ochránce práv, *Zpráva o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkající se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], 2003, opak. cit., část D.III, kde Veřejný ochránce práv vyjadřuje nesouhlas s postupem orgánu ochrany přírody v této věci a uvádí, že „[z] mé strany tak lze spekulovat, že si orgány ochrany přírody zřejmě byly vědomy, že již bylo o podobě průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří stejně rozhodnuto (viz rozhodnutí o výjimce [...]) a na důsledné hájení krajinného rázu v řízení o souhlasu k zásahu do krajinného rázu rezignovaly (odůvodnění napadených rozhodnutí ve věci, důsledně odkazující na udělenou výjimku, tuto moji úvahu v podstatě potvrzují). Vystává otázka po smyslu, potažmo hospodárnosti, takto vedeného řízení.“ Správa CHKO České středohoří na tyto výtky podle jeho závěrečné zprávy reagovala s tím, že není v její moci ovlivnit koncepční materiály a otázku jejich posouzení na vládní či ministerské úrovni a že rozhodovala v situaci, kdy již MŽP vydalo výjimku dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, což omezovalo stupeň volnosti při jejím posuzování právě jen na danou variantu. Viz Veřejný ochránce práv, *Závěrečné stanovisko ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícího se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], 2004, opak. cit., s. 7.

¹⁶¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 14. února 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154.

¹⁶¹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. září 2008, č. j. 15 Ca 91/2008 – 287 a rozsudek téhož soudu ze dne ze dne 17. června 2010, č. j. 15 Ca 91/2008 – 465.

dálnice D8 přes CHKO České středohoří. Žalobci v této věci zastávali názor, že pokud byla daná varianta v procesu SEA vybrána nezákonně, nemůže být další rozhodnutí (tj. stanovisko EIA), které stojí na tomto podkladu, zákonné.¹⁶²⁰ NSS se k této argumentaci věcně nevyjádřil, nicméně v rozsudku ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363 naznačil, že tato úvaha žalobce nemusí být zcela neopodstatněná a že je třeba ji prověřit.¹⁶²¹ Tento závěr byl pak dále přebírán i v dalších rozhodnutích soudů v téže věci – velký význam měl zejména v pozdějších řízeních, ve kterých byla soudně přezkoumávána nová územní rozhodnutí vydaná pro dílčí části stavby ve spojených územních a stavebních řízeních (viz níže).

Začtvrté, další významný závěr učinil NSS k otázce vztahu územně plánovací dokumentace a zákazu stavět dálnice v chráněné krajinné oblasti dle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně přírody a krajiny. NSS v této souvislosti *obiter dictum* uvedl, že „[ú]zemní plánování probíhá o úroveň výše než konkrétní rozhodování v územním či stavebním řízení [...] – a to jak z hlediska rozsahu ploch, na které dopadá, tak z hlediska širší účasti veřejnosti na něm. Je právě věcí územního plánu, aby – při dodržení všech procesních postupů a zvážení všech připomínek a námitek od zainteresovaných osob – stanovil, které plochy mohou být zastavěny (a čím), a které mají naopak zůstat nedotčeny či v nich má být stavební činnost provozována jen v omezené míře. Tím, že územní plán počítá v určité oblasti s výstavbou dálnice, ještě není řečeno, že dálnice tam nakonec bude stát: tato otázka je pak věcí konkrétního územního řízení, v němž není nijak předem zaručeno, že pro danou stavbu bude udělena výjimka.“¹⁶²² Z toho tedy plyne, že výjimku podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny není třeba udělit již pro účely přijetí příslušné územně plánovací dokumentace.

Zapáté, poslední zde významný závěr NSS se pak týkal také související otázky zvažování variant řešení v řízení o výjimce dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. Nepřisvědčil žalobcům v názoru, že by zhodnocení, zda veřejný zájem na výstavbě dálnice výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebylo možné bez současného porovnávání několika možných variant či koridorů dálnice. Naopak uvedl, že „[v]e fázi poměrování dvou zmíněných veřejných zájmů se již nezvažuje, jaká z variant dálnice by byla – v souhrnu nejrůznějších hledisek – nejvhodnější, neboť toto srovnávání již proběhlo; posuzuje se už jen to, zda by měl standardně vyžadovaný zájem na ochraně přírody ve zvláště chráněných územích ustoupit konkrétní

¹⁶²⁰ Rozsudek NSS ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363.

¹⁶²¹ Srov. „Není ale možné, aby tuto žalobní námitku označil za nedůvodnou, pokud nebyl s to zpochybnit koncepci zastávanou žalobci (tj. je-li nezákonné stanovisko SEA, je tím samým nezákonné i stanovisko EIA). Rovněž tato část rozsudku krajského soudu tak trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.“ Tamtéž.

¹⁶²² Tamtéž.

variantě dálnice (která už v předchozí fázi prošla ‚předvýběrem‘ z více variant).¹⁶²³ Tato problematika byla podrobně rozebrána již v kapitole 4.4.4 této práce.

Kromě toho byly v rozsudcích NSS řešeny i další svou povahou sice formální, avšak rovněž významné problémy. Jeden z hlavních důvodů pro dvojí zrušení rozsudku krajského soudu pro nepřezkoumatelnost se týkal neúplnosti správního spisu, který měl soud při svém rozhodování k dispozici. Ve spise v prvním řízení chyběly dokumenty týkající se podkladových rozhodnutí ve věci otázky zásahu do krajinného rázu a stavební činnosti v CHKO, stanoviska SEA a EIA i rozhodnutí o povolení výjimky z ochranných podmínek ZCHÚ. Krajský soud rozhodl ve věci, aniž by srovnal spisové materiály, které byly podkladem pro tato rozhodnutí či stanoviska správních orgánů. NSS proto již ve svém prvním rozsudku konstatoval, že „[z]a situace, kdy krajský soud nekonfrontoval rozhodnutí žalovaného se správním spisem (s důkazními prostředky, na nichž žalovaný své rozhodnutí založil), neprovedl vůbec přezkum podkladových rozhodnutí správních orgánů, jak mu je uloženo § 4 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 75 odst. 2 s. ř. s.“¹⁶²⁴ Proto jeho rozsudek označil za nepřezkoumatelný.

Do budoucna se tento závěr stal velice důležitým ve vztahu k trvající nemožnosti doložit správní spis týkající se stanoviska SEA z roku 1995, který se dle vyjádření MŽP „nedochoval“. K tomuto problému NSS ve svém druhém rozsudku předeslal, že „neúplnost správního spisu nemusí mít za následek zrušení správního rozhodnutí, pokud je správní orgán schopen jinak doložit, že řízení před ním proběhlo řádně a že žaloba, která jeho rozhodnutí napadá, tedy není důvodná. Pokud ale správní orgán není s to vyvrátit tvrzení žalobců, podle nichž nebylo při projednávání stanoviska SEA postupováno podle zákona a veřejnost neměla možnost se tohoto procesu zúčastnit, může rozhodnutí správního orgánu stěží obstát.“¹⁶²⁵ Lze zde předeslat, že k takovému „jinému“ způsobu doložení, že řízení proběhlo řádně, nikdy nedošlo.

Druhým svým charakterem spíše formálním problémem bylo rozlišování mezi řízeními o vydání souhlasů podle § 12 (zásah do krajinného rázu) a § 44 (stavební činnost v CHKO) zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁶²⁶ Již v prvním rozsudku NSS uvedl, že je tato dvě řízení sice možné formálně spojit (to se v posuzovaném případě stalo), nicméně jejich zahájení musí být účastníkům a občanským sdružením (oprávněným dle tehdy platného znění § 70 zákona

¹⁶²³ Tamtéž.

¹⁶²⁴ Rozsudek NSS ze dne 14. února 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154.

¹⁶²⁵ Rozsudek NSS ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363.

¹⁶²⁶ Tyto souhlasy byly vydány v době před nabytím účinnosti zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu a zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona. V té době byly považovány za soudně přezkoumatelná správní rozhodnutí. Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne ze dne 21. října 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86. Právní věta: „Závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví.“

o ochraně přírody a krajiny) řádně oznámeno ve vztahu jak k § 12, tak k § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny.¹⁶²⁷ Z druhého rozsudku NSS vyplývá, že v posuzovaném případě došlo ze strany Správy CHKO k oznámení pouze řízení podle § 44. O tom, že bylo vedeno řízení i podle § 12 se účastníci dozvěděli až z přijatého rozhodnutí, což NSS označil za nepřipustné: „[...] účastník musí být o obou řízeních informován, aby mohl v každém z nich uplatňovat svá procesní práva. Této informace by se mu mělo dostat nejlépe oznámením o zahájení řízení; stane-li se tak později, ovšem účastníku zůstane zachována možnost nahlížet do podkladů, vyjádřit se k věci a navrhnout doplnění podkladů, je to také v pořádku. Není ovšem přípustné, aby se účastník dověděl o tom, že řízení proběhlo, až z rozhodnutí, jímž se řízení končí: zde už jde o podstatnou procesní vadu, která má vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé.“¹⁶²⁸

6.3.4 Výjimka podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny

Jak bylo uvedeno ve 4. kapitole této práce, samostatně může probíhat také soudní přezkum rozhodnutí o výjimkách vydaných orgánem ochrany přírody podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud však jde o předmětný úsek dálnice D8, z níže rozebírané judikatury vyplývá, že právní úprava a judikatura v době vydání prvních z nich ještě nebyla zcela jednotná v otázce, zda je skutečně možné tato rozhodnutí samostatně přezkoumat. V důsledku toho nedošlo k samostatnému přezkumu výjimky podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, na což bude upozorněno ještě níže v souvislosti s přezkumem stavebního povolení. Naproti tomu rozhodnutí o výjimkách podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, která byla vydána později, samostatně přezkoumána byla. Předmětná řízení není na tomto místě třeba podrobně rozebírat, je však třeba upozornit, že právě v jejich rámci NSS učinil významné závěry týkající se jednak vztahu mezi řízeními podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, a také (ne)připustnosti posouzení dříve zvažovaných variant trasy dálnice v řízení podle § 56 tohoto zákona. Tyto závěry byly citovány již v kapitole 4.4.4 této práce.¹⁶²⁹

6.3.5 Vztah územního a stavebního řízení

V době, kdy probíhaly výše popsané soudní spory ohledně územního rozhodnutí, probíhala také stavební řízení pro jednotlivé části úseku stavby (územní rozhodnutí bylo po celou dobu

¹⁶²⁷ Rozsudek NSS ze dne 14. února 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154.

¹⁶²⁸ Rozsudek NSS ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363.

¹⁶²⁹ Podrobněji srov. zejména výňatky z rozsudku NSS ze dne 23. června 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323 a z rozsudku NSS ze dne 20. února 2015, č. j. 5 As 54/2013 – 78.

pravomocné). Mezi lety 2003 a 2010 tak byla vydána stavební povolení pro velkou část staveb na daném úseku dálnice. S ohledem na to, že spory týkající se územního rozhodnutí nebyly v této době ještě pravomocně vyřešeny, přesunuly se námitky proti způsobu umístění předmětného úseku dálnice postupně také do fáze stavebního povolování.¹⁶³⁰

Klíčovou otázkou, kterou se soudy v těchto řízeních zabývaly, bylo, zda je možné uplatnit námitky proti rozhodnutím a stanoviskům, která jsou podkladem pro územní rozhodnutí, také ve stavebním řízení. Stavební zákon k tomu v § 114 odst. 2 výslovně uvádí, že ve stavebním řízení se nepřihlíží k námitkám účastníků, které byly nebo mohly být uplatněny již v územním řízení. Obdobnou úpravu obsahovalo do roku 2007 také ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb. (tj. „starý“ stavební zákon). Přestože okolnosti případu dálnice D8 se mohou zdát specifické (žalobci se těchto svých námitek v rámci přezkumu územního rozhodnutí nedovolali po dobu 7 let a mezitím byla vydána stavební povolení), NSS se přiklonil k názoru, že je toto ustanovení třeba aplikovat i na tento případ. Týká se to jak námitek ohledně nezákonnosti stanoviska SEA a z toho plynoucí potenciální nezákonnosti stanoviska EIA, tak případně i námitek ohledně výjimky podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny (za předpokladu, že toto rozhodnutí nebylo podle právního stavu v roce 2001 možné samostatně přezkoumat).

Přehledné shrnutí argumentace NSS (které pak tento soud přebíral i v následujících rozsudcích) je obsaženo v rozsudku č. j. 1 As 83/2011 – 565.¹⁶³¹ Zde NSS uvádí především, že „[...] mezi územním řízením a stavebním řízením, ačkoliv jejich výstupy představují řetězíci se správní akty, existuje z hlediska věcného bariéra striktně oddělující tato dvě řízení. Správní soudy se mohou při přezkumu stavebního povolení zabývat toliko těmi námitkami, které mají přímý vztah k předmětu stavebního řízení, a nemohou posuzovat zákonnost stavebního povolení z pohledu otázek, které se věcně neupínají k předmětu stavebního řízení. I kdyby se jevil soudní přezkum územního rozhodnutí v konkrétním případě stěžovateli jako neefektivní, nemohou být ad hoc prolomeny uvedené zásady soudního řízení správního a kogentní norma obsažená v § 61 odst. 1 věty třetí starého stavebního zákona.“¹⁶³²

¹⁶³⁰ NSS je řešil opakovaně, a to zejména v rozsudku ze dne 1. června 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347 ve vztahu ke stavbě 0805 Lovosice – Řehlovice, část D – most Dobkovičky; v rozsudku ze dne 8. září 2011, č. j. 1 As 83/2011 – 565 ve vztahu ke stavbě 0805 Lovosice – Řehlovice, část C – most Opárno; v rozsudku ze dne 23. ledna 2013, č. j. 1 As 119/2012 – 86 ve vztahu ke stavbě 0805 Lovosice – Řehlovice, část A (stavební objekty na hlavní trase); v rozsudku ze dne 23. ledna 2013, č. j. 1 As 164/2012 – 54 ve vztahu ke stavbě 0805 Lovosice – Řehlovice, část A (další stavební objekty na hlavní trase); v rozsudku ze dne 23. září 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140 ve vztahu ke stavbě 0805 Lovosice – Řehlovice, část F – tunel Radejčín (vybrané stavební objekty) a v rozsudku ze dne 28. listopadu 2013, č. j. 5 As 146/2012 – 60 ve vztahu ke stavbě 0805 Lovosice – Řehlovice, část A (další stavební objekty na hlavní trase).

¹⁶³¹ Tento rozsudek byl napaden ústavní stížností, nicméně ÚS ji odmítl a rozhodnutí NSS označil za z hlediska ústavnosti plně přijatelné. Viz usnesení ÚS ze dne 16. května 2013, sp. zn. I. ÚS 3535/11.

¹⁶³² Rozsudek NSS ze dne 8. září 2011, č. j. 1 As 83/2011 – 565, bod 38.

Ve vztahu k námitkám týkajícím se stanovisek SEA a EIA NSS konkrétněji dovedil, že „[n]ámitky proti stanovisku k posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) a procesu posouzení vlivů dopravní studie na životní prostředí (SEA), jejichž cílem je zpochybnit výběr konkrétní trasy dálnice, je třeba uplatnit v územním řízení, neboť v něm se rozhoduje o umístění stavby. Ve stavebním řízení se k těmto námitkám nepřihlíží [§ 61 odst. 1 věta třetí stavebního zákona z roku 1976].“¹⁶³³ Ve vztahu k námitkám týkajícím se výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny NSS dovedil obdobně, že „[r]ozhodnutí o udělení výjimky dle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny nabylo účinnosti v roce 2001. Bylo podkladem územního řízení, jak vyplývá z odůvodnění územního rozhodnutí ze dne 26. 3. 2002. Námitky proti rozhodnutí o udělení výjimky tak bylo možné uplatnit v územním řízení. Pokud snad v dané době nebyl možný samostatný soudní přezkum rozhodnutí o udělení výjimky, jak tvrdí stěžovatel, nepochybně bylo možné napadnout žalobou územní rozhodnutí a v jejím rámci se domáhat na základě § 75 odst. 2 s. ř. s. soudního přezkumu rozhodnutí o udělení výjimky.“¹⁶³⁴

S ohledem na to, že v době vydání tohoto rozsudku bylo již územní rozhodnutí pro stavbu zrušeno, NSS dodal také, že „[...] důvodem pro zrušení stavebního povolení nemůže být ani ta skutečnost, že územní rozhodnutí bylo po nabytí právní moci stavebního povolení zrušeno. Zrušení stavebního povolení pro tuto skutečnost brání zásada, dle níž soud vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), zásada presumpce zákonnosti správních aktů a zásada ochrany práv nabytých v dobré víře.“¹⁶³⁵ Projevem těchto zásad je navíc také ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého není ani třeba vydat nové územní rozhodnutí v situaci, kdy dojde ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby (o tom bude blíže pojednáno ještě níže).

V rozsudku č. j. 1 As 176/2012 – 140 se NSS zabýval také otázkou vztahu stavebního řízení vůči rozhodnutí o výjimce podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. Jak již bylo uvedeno výše, původní rozhodnutí o jedné z povolených výjimek bylo soudem zrušeno. To se stalo v době, kdy již byla podána žádost o vydání předmětného stavebního povolení, ovšem před jeho vydáním. NSS v této souvislosti v první řadě odkázal na to, že podle jeho judikatury měla být výjimka dle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny vydána již před vydáním rozhodnutí o umístění stavby. Současně však podle něj „[p]latnost výjimky podle § 56 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, musí přetrvat i pro řízení stavební (§ 109 a násl. stavebního zákona z roku 2006), jsou-li podmínky této výjimky vázány k samotné realizaci

¹⁶³³ Tamtéž, právní věta.

¹⁶³⁴ Tamtéž, bod 48.

¹⁶³⁵ Tamtéž, bod 42.

stavby.“¹⁶³⁶ Řízení tedy bylo stíženo procesní vadou, nicméně NSS s ohledem na racionalitu soudního přezkumu usoudil, že tato procesní vada neměla vliv na zákonnost napadeného stavebního povolení (investor začal na základě původní výjimky provádět biologické průzkumy a záchranné transfery živočichů a rostlin a nová výjimka byla následně udělena).

Proti tomuto v pořadí předposlednímu rozsudku NSS č. j. 1 As 176/2012 – 140 byla žalobcem podána ústavní stížnost. ÚS však také dovedl, že pokud jde o otázku přezkumu zákonnosti stanovisek SEA a EIA ve stavebním řízení, způsob, jakým se s touto námitkou vypořádal NSS podle jeho názoru nevybočuje z mezí ústavnosti.¹⁶³⁷ Proto ústavní stížnost odmítl. Připustil však, že „*musí stěžovateli přisvědčit v tom, že ačkoli postupoval při ochraně svých práv zákonem předpokládaným způsobem a využil všech dostupných opravných prostředků, na základě kterých dosáhl zrušení dotčených územních rozhodnutí ve shora uvedených řízeních před Krajským soudem v Ústí nad Labem, nebyl soudní přezkum v dané věci efektivní.*“¹⁶³⁸ Nad rámec vlastního přezkumu týkajícího se stavebního povolení uvedl, že podle jeho názoru zcela nepochybně došlo k porušení práv stěžovatelů ve vztahu k výše uvedenému postupu Krajského soudu v Ústí nad Labem při přezkumu územního rozhodnutí.¹⁶³⁹

6.3.6 Spojené územní a stavební řízení

Po zrušení územního rozhodnutí v roce 2010 muselo proběhnout nové územní řízení pro ty části záměru, pro které v mezidobí nebylo vydáno pravomocné stavební povolení. V případě všech ostatních částí záměru již vydání nového územního rozhodnutí nebylo v souladu s tehdy účinnou právní úpravou vyžadováno (viz § 94 odst. 5 stavebního zákona, podle kterého „[d]ojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po povolení stavby, územní rozhodnutí se již nevydává“ – korektiv, podle kterého se to netýká záměrů, kterým předcházela EIA, byl do zákona přidán až k 1. 4. 2015).¹⁶⁴⁰ Týkalo se to přibližně 100 m dlouhé části dálnice (stavba A 101 – Hlavní trasa km 50,500 – 50,600 a stavba A 151 – Polní cesta pod Lovošem) a pak také dalšího přibližně 4,7 km dlouhého úseku a souvisejících stavebních objektů (viz níže).

V první z těchto věcí proběhlo spojené územní a stavební řízení (dle tehdy účinného znění zákona č. 416/2009 Sb., dnes označovaného jako liniový zákon). Územní rozhodnutí

¹⁶³⁶ Rozsudek NSS ze dne 23. září 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140, právní věta a bod 98.

¹⁶³⁷ Usnesení ÚS ze dne 6. května 2015, sp. zn. II.ÚS 3831/14, bod 7.

¹⁶³⁸ Tamtéž, bod 5.

¹⁶³⁹ Tamtéž, bod 11.

¹⁶⁴⁰ Korektiv byl do zákona přidán na základě požadavku Evropské komise, nicméně došlo k tomu až v roce 2015 a přechodná ustanovení novely vyloučila jeho uplatnění pro všechny případy, kdy bylo územní rozhodnutí zrušeno před tímto datem. Podrobněji viz důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb.

(výrok A) a stavební povolení (výrok B) bylo vydáno rozhodnutím Městského úřadu Lovosice ze dne 20. 6. 2011. Územní rozhodnutí bylo následně potvrzeno po provedení odvolacího řízení rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 18. 10. 2011. Také tato rozhodnutí se následně stala předmětem soudního přezkumu. Krajský soud v Ústí nad Labem svým rozsudkem ze dne 27. února 2012, č. j. 15 A 75/2011-107 zrušil rozhodnutí správních orgánů a věc jim vrátil k dalšímu řízení v části výroku A (tj. územní rozhodnutí). V části výroku B (tj. stavební povolení) byla žaloba soudem odmítnuta. Proti rozsudku Krajského soudu byla podána kasační stížnost, ale řízení před NSS bylo zastaveno z důvodu nezaplacení soudního poplatku (viz usnesení NSS ze dne 24. září 2012, č.j. 8 As 42/2012 – 151).

V řízení před Krajským soudem bylo důvodem pro zrušení územního rozhodnutí především to, že došlo ke ztrátě písemností, které měly být součástí správního spisu. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalobce v tom, že „pokud by byl proces přijetí stanoviska EIA zatížen nezákonností spočívající v nezákonném postupu při přijetí stanoviska SEA, mohlo by to mít vliv na zákonnost samotného napadeného rozhodnutí.“¹⁶⁴¹ Potřeboval proto přezkoumat, zda byl při přijímání těchto stanovisek zachován zákonný postup. Jak již však bylo naznačeno výše, MŽP mu nebylo schopné poskytnout příslušný spisový materiál týkající se stanoviska SEA z roku 1995, protože se kompletní spisová dokumentace „nedochovala“. Na základě předložených materiálů nebylo podle Krajského soudu možné vyvrátit tvrzení o nezákonnosti procesu přijímání stanoviska SEA, proto označil v souladu s výše rozebranou judikaturou NSS územní rozhodnutí za nepřezkoumatelné a následně jej z tohoto důvodu zrušil. V části týkající se stavebního povolení soud žalobu odmítl s odkazem na to, že tato část nebyla napadena v rámci odvolacího řízení, tj. že žalobce v této věci nevyčerpal řádné opravné prostředky.¹⁶⁴²

Dále se obdobný postup týkal také dalšího souboru staveb na dálnici D8 v úseku Lovosice – Řehlovice (část A – cca 4,7 km trasy dálnice a část F – tunel Radejčín). V této věci bylo v jednom spojeném řízení vydáno také jak územní rozhodnutí (výrok A), tak stavební povolení (výrok B). Vydána byla rozhodnutím Městského úřadu Lovosice ze dne 21. 12. 2011 a poté potvrzena rozhodnutím Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 20. 4. 2012. Také tato rozhodnutí se následně stala předmětem (dvojího) soudního přezkumu.¹⁶⁴³

¹⁶⁴¹ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. února 2012, č. j. 15 A 75/2011 – 107.

¹⁶⁴² Tamtéž.

¹⁶⁴³ Krajský soud v Ústí nad Labem svým rozsudkem ze dne 24. července 2012, č. j. 40 A 3/2012 – 217 zrušil rozhodnutí Krajského úřadu pro vadu řízení spočívající v nepřezkoumatelnosti a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost, ta však byla stěžovatelem následně vzata zpět a řízení před NSS bylo zastaveno. Krajský úřad Ústeckého kraje rozhodnutím ze dne 14. 8. 2012, č. j. 82/UPS/2012–42, opět rozhodl tak, že potvrdil prvostupňové rozhodnutí jak ve výroku A (tj. územní rozhodnutí), tak ve výroku B (tj. stavební povolení), a odvolání žalobce zamítl. Krajský soud v Ústí nad Labem svým rozsudkem ze dne 20. prosince 2012, č. j. 40 A 4/2012 – 238 zrušil výrok A (tj. územní rozhodnutí) tohoto rozhodnutí pro vadu řízení a ve vztahu

Co do otázky vztahu SEA a EIA byly závěry Krajského soudu v této věci obdobné jako v případě rozhodnutí č. j. 15 A 75/2011-107, tj. Krajský soud svým rozsudkem č. j. 40 A 4/2012 – 238 zrušil správní rozhodnutí v části A (tj. územní rozhodnutí) pro nepřezkoumatelnost související s nemožností doložit správní spis týkající se stanoviska SEA z roku 1995. V části výroku B (tj. stavební řízení) žalobu zamítl jako nedůvodnou s odkazem na to, že uplatněné námitky je třeba projednat ve vztahu k územnímu rozhodnutí, nikoli stavebnímu povolení (tato problematika byla podrobněji rozebrána výše, argumenty se shodují).

V obou popsanych případech tak z jen mírně odlišných důvodů vznikla situace, kdy Krajský soud zrušil územní rozhodnutí, ale ponechal v platnosti současně vydané stavební povolení. Podle názoru Krajského soudu vyjádřeného v rozsudku č. j. 40 A 4/2012 – 238 „*na posouzení důvodů pro zrušení jednotlivých výroků nemá žádný vliv skutečnost, že byly vydány ve spojeném řízení. Dle soudu se jedná o zcela totožnou situaci jako v případě, že by byly předmětné výroky obsaženy každý v samostatném rozhodnutí, obě rozhodnutí byly postupně napadeny správní žalobou a následně při přezkumu těchto samostatných žalob by soud dospěl k závěru, že je odůvodněno zrušení výroku o umístění staveb a naopak není důvod ke zrušení rozhodnutí o stavebním povolení.*“¹⁶⁴⁴ Slovy žalobce se však v takovém případě jedná o „prázdné akademické vítězství“, neboť s ohledem na § 94 odst. 5 stavebního zákona již v popsaném případě nebude třeba vydat nové územní rozhodnutí. Z toho důvodu žalobce napadl výrok Krajského soudu, kterým byla žaloba zamítnuta ve vztahu ke stavebnímu povolení.

Na základě této kasační stížnosti se NSS musel vypořádat s otázkou, zda lze zrušit územní rozhodnutí a ponechat v platnosti současně vydané stavební povolení. V tomto směru NSS zaujal odlišný názor než Krajský soud. Společné územní a stavební řízení je podle něj třeba odlišit od situace, kdy jsou územní řízení a stavební řízení vedena samostatně. Oprávněnost uplatnění § 94 odst. 5 stavebního zákona totiž podle NSS stojí (jak již bylo zmíněno i výše) na zásadě dle níž soud vychází ze skutkového a právního stavu ke dni vydání správního rozhodnutí, zásadě presumpce zákonnosti správních aktů a zásadě ochrany práv nabytých v dobré víře. Ani jedna z těchto zásad není prolomena v případě společného územního a stavebního řízení, protože jsou tato dvě rozhodnutí vydávána současně. Jelikož v tomto případě také nelze přiznat odkladný účinek žalobě napadající územní rozhodnutí, vedlo by uplatnění § 94 odst. 5

k výroku B (tj. stavební povolení) žalobu zamítl. NSS svým rozsudkem ze dne 10. října 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97 kasační stížnost zamítl a stanovil, že se pokračuje v řízení. Proti rozsudku NSS byla podána ústavní stížnost, kterou ÚS usnesením ze dne 1. července 2015, sp. zn. III. ÚS 3913/14 odmítl.

¹⁶⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. prosince 2012, č. j. 40 A 4/2012 – 238.

stavebního zákona skutečně k tomu, že závěry soudu o zrušení pouze územního rozhodnutí by při současném ponechání stavebního povolení v platnosti byly jen „akademické“.

Při uplatnění tohoto výkladu by ovšem ve vztahu k případu dálnice D8 vznikl dost zásadní problém. Územní rozhodnutí by muselo být i v dalších řízeních zrušeno z důvodu nemožnosti doložit správní spisy týkající se stanoviska SEA z roku 1995, což je svým charakterem neodstranitelná vada. To by pak vždy vedlo i ke zrušení navazujícího výroku ohledně stavebního povolení. V zásadě by tedy nebylo možné zbytek stavby povolit, přestože v době vydání rozsudku NSS (říjen 2014) již byly všechny ostatní úseky dálnice v provozu a na stavbě úseku mezi Lovosicemi a Řehlovicemi se pracovalo. Z toho důvodu NSS uvedl, že „[v] dané věci [...] existují zvláštní a zcela mimořádné okolnosti, které odůvodňují, aby výše odvozené obecné pravidlo vycházející ze závislosti výroku společného rozhodnutí o povolení stavby na výroku téhož rozhodnutí o jejím umístění nebylo v tomto případě použito.“¹⁶⁴⁵

Přihlédl k tomu, že vada týkající se územního rozhodnutí je neodstranitelná. Dále upozornil, že i kdyby proběhla nová EIA, s ohledem na provoz ostatních úseků dálnice a na zakotvení koridoru dálnice v územně plánovací dokumentaci by již stejně nebylo možné zvažovat jiné varianty předmětného úseku.¹⁶⁴⁶ Proto „[p]ři vědomí všech těchto skutečností, jakož i pokročilého stádia rozestavěnosti celého úseku dálnice D8-0805 Lovosice - Řehlovice i doprovodných staveb, kdy již došlo v podstatě k nevratným zásahům do přírody a krajiny Chráněné krajinné oblasti České středohoří, na straně jedné, jakož i významu veřejného zájmu nejen na účelném využití již investovaných veřejných prostředků a urychleném řešení složité dopravní situace způsobené mnohaletým zpožděním s dostavbou zmiňovaného úseku dálnice D8, ale i veřejného zájmu na ochraně životního prostředí obyvatel obcí nacházejících se na stávajících objízdných trasách nedokončeného úseku dálnice, na straně druhé, shledal Nejvyšší správní soud mimořádné okolnosti k tomu, aby nepřistoupil ke zrušení žalobou napadených výroků rozhodnutí správních orgánů týkajících se povolení stavby předmětných úseků dálnice D8.“¹⁶⁴⁷

¹⁶⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 10. října 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97.

¹⁶⁴⁶ Současný zákon o posuzování vlivů na životní prostředí umožňuje vedle variant navržených samotným oznamovatelem posouzení pouze dalších variant navržených ze strany MŽP v závěru zjišťovacího řízení, provedení těchto variant však musí být „prokazatelně účelné a z technických hledisek možné“. Viz ustanovení § 7 odst. 8 zákona o ochraně přírody a krajiny (tuto formulaci zákon obsahuje již od roku 2002, jen se průběžně měnil odstavec, ve kterém byla obsažena).

¹⁶⁴⁷ Rozsudek NSS ze dne 10. října 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97. Také tento rozsudek NSS byl napaden ústavní stížností. ÚS však neshledal, že by došlo k porušení základních práv a ústavní stížnost odmítl. Viz usnesení ÚS ze dne 1. července 2015, sp. zn. III. ÚS 3913/14.

6.3.7 Odkladný účinek žaloby a obnova řízení

Z výše uvedeného je zřejmé, že situace mohla být zcela jiná, kdyby Krajský soud v Ústí nad Labem přiznal žalobě proti v roce 2003 vydanému územnímu rozhodnutí odkladný účinek. Výše popsané problémy související s bariérou mezi územním a stavebním řízením (ve vazbě na koncentraci dle § 114 odst. 2 stavebního zákona) a s ustanovením § 94 odst. 5 stavebního zákona lze totiž řešit v první řadě především tímto způsobem. Krajský soud byl v řízeních týkajících se územního rozhodnutí několikrát upozorněn na to, že v souvislosti s pokračujícími stavebními přípravami příslušného úseku dálnice hrozí nebezpečí z prodlení, jelikož jsou stavebními pracemi likvidovány stanoviště ZCHD rostlin a živočichů. Žádost o přiznání odkladného účinku byla předložena několikrát, nikdy jí však nebylo vyhověno.¹⁶⁴⁸

Výše již bylo upozorněno na usnesení ÚS ze dne 6. května 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14, kterým ÚS odmítl ústavní stížnost proti rozhodnutí NSS č. j. 1 As 176/2012 – 140. Právě v tomto usnesení se ÚS velice kriticky vyjádřil k postupu soudů při přezkumu územního rozhodnutí a zdůraznil, že právě v tomto případě by bylo přiznání odkladného účinku namíste (nešlo-li v dané věci zachovat přiměřenou délku řízení). Uvedl, že „[p]rávě uvedené řízení, ve kterém se stěžovatel domáhal – a po sedmi letech také domohl – zrušení územních rozhodnutí, a nikoli řízení vedené Městským soudem v Praze ve věci přezkumu navazujícího stavebního rozhodnutí, bylo [...] fází řízení, ve které byla zcela nepochybně porušena práva stěžovatelů. [...] uvedená řízení byla ve svém důsledku pro stěžovatele zcela neefektivní, a to jednak z důvodu délky řízení a dále z důvodu postupu krajského soudu. Ten nerespektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně přiznání odkladného účinku žalobě, a to nejen tím, že návrhu stěžovatele nevyhověl, nýbrž také proto, že tak učinil až pět let od okamžiku, kdy byl poprvé upozorněn na skutečnost, že v souvislosti s pokračujícími stavebními přípravami dotčeného úseku dálnice hrozí nevratné zásahy do krajiny.“¹⁶⁴⁹

Dále zde ÚS konstatoval, že „[...] se domnívá, že právě skutečnost, že správní soudy rozhodovaly o žalobě stěžovatele po dobu sedmi let, aniž by žalobě byl přiznán odkladný účinek, vedla k tomu, že v mezidobí byla vydána rozhodnutí o povolení stavby dálnice. Za situace, kdy právní úprava neumožňovala při přezkumu vydaných stavebních povolení zohlednit skutečnost, že jim předcházející územní rozhodnutí byla zrušena, vedl takový stav ve svém důsledku skutečně k tomu, že stěžovateli nebyla poskytnuta správními soudy efektivní ochrana jeho práva, a to na spravedlivý proces. Ústavní soud však opětovně zdůrazňuje, že i za existence tehdy

¹⁶⁴⁸ Viz usnesení ÚS ze dne 6. května 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14, bod 10.

¹⁶⁴⁹ Usnesení ÚS ze dne 6. května 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14, bod 11.

*platné právní úpravy bylo možno právům stěžovatele poskytnout ochranu, pokud by správní soudy v takto citlivé věci, kdy byly neustále upozorňovány na probíhající nevratné zásahy do krajiny, zachovaly alespoň přiměřenou délku řízení a respektovaly ustálenou judikaturu ohledně přiznání odkladného účinku žaloby.*¹⁶⁵⁰

V této souvislosti odkázal ÚS také na rozsudek NSS ze dne 29. 3. 2007 č. j. 1 As 13/2007 – 63 týkající se záměru rychlostní silnice R55 v úseku Moravský Písek – Rohatec. Zde NSS uvedl, že „[...] právě na základě čl. 9 odst. 4 Úmluvy [tzv. Aarhuské úmluvy – pozn. aut.] musí být stěžovatelům z řad dotčené veřejnosti, tedy i stěžovateli, vyhovováno k jejich návrhům na přiznání odkladného účinku správní žaloby tak, aby nemohlo docházet k situacím, kdy v době rozhodování o správní žalobě již byl povolený záměr nevratně realizován (typicky provedení stavby). Pokud by návrhu na přiznání odkladného účinku vyhovováno nebylo, došlo by k porušení čl. 9 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 10a směrnice [tzv. směrnice EIA – pozn. aut.], neboť poskytovaná soudní ochrana by nebyla včasná a spravedlivá.“¹⁶⁵¹

Jelikož však odkladný účinek žalobě v předmětných řízeních přiznán nebyl, zbývala již jen jedna procesní cesta, kterou bylo v nastalé situaci stále ještě možné zvrátit výsledky řízení – obnova řízení. Žádost o obnovu řízení ve věci stavebního povolení pro soubor staveb v části „A – trasa dálnice“ a v části „F – tunel Radejčín“ (tj. přibližně pro 4,66 km hlavní trasy a na ně navazující stavební objekty) byla skutečně podána, a to již v dubnu 2013. Žadatel se snažil využít této cesty s odkazem na to, že obnova stavebního řízení je podle jeho názoru již jediným zákonným řešením stavu, kdy je územní rozhodnutí zrušeno a současně se podle § 94 odst. 5 stavebního zákona již nové rozhodnutí nevydává. Krajský úřad Ústeckého kraje tuto žádost zamítl, což bylo následně potvrzeno Ministerstvem pro místní rozvoj v rámci odvolacího řízení i Krajským soudem v Ústí nad Labem v rámci soudního přezkumu. NSS však ve svém rozsudku ze dne 23. 2. 2018, č. j. 1 As 296/2017 – 56 všechna tato rozhodnutí zrušil. Jeho argumentace v této věci je také významná a dále doplňuje výše uvedené.

NSS především upozornil, že stanovisko EIA bylo v předchozích řízeních označeno za nepřezkoumatelné z důvodu absence podstatných částí správního spisu, které by prokazovaly zákonnost procesu, který k vedl k jeho vydání. Jelikož se nejedná o samostatné rozhodnutí, nebylo jej možné samostatně zrušit – namísto toho bylo zrušeno územní rozhodnutí. V takových případech však podle názoru NSS musí dojít také k vydání nového stanoviska, jinak by docházelo k absurdním situacím, kdy „[n]a jedné straně by byl správní orgán vázán závazným právním názorem správního soudu, že podkladový úkon je nepřezkoumatelný, a proto bylo

¹⁶⁵⁰ Tamtéž.

¹⁶⁵¹ Rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 63.

zrušeno i konečné rozhodnutí. Zároveň by se jednalo stále o právně závazný podklad. To však nepochybně nemohlo být úmyslem zákonodárce při přijímání soudního řádu správního. Pokud proto soud rozsudkem vysloví v rámci závazného právního názoru závažnou vadu podkladového úkonu, správní orgán může (respektive podle okolností musí) vydat nový podkladový úkon, který bude v souladu se závazným právním názorem soudu.“¹⁶⁵²

V případě předmětného úseku dálnice D8 to znamená, že by mělo dojít k vydání nového stanoviska EIA při současném respektování účasti dotčené veřejnosti v rámci procesu jeho vydávání (jinak by nebylo možné zhojit výše popsanou vadu procesu). Pokud však jde o s tím související otázku opětovného zvažování jiných variant řešení úseku dálnice, NSS zopakoval své závěry vyjádřené ve shora rozebraném rozsudku č. j. 5 As 6/2013 – 97, podle kterého ani kdyby proběhla nová EIA, nebylo by již možné hodnotit různé varianty trasy dálnice: „[R]eálně nemůže do úvahy připadat jiná trasa dálnice D8 než ta, která je vyznačena v platné územně plánovací dokumentaci, tedy v současné době v Zásadách územního rozvoje Ústeckého kraje a v územních plánech jednotlivých obcí, a případné ‚varianty‘ této stavby by se musely z podstaty věci pohybovat v takto poměrně úzce stanovených mezích.“¹⁶⁵³

Přesto by však podle NSS obnovené stavební řízení při vědomí právní neúčinnosti původního stanoviska EIA mohlo vést k jinému řešení otázky, která byla předmětem stavebního řízení. Upozornil, že „[b]yť je [...] záměr již téměř zcela realizován, v obnoveném stavebním řízení by mohly být alespoň částečně zhojeny procesní vady, pro které bylo zrušeno územní rozhodnutí, a v intencích výše uvedené judikatury Soudního dvora Evropské unie prostřednictvím nového stanoviska EIA posouzeny v rámci předmětu stavebního řízení budoucí vlivy záměru na životní prostředí, i vlivy, ke kterým již od okamžiku realizace záměru došlo, a to za plnohodnotné účasti dotčené veřejnosti. Je přitom zjevné, že takové posouzení může z hlediska podmínek stavebního povolení vést ke stanovení nových podmínek či podmínek odlišných od původního stavebního povolení, tedy k jinému řešení, než k jakému správní orgány dospěly při vydání původního stavebního povolení ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.“¹⁶⁵⁴

Dovodil proto, že v daném případě je naplněno nejen formální, ale i materiální kritérium pro povolení obnovy – skutečnost, že bylo zrušeno „podkladové“ rozhodnutí (územní rozhodnutí) může skutečně odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování v řízení, jehož obnovy se žadatel domáhá (stavební řízení). Nemění na tom nic ani skutečnosti, že je předmětná stavba již v provozu. Upozornit je přitom třeba zejména na to, že NSS v tomto

¹⁶⁵² Rozsudek NSS ze dne 23. února 2018, č. j. 1 As 296/2017 – 56, bod 75.

¹⁶⁵³ Tamtéž, bod 77.

¹⁶⁵⁴ Tamtéž, bod 94.

rozsudku zdůraznil potřebu eurokonformního výkladu příslušné české právní úpravy (v souladu s účelem, který má naplňovat posuzování vlivů na životní prostředí) a odkázal kromě jiného také na již v kapitole 2.4.2.6 této práce zmiňovaný rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-399/14 „*Grüne Liga Sachsen a další*“, podle kterého „*skutečnost, že záměr byl mezitím uskutečněn, nemůže hrát při tomto novém posouzení žádnou významnou roli.*“¹⁶⁵⁵ Proto NSS konstatoval také, že „*[p]okud by se ukázalo, že záměr porušuje závazné právní požadavky, musí být odpovídajícím způsobem upraven nebo možná dokonce zcela zastaven.*“¹⁶⁵⁶

Na základě tohoto rozsudku NSS skutečně proběhla nová EIA, ovšem pouze pro předmětný úsek dálnice v délce přibližně 4,66 km hlavní trasy a s ním související stavební objekty. Souhlasné závazné stanovisko EIA vydalo MŽP dne 25. května 2020.¹⁶⁵⁷ Toto závazné stanovisko obsahuje podmínky pro fázi provozu záměru a pro monitorování a rozbor vlivů záměru na životní prostředí. V odůvodnění stanoviska je vysvětleno, že „*[d]ůvodem posuzování záměru je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2018 č. j. 1 AS 296/2017-56 [...], který konstatoval, že jsou naplněny podmínky pro povolení obnovy stavebního řízení pro části dálnice D8, které jsou předmětem posuzování, a závazné stanovisko EIA bude podkladem pro obnovené stavební řízení.*“¹⁶⁵⁸ Záměr byl hodnocen již pouze v jedné variantě.

Obnovené stavební řízení však dosud neproběhlo. V červnu 2021 Krajský úřad Ústeckého kraje opět zamítl žádost o obnovu řízení. Ve svém rozhodnutí odkazuje na to, že nové závazné stanovisko EIA podle jeho názoru nemůže odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem stavebního řízení, protože podmínky nového závazného stanoviska EIA není třeba přejímat do stavebního povolení (jejich plnění bude prý projednáno při kolaudaci stavby).¹⁶⁵⁹ Vyhraňuje se přitom proti názoru Krajského soudu v Ústí nad Labem vyjádřenému v rozsudku ze dne 18. května 2021, č. j. 15 A 47/2019 – 72, podle kterého je „*[p]ostoj žalovaného [...], podle kterého by nařízení obnovy řízení odůvodňovaly až případné nové podmínky vyplývající z nového stanoviska EIA, neboť až ty budou skutečnostmi ve smyslu § 100 odst. 1 správního řádu, [...] nesprávný.*“¹⁶⁶⁰ I v tomto ohledu lze tedy očekávat další soudní spory.

¹⁶⁵⁵ Tamtéž, bod 92. V kapitole 2.4.2.5 byl rozsudek ve věci „*Grüne Liga Sachsen a další*“ rozebrán jen ve vztahu k ochraně lokalit soustavy Natura 2000. V této souvislosti je významná také část týkající se EIA.

¹⁶⁵⁶ Tamtéž, bod 92.

¹⁶⁵⁷ Informační systém EIA (portál CENIA) [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP487?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶⁵⁸ MŽP, *Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí – D8 0805 Lovosice – Řehlovice, část stavby A – trasa dálnice a F – tunel Radejčín* [online], Praha, 25. 5. 2020, č. j. MZP/2020/710/449, s. 6, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP487?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶⁵⁹ Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. KUUK/18405/2020, č. j. KUUK/084018/2021.

¹⁶⁶⁰ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. května 2021 č. j. 15 A 47/2019 – 72, bod 28.

6.3.8 Dílčí shrnutí případu

Případ úseku dálnice D8 mezi Lovosicemi a Řehlovicemi je z pohledu této disertační práce zajímavý, a to hned z několika důvodů. První z nich se týká zjevné nutnosti povolovat odkladný účinek žalobám proti územnímu rozhodnutí v případech jako je tento (tj. přezkum územního rozhodnutí se protahuje a mezitím je zahájena stavba, ačkoli není jasné, zda byla zákonně umístěna).¹⁶⁶¹ Dodatečně zjištěná pochybení se pak již velmi těžko napravují, zejména s ohledem na omezené možnosti změn v pokročilé fázi povolovacích procesů. Není tedy neopodstatněné tvrzení, že v případě zrušení územního rozhodnutí se pak jedná již jen o „prázdné akademické vítězství“. Naštěstí lze snad v současnosti říct, že judikatura NSS týkající se povolování odkladného účinku v případech podobných tomu zde rozebranému je již poměrně ustálená.¹⁶⁶² Je tedy jen otázkou, zda ji budou respektovat krajské soudy.¹⁶⁶³ Ve vztahu ke stavbám dopravní infrastruktury podléhající režimu liniového zákona bude zvláště důležité, jak k této problematice přistoupí specializovaný senát Krajského soudu v Ostravě.¹⁶⁶⁴

Lze proto ocenit alespoň ustanovení § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, ve kterém je s účinností od 1. 4. 2015 uvedeno, že „[s]oud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního. Soud přiznává žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizací záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.“¹⁶⁶⁵ Toto ustanovení zejména eliminuje potřebu složitě prokazovat splnění podmínek pro přiznání odkladného účinku podle § 73 odst. 2 soudního řádu správního.¹⁶⁶⁶ Ze stejných důvodů pak lze ocenit také změnu § 94 odst. 5 stavebního zákona, která vyloučila uplatnění tohoto ustanovení pro záměry

¹⁶⁶¹ Srov. ustanovení § 73 soudního řádu správního.

¹⁶⁶² Srov. zejména již výše zmiňovaný rozsudek NSS ze dne 29. března 2007 č. j. 1 As 13/2007 – 63 a také výše zmíněné usnesení ÚS ze dne 6. května 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14, které na něj odkazuje. Zde ÚS mimo jiné uvádí, že „[...] bylo možno právům stěžovatele poskytnout ochranu, pokud by správní soudy v takto citlivé věci, kdy byly neustále upozorňovány na probíhající nevratné zásahy do krajiny, zachovaly alespoň přiměřenou délku řízení a respektovaly ustálenou judikaturu ohledně přiznání odkladného účinku žaloby.“ Dále lze srovnat například usnesení NSS 3. června 2020, č. j. 4 As 68/2020 – 43, kde tento soud odkazuje na další související usnesení, ve kterých také přiznal odkladný účinek (v podobných věcech).

¹⁶⁶³ S ohledem na nepřipustnost podání kasační stížnosti proti usnesení o nepřiznání odkladného účinku to bohužel nelze považovat za automatické. Srov. ustanovení § 104 odst. 3 písm. c) soudního řádu správního, podle kterého je nepřipustná kasační stížnost proti rozhodnutí, které je podle své povahy dočasné. Bližší srov. například usnesení NSS ze dne 25. února 2010, č. j. 1 As 9/2010 – 442. Podle mého názoru je však otázkou, zda je správné považovat usnesení o nepřiznání odkladného účinku za rozhodnutí podle své povahy dočasné – ve skutečnosti totiž může mít velice trvalé následky (je-li v době řízení povolena a zahájena stavba).

¹⁶⁶⁴ Ustanovení § 7 odst. 4 soudního řádu správního.

¹⁶⁶⁵ Ustanovení § 9d odst. 2 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁶⁶⁶ Pro více informací o tomto ustanovení lze srovnat Vomáčka, V., Židek, D. a kol., *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*, 2016, opak. cit., s. 40–41. Dvořák, L., *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí*, Komentář, 2018, opak. cit., s. 128–129.

podléhající EIA (ustanovení bylo změněno až na základě výzvy od Evropské komise taktéž k 1. 4. 2015, v případě dálnice D8 se tato změna tedy ještě nemohla projevit).¹⁶⁶⁷

Dálnice je dnes v provozu, nicméně je zřejmé, že některá pochybení v procesech předcházejících vydání územního rozhodnutí nebyla nikdy zcela napravena. Výběr z variant provedený patrně bez účasti veřejnosti v roce 1995 byl zřejmě převzat do EIA i ÚP VÚC Litoměřicko a z něj bez věcných změn do ZÚR Ústeckého kraje. S ohledem na začlenění koridoru dálnice v této podobě do ZÚR bylo vyloučeno posouzení jiných variant v rámci nové EIA. Výjimka podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny pro variantu s dvěma kratšími tunely byla ze strany MŽP povolena rok poté, co to samé MŽP vydalo stanovisko SEA ke koncepci „Návrh rozvoje dopravních sítí v ČR do roku 2010“, ze kterého bylo zřejmé, že podle něj mají být preferovány jiné varianty řešení předmětného úseku. Přesto však byla ve vztahu k záměru konstatována převaha jiného veřejného zájmu. Další problémy se pak týkaly také výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a souhlasů podle § 12 a § 44 téhož zákona – z důvodu vad s nimi souvisejících sice došlo ke zrušení původního územního rozhodnutí, nicméně v té době byl již předmětný úsek dálnice ve výstavbě.

Kromě toho se v této věci objevil zajímavý právní názor, podle kterého by měl nezákonný postup při výběru variant v rámci SEA způsobit nezákonnost EIA a tím vést k nezákonnosti územního rozhodnutí.¹⁶⁶⁸ Správnost tohoto názoru NSS přímo nepotvrdil, spíše jen připustil, že takový výklad nemusí být neopodstatněný a že je třeba se jím zabývat v návaznosti na podklady týkající se stanoviska SEA z roku 1995. Jelikož však tyto podklady nikdy nebyly doloženy, nebyla také tato otázka zcela dořešena. Ve svém pozdějším rozsudku č. j. 5 As 6/2013 – 97 pak NSS uvedl, že pokud by měl zpochybnit opodstatněnost s tímto souvisejících důvodů pro zrušení dílčího územního rozhodnutí, pak by tuto otázku musel předložit k rozhodnutí rozšířenému senátu NSS, neboť by se jednalo o odklon od jeho závěrů učiněných v rozsudku ze dne 20. 5. 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363. To však nemohl učinit, protože kasační stížností bylo napadeno pouze stavební povolení a také se v daném případě rozhodovalo o stejné věci.¹⁶⁶⁹

Podle mého názoru se jedná o legitimní úvahu, protože z logiky věci by jistě mělo dojít nejdříve k zákonnému výběru varianty koridoru na koncepční úrovni a teprve poté k upřesnění trasy a podoby záměru na úrovni projektové. Ze současné legislativy nicméně neplyne žádný

¹⁶⁶⁷ Srov. usnesení ÚS ze dne 6. května 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14: „Z výše uvedeného je zřejmé, že nová právní úprava týkající se posuzování vlivů na životní prostředí účinná od 1. 4. 2015 již naplňuje požadavky, jejichž absence v tehdy platné právní úpravě vedla k závěrům Nejvyššího správního soudu napadeným touto ústavní stížností a ve svém důsledku byla nepochybně jedním z faktorů, který způsobil neefektivnost celého soudního přezkumu územních a stavebních rozhodnutí vydaných v souvislosti s předmětným úsekem dálnice D8.“

¹⁶⁶⁸ Srov. argumentaci navrhovatele na straně 6 rozsudku NSS ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363.

¹⁶⁶⁹ Rozsudek NSS 10. října 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97.

konkrétní vztah odvozující zákonnost EIA od zákonnosti předvýběru variant vedení koridoru stavby v předchozích procesech probíhajících na koncepční úrovni. Pokud by bylo nutné takový vztah s ohledem na okolnosti případu dovést, patrně by byla potřeba použít teleologického výkladu opírajícího se o hierarchickou výstavbu jednotlivých nástrojů územního plánování a o skutečnost, že stanoviska SEA a EIA jsou obligatorním podkladem pro tyto jednotlivé nástroje.¹⁶⁷⁰ Jedná se však o extrémně složité řešení, protože stávající právní úprava obecně nepředpokládá, že by nedošlo k vyřešení problémů souvisejících s vymezením koridorů staveb na koncepční úrovni dříve, než se přistoupí k upřesňování záměru na úrovni projektové. K tomu by skutečně nemělo docházet, protože z dlouhodobého hlediska to nevede k ničemu dobrému – pouze tím dochází k prohlubování sporů týkajících se daného záměru a také lze jen stěží zpětně dokládat, zda nakonec zvolené řešení bylo skutečně nejvhodnější.

V případě dálnice D8 byly navrhovány jiné v úvahu připadající varianty řešení, které mohly být z pohledu ochrany přírody výhodnější. Při pohledu zpět je zřejmé, že i když se pomine alternativní varianta zcela obcházející CHKO České středohoří, případná změna ÚP VÚC Litoměřicko s provedením plnohodnotné SEA pro všechny navrhované varianty by bývala nemusela být špatným rozhodnutím. Změna záměru byla tehdy odmítnuta zejména s odkazem na to, že by se tím dále oddálila výstavba, k tomu ovšem nakonec stejně došlo v důsledku táhlých soudních sporů a sesuvu svahu u Prackovic.¹⁶⁷¹ Tehdejší rozhodnutí se nicméně hodnotí snáze se znalostí následujících událostí. Navíc také není jasné, jaké jiné problémy by případně vyšly najevo, kdyby skutečně byly jiné varianty předmětného úseku dále rozpracovány. Podobně jako v případě D52 lze však uzavřít, že problém spočívá právě v tom, že SEA, v jejímž rámci by byly všechny tyto varianty řádně a za účasti veřejnosti posouzeny a zváženy, neproběhla.

6.4 Dílčí závěry kapitoly

Je třeba opět zdůraznit, že úkolem ani cílem této práce není hodnotit postup orgánů státní správy a dalších zúčastněných subjektů v rozebraných případech. Podstatná jsou naproti tomu zjištění týkající se aplikovatelného práva, jeho vývoje a výkladu. V této kapitole byly podrobně

¹⁶⁷⁰ SEA je povinným podkladem v případě pořizování ZÚR (obdobně tomu bylo také v případě územního plánu velkého územního celku). EIA je povinným podkladem v případě staveb dálnic. Samozřejmě existují i případy, kdy by SEA nebo EIA nebylo nutné provést, v takových případech by však nemohla vzniknout zde řešená situace.

¹⁶⁷¹ Také na problematiku průchodu dálnice sesuvným údolím u Prackovic spolky i odborníci skutečně již dříve upozorňovali. Srov. např. Česká geologická služba, *Vyjádření ČGS k „návrhu vybudovat na dálnici D8-0805 Lovosice – Řehlovice v CHKO České Středohoří tunel Kubačka délky 3,35 km namísto dvou krátkých z geologického hlediska s důrazem na inženýrsko-geologické vlivy“* [online], Praha, 16. prosince 2004, zn. 441/318/2004, dostupné z: <http://tunnelkubacka.ecn.cz/index.php?co=fakta> [cit. 31. 7. 2021].

rozebrány tři různé případy umístování staveb pozemních komunikací v ČR, každý trochu z jiného hlediska. Na jejich základě byly upřesněny údaje uvedené v předchozích kapitolách, a to zejména formou analýzy související judikatury a upřesněním jejího kontextu.

Provedené studie především potvrzují předpoklad uvedený již v předchozí kapitole, totiž že v průběhu času došlo k mnohým změnám právní úpravy, z nichž některé lze hodnotit pozitivně a některé negativně, bez ohledu na to je však zřejmé, že jakékoli změny právní úpravy obecně komplikovaly již tak dost složité procesy a postupy předcházející realizaci předmětných staveb. Jelikož změny právní úpravy zdaleka nekončí, hodí se ještě jednou zopakovat, že je třeba klást důraz také na hodnotu, kterou je stabilita právní úpravy a s tím související právní jistota všech subjektů, kterých se příslušná regulace týká. Hledání rovnováhy mezi snahou o urychlení výstavby a o zajištění odpovídající úrovně ochrany jiných veřejných i soukromých zájmů i obecně jakékoli další snahy o „vylepšení“ právní úpravy vesměs vnáší nejistotu do procesů týkajících se přípravy staveb a odráží se i v rozhodovací činnosti správních orgánů. Pokud tedy vyvstane potřeba dále měnit právní úpravu, pak by měly být změny zpracovány alespoň natolik kvalitně, aby se nová úprava nemusela brzy zase měnit, popřípadě aby problémy s ní spojené nemusely být řešeny až výkladem ze strany soudů.

V konkrétnější rovině lze pak v rozebraných případech srovnat zejména problémy týkající se vztahů mezi jednotlivými nástroji územního plánování, SEA a EIA – to vše především v souvislosti s vyhledáváním vhodného koridoru stavby pozemní komunikace. Právě tyto problémy se výrazněji projevují až ve vazbě na jednotlivé případy – z analýzy právní úpravy provedené v předchozích kapitolách nebyly tolik zřejmé. Je třeba upozornit, že mnohé z těchto problémů vznikly za účinnosti zcela odlišné právní úpravy (mnohdy ještě v době před vstupem ČR do EU), lze proto očekávat, že by se již ve stejné podobě neopakovaly. Část nejasností již byla v mezidobě vyřešena změnami právní úpravy nebo výkladem ze strany soudů. Některé problémy však přetrvávají. Vedle toho lze podle mého názoru očekávat, že brzy mohou vzniknout problémy nové, zejména v souvislosti s nedávnými a očekávanými změnami právní úpravy (příkladem lze zmínit zejména začlenění ÚRP do stávajících procesů územního plánování, omezení účasti environmentálních spolků ve správních řízeních a nové fikce týkající se závazných stanovisek dotčených orgánů).

První významná problematika, která byla v této kapitole rozebírána, se týká vztahu mezi PÚR ČR a ZÚR. Problémy s tím související byly již podrobně rozebrány jak v kapitole 3.7.1 této práce, tak také výše v dílčím závěru týkajícím se dálnice D52, nebude zde proto znova opakována. Lze jen připomenout, že podle výkladu NSS je třeba vykládat závaznost PÚR ČR vůči ZÚR v tom smyslu, že záměry vymezené v PÚR ČR je do ZÚR nezbytné převzít (a dále

je v nich zpřesnit), ledaže by se přitom prokázala jejich neproveditelnost. Vymezení záměru v PÚR ČR tedy neznamená automaticky, že záměr bude realizován (je třeba dostat požadavkům vyplývajících z dalších právních předpisů, mimo jiné i z těch, které se týkají SEA, EIA a ochrany přírody a krajiny), současně však není bez dalšího možné vytvořit na úrovni kraje jinou dopravní koncepci, která by neodpovídala PÚR ČR. Zdrojem určité frustrace na straně veřejnosti i obcí může být zejména to, že PÚR ČR není soudně přezkoumatelná, přičemž reálný rozsah koridorů, do kterých lze v PÚR ČR vymezené záměry umístit, zpravidla není neomezený. V tomto ohledu nepovažují současný koncept vztahu mezi PÚR ČR a ZÚR za ideální. K jeho větší změně by mělo dojít v důsledku pořízení ÚRP.

Upozorněno bylo také na to, že při přebírání koridorů záměrů vymezených v PÚR ČR do ZÚR (nebo i jiné územně plánovací dokumentace, do budoucna zejména ÚRP) musí být brán ohled na soulad s požadavky článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, které jsou provedeny v § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Je proto nutné zvážit, zda neexistuje varianta řešení, která by vyloučila nebo alespoň zmírnila předpokládaný významný negativní vliv umístěvaného záměru na předmět ochrany a celistvost lokalit soustavy Natura 2000. Toto posouzení by podle mého názoru mělo proběhnout bez ohledu na to, zda je případná alternativa v souladu s PÚR ČR – v tomto tedy nemohu zcela souhlasit s názorem NSS v této věci.¹⁶⁷² Podrobněji srov. závěry formulované již v podkapitole 6.1.6 této práce.

Další z problémů, na které výše rozebrané případy narážely, se týká vztahu mezi SEA a EIA. Východiska plynoucí ze zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jsou v této souvislosti jasná – každý z těchto procesů má jiný předmět (v případě SEA se jedná o koncepcce a v případě EIA se jedná o záměry), s ohledem na což se procesy SEA a EIA nemohou vzájemně nahradit. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí výslovně nestanoví jejich pořadí. To by však ve stavebních věcech mělo přirozeně vyplývat z posloupnosti jednotlivých nástrojů územního plánování (územní rozhodnutí, které je vydáváno na projektové úrovni, musí být v souladu s územně plánovací dokumentací, která představuje koncepční úroveň územního plánování). Kromě toho v současnosti platí, že pokud je EIA zahájena příliš brzy, mohou později nastat problémy s omezenou dobou platnosti závazného stanoviska a také s potřebou ověření změn záměru před zahájením územního a stavebního řízení.

Nemělo by proto obecně docházet k tomu, že je záměr posouzen v rámci EIA dříve, než dojde ke stabilizaci jeho koridoru v územně plánovací dokumentaci. Pokud k tomu přesto dojde (jako v některých zde rozebíraných případech), nemůže být podle mého názoru provedení EIA

¹⁶⁷² Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 189. Příslušná pasáž z něj byla citována výše v podkapitole 6.1.6.

nikterak určující pro následující změny územně plánovací dokumentace, které se týkají záměru. V územně plánovací dokumentaci jsou hodnoceny širší vztahy v území a je možné přihlídnout i k jiným potřebám či zájmům. Pokud dojde k jinému vymezení koridoru pozemní komunikace v územně plánovací dokumentaci, stane se dříve vydané stanovisko EIA nepoužitelným, protože záměr navržený na jeho základě již nebude možné povolit v územním řízení (pro rozpor s územně plánovací dokumentací). Lze si proto představit určitý tlak na vymezení nebo ponechání koridoru v podobě, která odpovídá stanovisku EIA, nicméně nelze tím argumentovat v případě, kdy by bylo oznámení EIA podáno předčasně (tj. zejména bez ohledu na hierarchické uspořádání jednotlivých nástrojů územního plánování).

Na to navazuje otázka řešená výše v souvislosti s dálnicí D8, totiž zda v důsledku nezákonně provedeného výběru varianty koridoru stavby pozemní komunikace v rámci SEA může být za nezákonné považováno také posouzení EIA, které pracuje již jen s těmi variantami řešení, které byly „předvybrány“ v rámci SEA. Tato nezákonnost by se pak odrazila také v nezákonnosti územního rozhodnutí, pro které je závazné stanovisko EIA podkladem. Podle mého názoru lze tuto úvahu považovat za legitimní, a to zejména s ohledem na hierarchické uspořádání jednotlivých nástrojů územního plánování a na skutečnost, že stanoviska SEA a EIA jsou podkladem pro tyto nástroje. Tato hierarchie by měla být respektována i v souvisejících procesech SEA a EIA, jinak je popírán účel právní úpravy územního plánování.

Obecně lze říct, že velká část problémů v rozebraných případech vznikla z důvodu, že jednotlivé kroky v procesu plánování a umístování stavby neprobíhaly v předpokládaném pořadí. Je velice důležité, aby se předcházelo vytváření situací, kdy není zřejmé, v jaké fázi záměru lze uplatnit jaké námitky, resp. situací, kdy vhodný okamžik pro uplatnění určité námitky v podstatě nikdy nenastane (např. protože je při pořizování územně plánovací dokumentace odkazováno na již provedenou EIA, nebo protože probíhají stavební řízení, aniž by byly dořešeny problémy týkající se umístění pozemní komunikace). Zejména zvažování možností vedení koridorů staveb pozemních komunikací na koncepční úrovni tvoří naprosto zásadní krok celého procesu, kterému by měla být věnována náležitá pozornost v době, kdy jsou ještě všechny možnosti otevřené. Vady s tím souvisejících procesů lze později jen těžko napravovat. Obdobně je problematické napravovat vady týkající se územního rozhodnutí v době, kdy již probíhá výstavba. Je sice možné, že i přes naznačené problémy nakonec dojde k povolení záměru, nicméně v dlouhodobém horizontu to nepřináší nic dobrého – jednak zpravidla nelze mluvit o nalezení nejlepšího možného řešení, a také může snadno dojít k extrémnímu zpoždění realizace záměru v důsledku táhlých soudních sporů.

7. Komparativní studie – Německo, Rakousko, Slovensko, Polsko

Předposlední kapitola této práce se zaměřuje na srovnání výše analyzované české právní úpravy s právní úpravou přijatou v jiných státech. Za tímto účelem byly vybrány státy sdílející společné hranice s ČR – Německo, Rakousko, Slovensko a Polsko. V případě Německa a Rakouska (federativní státy) je důraz kladen na spolkové země bezprostředně sousedící s ČR. Srovnávané státy byly takto vybrány záměrně s ohledem na srovnatelné geografické podmínky, relativní blízkost právních řádů, a také na nutnost mezistátní spolupráce při umisťování přeshraničních úseků pozemních komunikací. Pozornost je soustředěna pouze na procesy plánování a umisťování dálnic a rychlostních silnic v těchto státech.¹⁶⁷³

Všechny srovnávané státy jsou stejně jako ČR členskými státy EU, také v jejich právní úpravě se proto odráží závazky vyplývající z unijního práva, které byly podrobně rozebrány již ve 2. kapitole této práce. Naproti tomu procesní otázky týkající se plánování a umisťování staveb dálnic a rychlostních komunikací se v jednotlivých státech odlišují, s čímž souvisí také různá řešení integrace požadavků na ochranu přírody a krajiny do povolovacích procesů. S ohledem na to má smysl zaměřit se v obecnější rovině zejména na následující okruhy: (1) procesy plánování a umisťování staveb dálnic a rychlostních komunikací ve srovnávaných státech; (2) forma začlenění SEA a EIA, naturového posouzení a případně i jiných významných institutů v oblasti ochrany přírody a krajiny do těchto procesů; a (3) koncepce řešení problematiky fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací ve srovnávaných státech.

Komparativní část této práce slouží v návaznosti na zodpovězení výzkumných otázek (k tomu viz předchozí kapitoly této práce) zejména jako zdroj inspirace pro formulaci návrhů *de lege ferenda* v závěru této práce. Přitom je však třeba mít na paměti limity s tímto postupem spojené – rozdíly právní kultury i širšího kontextu právní úpravy v jednotlivých zemích zneumožňují jednoduchý přenos cizích řešení do českého prostředí, aniž by důsledky takových řešení byly podrobeny další podrobnější analýze. Taková podrobná analýza již přesahuje možnosti této práce, nicméně výsledky zde provedeného srovnání mohou sloužit alespoň jako užitečné východisko pro případný navazující výzkum tohoto typu.

¹⁶⁷³ Toto vymezení odpovídá tomu, že právě pozemní komunikace těchto kategorií mívají i mezinárodní význam. Kromě toho je zúžení předmětu komparativních analýz nezbytné s ohledem na potřebu omezení jejich rozsahu na přiměřenou míru (obdobně jako tomu bylo i v předchozích kapitolách této práce), přičemž analýza právní úpravy přijaté ve srovnávaných státech současně nemůže dosahovat takové míry podrobnosti, jako analýza české právní úpravy. Bylo proto zvoleno řešení, které čtenáři umožní základní orientaci v relevantní právní úpravě všech čtyř srovnávaných zemí a současně představí s tím související způsoby začlenění již rozebraných nástrojů ochrany přírody a krajiny vyplývajících z unijního práva (SEA, EIA, naturové posouzení) do příslušných povolovacích procesů. Jedná se o informace relevantní ve vztahu k první výzkumné otázce této práce.

7.1 Spolková republika Německo

7.1.1 Základní informace

Spolková republika Německo (dále jen „**Německo**“) je federativním státem složeným z 16 spolkových zemí, z nichž s ČR přímo sousedí dvě: Sasko (*Sachsen*) a Bavorsko (*Bayern*). První, co je proto třeba vzít v úvahu, je specifická forma rozdělení legislativních a správních kompetencí mezi spolkovou republiku (spolek) a jednotlivé spolkové země. Toto rozdělení upravuje německá Ústava (*Grundgesetz*, dále jen „**GG**“) a režimy, které se uplatní ve vztahu k jednotlivým zde relevantním oblastem regulace a správy, jsou různorodé.¹⁶⁷⁴

Výstavba a údržba tzv. pozemních komunikací pro dálkovou dopravu (*Landstraßen für den Fernverkehr*) patří mezi konkurující legislativní kompetence, což obecně znamená, že spolkové země mají pravomoc přijímat právní předpisy pouze v rozsahu, v jakém této pravomoci nevyužil spolek.¹⁶⁷⁵ Uplatní se zde ovšem současně doložka o potřebnosti společné úpravy, podle které může spolek legislativní pravomoc využít jen v rozsahu, v jakém je to potřebné s ohledem na vytváření rovnocenných životních podmínek nebo ochranu právní nebo hospodářské jednoty v celostátním zájmu.¹⁶⁷⁶ Toho spolek využil pouze pro případ spolkových dálnic (*Bundesautobahnen*) a ostatních spolkových pozemních komunikací (*Bundesstraßen*).¹⁶⁷⁷ Spolkové země se od této společné právní úpravy nemohou odchýlit.

V oblastech ochrany přírody a krajiny a územního plánování mají spolek a spolkové země také konkurující legislativní kompetence, ovšem spolek v tomto případě může svou legislativní pravomoc využít bez omezení (neuplatní se doložka o potřebnosti společné úpravy).¹⁶⁷⁸ Spolkovým zemím je na druhou stranu dána možnost odchýlit se od spolkové úpravy (pouze v případě ochrany přírody je dáno omezení, podle kterého se země nemohou odchýlit co do obecných zásad ochrany přírody, druhové ochrany a ochrany mořského

¹⁶⁷⁴ Obecněji k rozdělení kompetencí mezi spolek a spolkové země lze srovnat Reh binder, E., Schink, A. (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, 5. vydání, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2018, s. 57–63. Nebo Koch, H.-J., Hofmann, E., Reese, M., *Handbuch Umweltrecht*, 5. vydání, C. H. Beck, 2018, s. 91–94.

¹⁶⁷⁵ Článek 74 odst. 1 bod 22 ve spojení s článkem 72 odst. 1 Ústavy Spolkové republiky Německo v pozměněném znění zveřejněném ve Spolkovém zákoníku, části III, číslo 100-1, který byl naposled změněn článkem 1 a 2 věty 2 zákona ze dne 29. září 2020 (BGBl. I S. 2048) (dále jen *Grundgesetz*, zkráceně „GG“).

¹⁶⁷⁶ Článek 72 odst. 2 GG.

¹⁶⁷⁷ Úprava je obsažena v zákoně o spolkových pozemních komunikacích pro dálkovou dopravu ze dne 28. června 2007 (BGBl. I S. 1206) ve znění ze dne 31. května 2021 (BGBl. I S. 1221) (dále jen *Bundesfernstraßengesetz*, zkráceně „FStrG“).

¹⁶⁷⁸ Článek 74 odst. 1 body 29 a 31 ve spojení s článkem 72 odst. 1 a 2 GG. Pokud jde o územní plánování, uplatní se v případě staveb spolkových pozemních komunikací přednostně výše popsané rozdělení legislativních kompetencí. Jedná se o zvláštní právní úpravu v rámci tzv. „*Fachplanungsrecht*“.

prostředí).¹⁶⁷⁹ Proto se v těchto oblastech lze setkat s dvojitou právní úpravou – s právní úpravou přijatou na úrovni spolku a s právní úpravou přijatou spolkovými zeměmi. Přednost má vždy později přijatý právní předpis (nikoli tedy automaticky spolková právní úprava, jak by jinak bylo obvyklé).¹⁶⁸⁰

Pokud jde o posuzování vlivů na životní prostředí, určení legislativní kompetence odpovídá výše popsanému rozdělení v oblastech ochrany přírody a krajiny a územního plánování. Současně je však v této souvislosti třeba zvláště zohlednit, že spolkové země musí s ohledem na ústavní princip přátelského chování vůči spolku (*Gebot des bundesfreundlichen Verhalten*) v případě přijímání právní úpravy odchylné od spolkové úpravy respektovat požadavky vyplývající z práva EU, zejména tedy ze směrnice SEA a ze směrnice EIA (stejně tomu je také v případě ochrany přírody ve vazbě na ochranu podle směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích). Tím je prostor pro vlastní odchylnou úpravu omezen.

Oblast správy se od legislativních kompetencí liší. V oblasti ochrany přírody a krajiny, územního plánování i posuzování vlivů na životní prostředí je správa obecně záležitostí jednotlivých spolkových zemí.¹⁶⁸¹ Mohou samy zřizovat příslušné orgány a upravovat správní řízení. V případě, že spolek přijme obecnou právní úpravu, mohou se od ní odchýlit, nevyloučí-li to spolek výjimečně s ohledem na zvláštní potřebu jednotné úpravy.¹⁶⁸² Za provádění právních předpisů týkajících se spolkových pozemních komunikací jsou odpovědné rovněž spolkové země, nicméně pro případ spolkových pozemních komunikací (*Bundesstraßen*) stanoví GG odchylku, podle které je správa spolkových dálnic vyhrazena spolku a ostatní spolkové pozemní komunikace jsou spravovány spolkovými zeměmi jménem spolku.¹⁶⁸³ Také jejich správu však může spolek na žádost spolkové země převzít.¹⁶⁸⁴ Výstavbu spolkových pozemních komunikací si ve spolkovém zákoně jako svůj svěřený úkol výslovně vyhradil spolek.¹⁶⁸⁵

Tato úprava rozdělení správních kompetencí byla nově zavedena s účinností k 1. 1. 2021 (do té doby byly také spolkové dálnice spravovány spolkovými zeměmi jménem spolku). S ohledem na to byla zřízena nová „dálniční“ společnost s ručením omezeným ve vlastnictví státu (*Die Autobahn GmbH des Bundes*), která je nyní odpovědná za plánování, výstavbu, provoz,

¹⁶⁷⁹ Článek 72 odst. 3 bod 2 a 4 GG. V případě oblastí ochrany přírody, od kterých se spolkové země nemohou odchýlit, se jedná o tzv. „*abweichungsfeste Kernbereiche*“ – jádrové okruhy bez možnosti odchýlení. V ostatních případech mohou spolkové země přijmout odlišnou úpravu nezávisle na spolkové úpravě. Respektovat přitom však musí mezinárodní a unijní závazky, a také Ústavu (GG).

¹⁶⁸⁰ Článek 72 odst. 3 poslední věta GG.

¹⁶⁸¹ Článek 83 GG.

¹⁶⁸² Článek 84 odst. 1 GG.

¹⁶⁸³ Článek 90 GG.

¹⁶⁸⁴ Článek 90 odst. 4 GG.

¹⁶⁸⁵ § 1 odst. 1 zákona o výstavbě spolkových pozemních komunikací zde dne 20. ledna 2005 (BGBl. I S. 201) ve znění ze dne 23. prosince 2016 (BGBl. I S. 3354) (dále jen *Fernstraßenbaugesetz*, zkráceně „FStrAbG“).

údržbu, financování i správu spolkových dálnic a dalších spolkových pozemních komunikací, které jsou ve správě spolku.¹⁶⁸⁶ Přitom spolupracuje s již v roce 1991 zřízenou společností DEGES – *Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Baugesellschaft mbH*, která se zabývá také realizací ostatních spolkových pozemních komunikací.¹⁶⁸⁷

Organizační a institucionální změny se týkaly také postavení spolkového úřadu pro pozemní komunikace pro dálkovou dopravu (*Fernstraßen-Bundesamt*), který byl zřízen v rámci resortu Spolkového ministerstva dopravy a digitální infrastruktury (*Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*, dále jen „**BMVI**“) jakožto nejvyšší úřad odpovědný za průběh procesů plánování a umisťování staveb spolkových pozemních komunikací.¹⁶⁸⁸ Od 1. 1. 2021 tento úřad dohlíží na činnost výše uvedené dálniční společnosti a vystupuje také jako příslušný orgán v povolovacích procesech týkajících se spolkových dálnic a dalších spolkových pozemních komunikací, které jsou ve správě spolku.¹⁶⁸⁹

7.1.2 Plánování a umisťování staveb spolkových pozemních komunikací

Z výše uvedeného vyplývá, že problematika plánování a umisťování staveb pozemních komunikací je v německém právu upravena částečně na spolkové úrovni (pokud jde o výstavbu a údržbu spolkových pozemních komunikací) a částečně na úrovni spolkových zemí (pokud jde o ostatní pozemní komunikace). S ohledem na omezení rozsahu této komparativní analýzy pouze na otázky týkající se dálnic a rychlostních silnic budou dále rozebrána pouze jednotná pravidla týkající se spolkových pozemních komunikací.¹⁶⁹⁰

¹⁶⁸⁶ Ustanovení § 5 zákona o zřízení infrastrukturní společnosti ze dne 14. srpna 2017 (BGBl. I S. 3122, 3141) ve znění ze dne 29. června 2020 (BGBl. I S. 1528) (*Infrastrukturgesellschafterrichtungsgesetz*). Die Autobahn, *Autobahnreform* [online], dostupné z: <https://www.autobahn.de/die-autobahn/autobahnreform> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶⁸⁷ DEGES [online], dostupné z: <https://www.deges.de/unternehmen/profil/> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶⁸⁸ Ustanovení § 1 a § 2 zákona o zřízení spolkového úřadu pro pozemní komunikace pro dálkovou dopravu ze dne 14. srpna 2017 (BGBl. I S. 3122, 3143) ve znění ze dne 31. května 2021 (BGBl. I S. 1221) (dále jen *Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz*).

¹⁶⁸⁹ Ustanovení § 2 odst. 1 body 3–5 a odst. 2 a 3 *Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz*. Podle § 3 odst. 3 téhož zákona mohou postavení příslušného orgánu zastávat nadále orgány spolkové země, pokud to příslušná spolková země požaduje. Přenos příslušnosti se týká vždy všech spolkových dálnic na území spolkové země. Pokud by spolková země související úkoly řádně nevykonávala, může BMVI rozhodnout o přenesení příslušnosti zpět na *Fernstraßen-Bundesamt*. Srov. také *Fernstraßen Bundesamt, Die Aufgaben der Bundesoberbehörde* [online], dostupné z: https://www.fba.bund.de/DE/Ueber_das_FBA/Aufgaben/aufgaben_node.html [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶⁹⁰ Spolkové dálnice (*Bundesautobahnen*) svou definicí odpovídají dálnicím podle českého zákona o pozemních komunikacích (srov. § 1 odst. 3 FStrG). Ostatní spolkové pozemní komunikace (*Bundesstraßen*) jsou další pozemní komunikace, které spolu se spolkovými dálnicemi tvoří soudržnou dopravní síť a slouží nebo mají sloužit dálkovému provozu (srov. § 1 odst. 1 FStrG). Dohromady jsou tyto pozemní komunikace zákonem označovány za spolkové pozemní komunikace pro dálkovou dopravu (*Bundesstraßen des Fernverkehrs* neboli *Bundesfernstraßen*, v této práci dále označované jen jako spolkové pozemní komunikace).

Na koncepční úrovni udává podobu sítě spolkových pozemních komunikací (a také spolkových železnic, vodních cest a letišť) plán spolkových dopravních tras (*Bundesverkehrswegeplan*, dále jen „**BVWP**“). V současnosti je platný BVWP 2030, který byl přijat spolkovou vládou v srpnu 2016.¹⁶⁹¹ Jednotlivé záměry spolkových pozemních komunikací jsou v něm seskupeny do několika kategorií podle naléhavosti.¹⁶⁹² Samotný BVWP je právně nezávazný, ovšem na jeho základě jsou navrhovány tzv. plány požadavků (*Bedarfspläne*), které v případě spolkových pozemních komunikací schvaluje Německý spolkový sněm ve formě přílohy k zákonu o výstavbě spolkových pozemních komunikací (*Fernstraßenausbaugesetz*, dále jen „**FStrAbG**“). V této formě jsou plány požadavků na realizaci vybraných záměrů závazné pro následující kroky v procesu umisťování staveb spolkových pozemních komunikací.¹⁶⁹³ Plány požadavků jsou přezkoumávány každých 5 let.¹⁶⁹⁴

Prvním krokem umisťování již konkrétní stavby spolkové pozemní komunikace je zpravidla určení její trasy (tzv. *Linienbestimmung*) ve smyslu § 16 zákona o spolkových pozemních komunikacích pro dálkovou dopravu (*Bundesfernstraßengesetz*, dále jen „**FStrG**“),¹⁶⁹⁵ při kterém se určuje začátek a konec trasy, a také její základní průběh. Určení trasy pozemní komunikace předchází předběžné plánování (*Vorplanung*), při kterém jsou zvažovány různé možnosti vedení koridoru tak, aby pro další rozpracování byly identifikovány nejvhodnější varianty, a to s ohledem na širší zájmy v území (včetně těch environmentálních).¹⁶⁹⁶

Orgánem příslušným k určení trasy (*Linienbestimmung*) spolkové pozemní komunikace je od 1. 1. 2021 *Fernstraßen-Bundesamt*, který však toto určení potvrdí až po konzultaci s orgány územního plánování jednotlivých spolkových zemí.¹⁶⁹⁷ Zohlednit přitom musí podle zákona veřejné zájmy dotčené záměrem, zejména vlivy na životní prostředí a výstupy zvláštního procesu územního plánování (*Raumordnungsverfahren*).¹⁶⁹⁸ Ačkoli je určení trasy ve své

¹⁶⁹¹ BMVI, *Bundesverkehrswegeplan 2030* [online], dostupné z: www.bvwp2030.de [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶⁹² Pro přehled týkající se pozemních komunikací srov. přílohu 1 BVWP.

¹⁶⁹³ Ustanovení § 1 FStrAbG. Podrobněji srov. Koch, H.-J., Hofmann, E., Reese, M., *Handbuch Umweltrecht*, 2018, opak. cit., s. 960–961.

¹⁶⁹⁴ Ustanovení § 4 FStrAbG. Při tomto přezkoumání je třeba podle zákona zohlednit také problémy týkající se územního plánování, ochrany životního prostředí a rozvoje měst.

¹⁶⁹⁵ Zákon o spolkových pozemních komunikacích pro dálkovou dopravu ze dne 28. června 2007 (BGBl. I S. 1206) ve znění ze dne 8. srpna 2020 (BGBl. I S. 1795) (dále jen *Bundesfernstraßengesetz*, zkráceně „FStrG“).

¹⁶⁹⁶ DEGES, *Details zur Planung und Genehmigung von Bundesfernstraßen* [online], dostupné z: <https://www.deges.de/planung-und-genehmigung/> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁶⁹⁷ Ustanovení § 16 odst. 1 FStrG a ustanovení § 2 odst. 1 bodu 3 *Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz*.

¹⁶⁹⁸ Ustanovení § 16 odst. 2 FStrG. V rámci postupu územního plánování dochází na úrovni spolkové země k přezkoumání prostorové kompatibility („*Raumverträglichkeit*“) územně významných plánů a opatření. Mezi ty patří také stavby spolkových pozemních komunikací vyžadující určení trasy podle § 16 FStrG. Součástí přezkoumání mají být podle zákona také vážně v úvahu připadající alternativy vedení trasy. Procesu se účastní dotčené orgány i veřejnost, popřípadě i dotčené státy. Obecná právní úprava je obsažena v § 15 zákona o územním plánování ze dne 22. prosince 2008 (BGBl. I S. 2986) ve znění ze dne 3. prosince 2020 (BGBl. I S. 2694) (dále jen *Raumordnungsgesetz*). Podřazení spolkových pozemních komunikací pod tento proces vyplývá z § 1 bodu 8 vyhlášky

podstatě interním aktem, jedná se o velmi důležité přípravné rozhodnutí. Je závazné pro následující schvalovací řízení podle § 17 FStrG (tzv. *Planfeststellungsverfahren*), přičemž od stanovené trasy se lze odchýlit již jen v omezeném rozsahu.¹⁶⁹⁹ Přezkoumat jej lze až v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí přijatému ve schvalovacím řízení.¹⁷⁰⁰

Klíčovým správním řízením týkajícím se umístění stavby spolkové pozemní komunikace je následně ono již zmíněné schvalovací řízení (*Planfeststellungsverfahren*) ve smyslu § 17 FStrG. Jedná se o zvláštní typ správního řízení, ve kterém je zjišťována přípustnost vybraných záměrů s vlivem na území (což se podle § 17 FStrG týká také spolkových pozemních komunikací). Záměry podléhající tomuto řízení jsou specifické zejména tím, že při jejich povolování je zpravidla třeba zvažovat a poměřovat větší množství soukromých a veřejných zájmů. Obecná právní úprava tohoto řízení je obsažena v § 72 a násl. spolkového správního řádu, popř. ve správních řádech spolkových zemích, a zvláštní úprava pro případ umístování staveb spolkových pozemních komunikací je obsažena právě v § 17 a násl. FStrG.

Ačkoli schvalovací řízení je ve značné míře předurčováno předchozími kroky procesu plánování a umístování staveb spolkových pozemních komunikací (*Bedarfspläne* stanoví potřebnost záměru a *Linienbestimmung* vymezí základní koridor, ve kterém je záměr dále umístován), je současně teprve prvním formálním správním řízením, ve kterém je přijímáno rozhodnutí působící navenek vůči třetím osobám. Proto je také právě v této fázi dávana větší příležitost veřejnosti a dotčeným orgánům vyjádřit se k záměru a koncentrují se zde také další související podklady, včetně stanoviska EIA a správních aktů z oblasti ochrany přírody.

První část tohoto řízení tvoří konzultační proces (*Anhörungsverfahren*). V jeho rámci je příslušnému orgánu (*Anhörungsbehörde*) předložen projekt stavby.¹⁷⁰¹ Příslušný orgán osloví dotčené orgány s možností přijmout k záměru stanovisko a zajistí zveřejnění informací o záměru. Dotčená veřejnost může podat námitky proti záměru, oprávněné spolky mohou podat stanoviska.¹⁷⁰² Stanoviska a námitky jsou s dotčenými orgány a osobami projednány (od projednání však může příslušný orgán také upustit).¹⁷⁰³ Na základě shromážděných podkladů

o územním plánování ze dne 13. prosince 1990 (BGBl. I S. 2766) ve znění ze dne 3. prosince 2020 (BGBl. I S. 2694) (dále jen *Raumordnungsverordnung*).

¹⁶⁹⁹ Koch, H.-J., Hofmann, E., Reese, M., *Handbuch Umweltrecht*, 2018, opak. cit., s. 961.

¹⁷⁰⁰ Ustanovení § 47 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění ze dne 18. března 2021 (BGBl. I S. 540) (dále jen *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*, zkráceně „UVPG“).

¹⁷⁰¹ Ustanovení § 73 odst. 1 spolkového správního řádu ze dne 23. ledna 2003 (BGBl. I S. 102), ve znění ze dne 21. června 2019 (BGBl. I S. 846) (dále jen *Verwaltungsverfahrensgesetz*). Příslušným orgánem je v případě spolkových dálnic *Fernstraßen-Bundesamt* (srov. § 2 odst. 1 bod 4 a odst. 2 a 3 *Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz*).

¹⁷⁰² Ustanovení § 73 odst. 2–5 *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

¹⁷⁰³ Ustanovení § 73 odst. 6 *Verwaltungsverfahrensgesetz* ve spojení s § 17a bodem 1 FStrG.

příslušný orgán vydá své vlastní stanovisko, kterým uzavře fázi konzultačního procesu.¹⁷⁰⁴ Poté následuje samotné schvalovací řízení, ve kterém příslušný orgán (*Planfeststellungsbehörde*) rozhodne o schválení plánu (*Planfeststellungsbeschluss*).¹⁷⁰⁵ Alternativou pro toto rozhodnutí je zjednodušené schválení (tzv. *Plangenehmigung*), které za určitých okolností připadá v úvahu i v případě záměrů staveb spolkových pozemních komunikací podléhajících EIA.¹⁷⁰⁶ Kromě toho zákon předpokládá také možnost náhrady rozhodnutí přijatého ve standardním schvalovacím řízení německou obdobou regulačního plánu (*Bebauungsplan*).¹⁷⁰⁷

7.1.3 Posuzování vlivů na životní prostředí a ochrana přírody a krajiny

Podle FStrG je při výstavbě a údržbě staveb spolkových pozemních komunikací nezbytné zohledňovat související veřejné zájmy včetně zájmu na ochraně životního prostředí.¹⁷⁰⁸ S ohledem na to se požadavky na ochranu životního prostředí různým způsobem odráží na všech úrovních procesu plánování a umisťování těchto staveb.

Ve fázi koncepčního plánování je ochrana životního prostředí v souladu s právem EU reprezentována především procesem posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA). Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*, dále jen „UVPG“) řadí plány dopravních tras na spolkové úrovni (BVWP) i plány požadavků (*Bedarfspläne*) uvedené v příloze FStrAbG mezi koncepce, u kterých je SEA obligatorně (tj. vždy) vyžadována.¹⁷⁰⁹ Zvláštní právní úprava týkající se plánování dopravních tras na spolkové úrovni (BVWP) je uvedena v § 53 UVPG.

Poprvé byl SEA podroben v současnosti platný BVWP 2030 přijatý roku 2016 (toto posouzení však proběhlo ještě předtím, než byl UVPG rozsáhle novelizován).¹⁷¹⁰ BVWP se týká všech způsobů dopravy (silniční, železniční, vodní a letecká), je proto možné posuzovat také možnosti alternativních řešení napříč těmito dopravními způsoby, a také různé podoby dopravní sítě, jak je výslovně požadováno v § 53 odst. 2 UVPG. Plány požadavků

¹⁷⁰⁴ Ustanovení § 73 odst. 9 *Verwaltungsverfahrensgesetz*.

¹⁷⁰⁵ Ustanovení § 74 odst. 1 *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Příslušným orgánem je v případě spolkových dálnic *Fernstraßen-Bundesamt*, srov. § 2 odst. 1 bod 4 a odst. 2 a 3 *Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz*. Pokud není příslušným orgánem *Fernstraßen-Bundesamt*, pak je jím v souladu s § 17b odst. 1 písm. b) FStrG nejvyšší silniční stavební úřad spolkové země (*oberste Landesstraßenbaubehörde*).

¹⁷⁰⁶ Ustanovení § 74 odst. 6 *Verwaltungsverfahrensgesetz* ve spojení s § 17b odst. 1 bod 1 FStrG.

¹⁷⁰⁷ Ustanovení § 17b odst. 2 FStrG.

¹⁷⁰⁸ Výslovně je to uvedeno zejména v § 3 odst. 1 FStrG.

¹⁷⁰⁹ Ustanovení § 35 odst. 1 bod 1 ve spojení s Přílohou 5 bodem 1.1 UVPG.

¹⁷¹⁰ Lze se setkat s názorem, že přestože tento plán byl podroben SEA, neodpovídá již současným potřebám s ohledem na udržitelnost dopravy, a bylo by proto potřeba přehodnotit značné množství v něm obsažených záměrů. Koch, H.-J., Hofmann, E., Reese, M., *Handbuch Umweltrecht*, 2018, opak. cit., s. 961.

(*Bedarfspläne*) musí být podle UVPG přezkoumány v rámci SEA již jen v tom rozsahu, v jakém nebyly přezkoumány v SEA týkající se dopravního plánování na spolkové úrovni (tak je předcházeno duplicitám při posuzování BVWP a plánů požadavků).¹⁷¹¹

SEA je považována za nesamostatnou (závislou) součást postupů pořizování a změn plánů a programů.¹⁷¹² Její průběh zde není třeba podrobně popisovat, protože vychází ze směrnice SEA (viz kapitola 2.6.1 této práce). Jádrem celého procesu tvoří sestavení zprávy o vlivech na životní prostředí (*Umweltbericht*), ve kterém příslušný orgán identifikuje, popíše a posoudí pravděpodobné významné vlivy provádění plánu nebo programu a jeho rozumných alternativ na životní prostředí.¹⁷¹³ Poté je návrh plánu společně s touto zprávou předložen dotčeným orgánům k přijetí stanoviska a zveřejněn tak, aby se k němu mohla vyjádřit i dotčená veřejnost.¹⁷¹⁴ Shromážděné podklady jsou přezkoumány příslušným orgánem a toto přezkoumání je zohledněno (*berücksichtigen*) při přijímání či změně předmětného plánu či programu.¹⁷¹⁵

Na koncepční úrovni je kromě toho třeba zohlednit také požadavky vyplývající z právních předpisů přímo z oblasti ochrany přírody. Tím je v Německu na spolkové úrovni spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny (*Bundesnaturschutzgesetz*, dále jen „**BNatSchG**“).¹⁷¹⁶ Podle jeho § 3 odst. 5 má být příprava veřejných plánů a opatření, které se mohou dotýkat zájmů ochrany přírody a krajiny, oznámena orgánům odpovědným za ochranu přírody a krajiny a musí jim být dána příležitost vyjádřit se k nim. Kromě toho z tohoto zákona vyplývá také požadavek na provedení naturového posouzení v případě, že plánem mohou být dotčeny lokality soustavy Natura 2000.¹⁷¹⁷ Toto posouzení může být propojeno se SEA.¹⁷¹⁸

Ve fázi určování trasy (*Linienbestimmung*) je řešen již konkrétní záměr, tj. z roviny koncepční se proces posunuje do roviny projektové, ve které již musí proběhnout posuzování vlivů záměru na životní prostředí (EIA). Záměry dálnic a rychlostních silnic (ve smyslu AGR) jsou uvedeny v bodě 14.3 přílohy 1 UVPG, podle které podléhají posuzování obligatorně (vždy). V následujících bodech jsou pak uvedeny také jiné kategorie spolkových pozemních komunikací, přičemž větší část z nich také podléhá EIA vždy, pouze „ostatní“ spolkové pozemní komunikace podléhají posuzování, jen určí-li se tak ve zjišťovacím řízení (*Vorprüfung*).¹⁷¹⁹

¹⁷¹¹ Ustanovení § 53 odst. 1 UVPG a obecněji také § 39 odst. 3 UVPG.

¹⁷¹² Ustanovení § 33 UVPG.

¹⁷¹³ Ustanovení § 40 odst. 1 UVPG.

¹⁷¹⁴ Ustanovení § 41 a 42 UVPG.

¹⁷¹⁵ Ustanovení § 43 UVPG.

¹⁷¹⁶ Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny ze dne 29. července 2009 (BGBl. I S. 2542) ve znění ze dne 25. června 2021 (BGBl. I S. 2020) (dále jen *Bundesnaturschutzgesetz*, zkráceně „**BNatSchG**“).

¹⁷¹⁷ Ustanovení § 36 ve spojení s § 34 **BNatSchG**.

¹⁷¹⁸ Ustanovení § 46 UVPG.

¹⁷¹⁹ Příloha v tomto ohledu vychází z přílohy směrnice EIA (pouze stanoví přísnější limitní hodnotu v případě nové výstavby spolkových pozemních komunikací o čtyřech a více pružích).

EIA může proběhnout v první řadě buď přímo jako podklad pro určení trasy (*Linienbestimmung*), nebo již předtím v rámci zvláštního procesu územního plánování (*Raumordnungsverfahren*).¹⁷²⁰ V rámci této EIA se vychází ze stavu plánování záměru v dané fázi procesu umístování stavby a musí být posouzeny všechny vážně v úvahu připadající varianty trasy.¹⁷²¹ V následujících řízeních pak již nemusí být posuzovány záležitosti, které již byly posouzeny – EIA může být omezena na dodatečné významné nebo jiné významné vlivy na životní prostředí.¹⁷²² Klíčovou fází je poté samotné schvalovací řízení (*Planfeststellungsverfahren*),¹⁷²³ v jehož rámci dochází také k formální koncentraci dalších rozhodnutí požadovaných v jiných případech.¹⁷²⁴ Jedním z jeho významných podkladů je i druhá (detailní) EIA.

EIA je podle UVPG považována za nesamostatnou část správního řízení, ve kterém je vydáváno příslušné povolení.¹⁷²⁵ Základní kroky samotného posuzování jsou uvedeny v § 15 a násl. UVPG. Tyto kroky opět není třeba podrobně rozebírat, protože vychází ze směrnice EIA (viz kapitola 2.6.2 této práce). Zákon předpokládá možnost provedení *scopingu* (buď na žádost oznamovatele nebo z iniciativy příslušného orgánu). Jedná-li se o v pořadí druhou EIA (tj. zejména v případě EIA prováděné pro účely schvalovacího řízení, které předcházela již EIA provedená pro účely určení trasy), má se posuzování soustředit již jen na další nebo jiné významné vlivy záměru na životní prostředí a na nezbytné aktualizace a zpřesnění.¹⁷²⁶ Oznamovatel předkládá příslušnému orgánu zprávu o vlivech záměru na prostředí (*UVP-Bericht*), ke kterému mohou podat dotčené orgány stanoviska a dotčená veřejnost vyjádření.¹⁷²⁷ Na základě těchto podkladů vydává příslušný úřad shrnutí (*Zusammenfassende Darstellung*) a odůvodněné zhodnocení vlivů záměru na životní prostředí (*Begründete Bewertung der Umweltauswirkungen*).¹⁷²⁸ To pak má být zohledněno (*berücksichtigen*) při schvalování záměru.¹⁷²⁹

¹⁷²⁰ Ustanovení § 2 odst. 6 bod 2 a § 47 UVPG. Zákon počítá s tím, že pokud řízení o územním plánu proběhne a v jeho rámci je provedena EIA, při které jsou zváženy všechny vážně v úvahu připadající varianty tras, nemusí být pro účely určení trasy již opakována. Srov. ustanovení § 47 odst. 2 UVPG a podrobněji k posouzení v rámci *Raumordnungsverfahren* také § 49 UVPG (podmínky jsou obdobné jako u *Linienbestimmung*).

¹⁷²¹ Ustanovení § 47 odst. 1 UVPG.

¹⁷²² Ustanovení § 47 odst. 3 UVPG. Pro případy, kdy EIA proběhne v rámci řízení o územním plánu (*Raumordnungsverfahren*), srov. obdobně ustanovení § 29 odst. 2 UVPG.

¹⁷²³ Rozhodnutí přijaté ve schvalovacím řízení (*Planfeststellungsbeschluss*) je jedním z typů navazujících rozhodnutí podle § 2 odst. 6 bodu 1 UVPG. To platí obdobně také pro rozhodnutí o regulačním plánu (*Bebauungsplan*), který toto rozhodnutí může nahrazovat, srov. § 2 odst. 6 bod 3 UVPG.

¹⁷²⁴ Ustanovení § 75 odst. 1 *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Schválení plánu stanoví přípustnost záměru s ohledem na všechny dotčené veřejné zájmy. Vedle schválení plánu se nevyžadují další veřejnoprávní rozhodnutí příslušných orgánů (není-li ve zvláštních zákonech stanovena výjimka z tohoto pravidla). Materiální požadavky vyplývající z jiných předpisů však zůstávají nedotčeny. Srov. např. Reh binder, E., Schink, A. (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, 2018, opak. cit., s. 384.

¹⁷²⁵ Ustanovení § 4 UVPG.

¹⁷²⁶ Ustanovení § 15 odst. 4 UVPG.

¹⁷²⁷ Ustanovení § 16, § 17 a § 18 a násl. UVPG.

¹⁷²⁸ Ustanovení § 24 a § 25 UVPG.

¹⁷²⁹ Ustanovení § 25 odst. 2 UVPG.

Jako podklad pro zpracování zprávy o vlivech záměru na životní prostředí se mimo rámec zákona vypracovávají tzv. studie o vlivech záměru na životní prostředí (*Umweltverträglichkeitsstudie*). V jejich rámci dochází zejména k podrobnějšímu vyhodnocení v úvahu připadajících variant trasování a řešení záměru. V případě staveb pozemních komunikací se proto jedná o jeden z důležitých přípravných podkladů, a to i přesto, že UVPG v souladu se směrnicí EIA posouzení variant obecně nepřikazuje. Vyhodnocení variant je však vyžadováno v rámci relevantních postupů plánování a umístování stavby, a to zejména na úrovni určování trasy a územního plánování (*Linienbestimmung, Raumordnungsverfahren*). Potřebu posouzení variant v těchto případech proto zohledňuje také samotný UVPG.¹⁷³⁰ V případě detailní EIA prováděné pro účely schvalovacího řízení může být tato studie vypracována, ale nemusí.¹⁷³¹

Pokud jde o další podklady požadované podle spolkového zákona o ochraně přírody a krajiny (BNatSchG), tak na této úrovni se samozřejmě také uplatní i naturové posouzení (je-li to v daném případě relevantní). Naturové posouzení je prováděno v rámci povolovacích řízení, a to jak v případě určování trasy a procesu územního plánování (*Linienbestimmung, Raumordnungsverfahren*), tak také v případě schvalovacího řízení (*Planfeststellungsverfahren*).¹⁷³² Může přitom být propojeno s EIA.¹⁷³³ Německý BNatSchG v souladu se směrnicí o stanovištích vyžaduje, aby záměr, který může mít významný negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000, nebyl povolen, ledaže by byly splněny podmínky derogační klauzule.¹⁷³⁴

Z vlastního německého práva má v této fázi klíčový význam především právní úprava týkající se obecné ochrany před zásahy do přírody a krajiny (*Eingriffsregelung*).¹⁷³⁵ Výstavba pozemní komunikace je zpravidla takovým zásahem – spadá do vymezení uvedeného v § 14 odst. 1 BNatSchG, podle kterého se jedná o změny vzhledu nebo využití území (...), které mohou významně narušit výkonnost a funkčnost ekosystémů nebo krajiny.¹⁷³⁶ Původce

¹⁷³⁰ Ustanovení § 47 odst. 1 a § 49 odst. 1 UVPG.

¹⁷³¹ Bohužel zatím nebyly přijaty nové pokyny pro EIA při plánování pozemních komunikací, které by měly s ohledem na nedávné legislativní změny upravit s tím související podrobnosti. Na tomto místě je proto orientačně vycházeno z článku, který shrnuje východiska návrhu těchto pokynů. Balla, S., Diederichs, N., Günnewig, D., Reinhartz, F., *Die neuen Richtlinien für die Umweltverträglichkeitsprüfung im Straßenbau (RUV)*, In: *Naturschutz & Landschaftsplanung*, únor 2021, číslo 53 (2), s. 22–29.

¹⁷³² Pokud jde o řízení o určení trasy, srov. ustanovení § 36 bod 1 BNatSchG.

¹⁷³³ Ustanovení § 32 ve spojení s § 2 odst. 6 UVPG.

¹⁷³⁴ Ustanovení § 34 BNatSchG.

¹⁷³⁵ V § 13 BNatSchG je vyjádřen obecný princip této regulace, podle kterého má původce předcházet významným negativním vlivům na přírodu a krajinu. Pokud to není možné, mají být tyto významné negativní vlivy zmírňovány prostřednictvím kompenzačních nebo náhradních opatření (*Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen*), a pokud ani to není možné, pak je (v krajním případě) lze kompenzovat prostřednictvím náhrady v penězích. Podrobněji k této regulaci srov. Koch, H.-J., Hofmann, E., Reese, M., *Handbuch Umweltrecht*, 2018, opak. cit., s. 447 a násl.

¹⁷³⁶ Srov. také Bundesamt für Naturschutz, *Eingriffsregelung* [online], dostupné z: <https://www.bfn.de/themen/planung/eingriffe/eingriffsregelung.html> [cit. 31. 7. 2021], kde je v této souvislosti výstavba dopravních cest výslovně zmíněna jako jeden z nejčastějších typů zásahů.

takového zásahu je podle zákona povinen zdržet se narušení přírody a krajiny, kterému se lze vyhnout. Vyhnout se mu lze zejména v případech, kdy existují rozumné alternativy, které umožňují dosažení sledovaného cíle na stejném místě bez nebo s menším narušením přírody a krajiny.¹⁷³⁷ Tvrzená nemožnost vyhnouti se zásahu vyžaduje řádné odůvodnění.¹⁷³⁸

Narušení přírody a krajiny, kterému nelze tímto způsobem předejít, je podle zákona třeba vyrovnat kompenzačními nebo náhradními opatřeními (*Ausgleichsmaßnahmen, Ersatzmaßnahmen*), tj. opatřeními umožňujícími alespoň zachování *statu quo*.¹⁷³⁹ Tato opatření je třeba udržovat a právně zajistit po dobu, kterou vymezí příslušný úřad při schvalování záměru.¹⁷⁴⁰ Pokud nelze negativním vlivům zásahu předejít, ani je v přiměřené době kompenzovat či nahradit, nemůže být zásah povolen a proveden. Na tomto místě však BNatSchG umožňuje poměření proti sobě stojících zájmů – zákaz schválení záměru platí jen v případě, že při zvážení (*Abwägung*) všech požadavků na přírodu a krajinu mají zájmy ochrany přírody a krajiny přednost před jinými (předmětnými) zájmy.¹⁷⁴¹ Je-li to naopak, pak může být zásah povolen i přestože mu nelze předejít ani jej kompenzovat či nahradit. V takovém případě vyžaduje BNatSchG jako poslední možnost alespoň úhradu kompenzace v penězích (*Ersatzzahlung*), jejíž výši určí příslušný orgán při schvalování předmětného záměru.¹⁷⁴²

Všechny s tím související podmínky musí být zahrnuty v rozhodnutích, kterými je schvalován záměr. Ve věci samé tedy rozhoduje orgán příslušný k povolení záměru stavby spolkové pozemní komunikace, nicméně má přitom zohlednit také názor příslušného orgánu ochrany přírody.¹⁷⁴³ V případě staveb spolkových pozemních komunikací mají být informace o očekávaném zásahu do přírody a krajiny i o navrhovaných opatřeních předem zpracovány v tzv. doprovodném plánu terénních úprav (*landschaftspflegerischer Begleitplan*).¹⁷⁴⁴ Kromě

¹⁷³⁷ Upozornit je zde nutné na spojení „na stejném místě“. Alternativy spočívající ve změně umístění či trasování záměru v rámci této regulace řešeny a zohledňovány nejsou – v tomto ohledu je potřeba postupovat podle ustanovení upravujících proces plánování a umístování stavby (viz výše), nikoli regulaci zásahů dle BNatSchG. Zvažovat naopak lze různé způsoby řešení stavby na daném místě, související ochranná opatření apod.

¹⁷³⁸ Ustanovení § 15 odst. 1 BNatSchG.

¹⁷³⁹ Ustanovení § 15 odst. 2 BNatSchG. Zhoršení je kompenzováno (*Ausgleich*), pokud a jakmile jsou obnoveny narušené funkce ekosystému podobným způsobem a jakmile je obnoven nebo znovuvytvořen krajinný obraz. Zhoršení je nahrazeno (*Ersatz*), pokud a jakmile jsou zhoršené funkce ekosystémů v dotčeném přírodním území podobným způsobem znovu vytvořeny a jakmile je nově vytvořen obraz krajiny.

¹⁷⁴⁰ Ustanovení § 15 odst. 4 BNatSchG.

¹⁷⁴¹ Ustanovení § 15 odst. 5 BNatSchG. *Abwägung* představuje prostor pro správné uvážení. Jeho meze jsou vymezeny tzv. *Planungsleitsätze*. Zde rozebíraná regulace (*Eingriffsregelung*) se nachází na pomezí obou těchto přístupů. Související teorie je podrobně rozebrána například v Rehlinger, E., Schink, A. (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, 2018, opak. cit., s. 384 a násl. a s. 884.

¹⁷⁴² Ustanovení § 15 odst. 6 BNatSchG. Kompenzační platba je účelově vázaná k ochraně přírody a krajiny (ideálně v zásahem dotčeném území).

¹⁷⁴³ Ustanovení § 17 odst. 1 a 2 BNatSchG.

¹⁷⁴⁴ Ustanovení § 17 odst. 4 BNatSchG. Podrobně k využití tohoto nástroje v procesu plánování staveb pozemních komunikací srov. BMVI, *Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau (RLBP)*

toho by do tohoto plánu měla být v zájmu koordinace včleněna také kompenzační opatření související s ochranou lokalit soustavy Natura 2000 a další opatření související se zvláštní druhovou ochranou (je-li to v daném případě relevantní).¹⁷⁴⁵ Jedná se tedy o další velmi významný podklad potřebný pro povolení záměru ve schvalovacím řízení (*Planfeststellungsverfahren*).

Nad rámec uvedeného je třeba ve stručnosti připomenout, že v oblasti ochrany přírody a krajiny i v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí je v německém právu nezbytné srovnat také právní úpravu přijatou jednotlivými spolkovými zeměmi. Tato úprava se může od obecné úpravy odchylovat. Bavorsko vlastní zákon o posuzování vlivů na životní prostředí nemá, stručná dílčí zvláštní úprava je však obsažena zejména v § 78a bavorského správního řádu.¹⁷⁴⁶ V témže zákoně je obsažena také zvláštní procesní úprava týkající se schvalovacího řízení. V oblasti ochrany přírody Bavorsko naopak má svůj vlastní zákon o ochraně přírody (BayNatSchG).¹⁷⁴⁷ Sasko disponuje jak vlastním zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí (SächsUVPG)¹⁷⁴⁸, tak také vlastním zákonem o ochraně přírody.¹⁷⁴⁹

7.1.4 Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací

Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny (BNatSchG) v § 1 odst. 2 obecně stanoví, že v zájmu dlouhodobého zajištění biologické rozmanitosti musí být s ohledem na míru ohrožení chráněny i životaschopné populace volně žijících živočichů a rostlin včetně jejich stanovišť a že také musí být umožněna výměna mezi populacemi, migrace a znovuosídlení.¹⁷⁵⁰ Zákon se v obecné rovině vyjadřuje i přímo k problematice fragmentace krajiny, když v § 1 odst. 5 doplňuje, že rozsáhlé převážně nefragmentované krajinné oblasti je třeba chránit před další fragmentací a že „[d]opravní koridory, energetická vedení a podobné projekty by měly být vedeny, koncipovány a sdružovány tak, aby nedocházelo k fragmentaci a zaboru krajiny ani k narušení ekosystémů nebo aby byla tato narušení udržována na co nejnižší úrovni.“¹⁷⁵¹

[online], 2011, dostupné z: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/richtlinien-fuer-landschaftspflegerische-begleitplanung.pdf?__blob=publicationFile [cit. 31. 7. 2021].

¹⁷⁴⁵ Ustanovení § 17 odst. 4 ve spojení s § 34 odst. 5 (Natura 2000) a § 44 odst. 5 (zvláště chráněné druhy) BNatSchG. Zákazy, které se uplatní v souvislosti s druhovou ochranou (§ 44 odst. 1) se zohlední i v rámci ochrany před zásahy (*Eingriffsregelung*) – srov. ustanovení § 44 odst. 5 BNatSchG, které tyto dvě oblasti regulace propojuje.

¹⁷⁴⁶ Bavorský správní řád, jak byl zveřejněn v bavorské sbírce zákonů (BayRS 2010-1-I) ve znění ze dne 25. března 2020 (GVBl. S. 174) (*Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz*, zkráceně „BayVwVfG“).

¹⁷⁴⁷ Bavorský zákon o ochraně přírody ze dne 23. února 2011 (GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U) ve znění ze dne 23. června 2021 (GVBl. S. 352) (*Bayerisches Naturschutzgesetz*, zkráceně „BayNatSchG“).

¹⁷⁴⁸ Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí ve svobodném státě Sasko ze dne 25. června 2019 (SächsGVBl. S. 525) ve znění ze dne 20. srpna 2019 (SächsGVBl. S. 762), zkráceně „SächsUVPG“.

¹⁷⁴⁹ Saský zákon o ochraně přírody ze dne 6. června 2013 (SächsGVBl. S. 451) ve znění ze dne 9. února 2021 (SächsGVBl. S. 243) (*Sächsisches Naturschutzgesetz*).

¹⁷⁵⁰ Ustanovení § 1 odst. 2 bodu 1 BNatSchG, podobně srov. také § 37 odst. 1 BNatSchG.

¹⁷⁵¹ Ustanovení § 1 odst. 5 věta 3 BNatSchG.

Pro tyto účely je podobně jako v českém právu využíváno větší množství právních nástrojů. V oblasti územní ochrany přírody lze na tomto místě upozornit především na to, že německý BNatSchG pracuje s konceptem propojené sítě biotopů (*Biotopverbund*), která je složena z vhodných oblastí podléhajících různým formám ochrany.¹⁷⁵² *Biotopverbund* má zahrnovat vždy alespoň 10 % území každé jednotlivé spolkové země.¹⁷⁵³ Skládá se z jádrových oblastí, spojovacích oblastí a spojovacích prvků a je vytvářen tak, aby přesahoval jednotlivé spolkové země.¹⁷⁵⁴ Slouží „*dlouhodobému zabezpečení populací volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin včetně jejich stanovišť, biotopů a společenstev, a také k zachování, obnově a rozvoji funkčních ekologických vztahů.*“¹⁷⁵⁵ Vedle toho BNatSchG požaduje, aby na regionální úrovni byly zachovávány a v případě potřeby i vytvářeny také potřebné lineární a bodové prvky v krajině (zejména zemědělské) sloužící k propojení biotopů (*Biotopvernetzung*).¹⁷⁵⁶

Podobně jako český ÚSES má být i *Biotopverbund* postupně realizován na úrovni (mezi)národní, regionální a lokální. Na spolkové úrovni je pozornost pochopitelně věnována především vymezení ploch, které mají celostátní či mezinárodní význam (*national bedeutsamen Flächen für den Biotopverbund, national und international bedeutsamen Biotopverbundachsen*). V mezinárodním kontextu by jejich vymezení mělo přispět zejména k plnění cílů různých ekologických sítí: PEEN, soustavy Natura 2000 i zelené infrastruktury.¹⁷⁵⁷ Jedná se také o významný nástroj pro včasnou identifikaci konfliktů s plánovanou silniční infrastrukturou. Proto byly v Německu vypracovány i speciální mapy zobrazující síť koridorů stanovišť (*Netz der Lebensraumkorridore*) složenou ze sítě suchých biotopů, sítě vlhkých biotopů, sítě cenných lesních biotopů a ze systému koridorů pro větší savce žijící v lese.¹⁷⁵⁸

¹⁷⁵² Ustanovení § 20 odst. 3 a § 21 odst. 3 BNatSchG.

¹⁷⁵³ Ustanovení § 20 odst. 1 BNatSchG.

¹⁷⁵⁴ Ustanovení § 21 odst. 2 a 3 BNatSchG.

¹⁷⁵⁵ Ustanovení § 21 odst. 1 BNatSchG. Tím má přispívat také ke zlepšení soudržnosti soustavy Natura 2000. Překlad autorky. Originální znění: „*Der Biotopverbund dient der dauerhaften Sicherung der Populationen wild lebender Tiere und Pflanzen einschließlich ihrer Lebensstätten, Biotope und Lebensgemeinschaften sowie der Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen.*“

¹⁷⁵⁶ Ustanovení § 21 odst. 6 BNatSchG.

¹⁷⁵⁷ Bundesamt für Naturschutz, *Biotopverbund* [online], dostupné z: <https://www.bfn.de/biotop-und-landschaftsschutz/biotopverbund.html> [cit. 31. 7. 2021]. Pokud jde o zelenou infrastrukturu, také německý spolkový koncept pro zelenou infrastrukturu (*Bundeskonzept Grüne Infrastruktur*) poskytuje v posledních letech další významný nástroj v boji proti fragmentaci krajiny, byť není zakotven přímo v zákoně. Založen je však mimo jiné i na výše zmiňovaných nástrojích územní ochrany. Podrobně srov. Bundesamt für Naturschutz, *Bundeskonzept Grüne Infrastruktur: Grundlagen des Naturschutzes zu Planungen des Bundes* [online], březen 2017, dostupné z: https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/planung/bkgi/Dokumente/BKGI_Broschuere.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁷⁵⁸ Reck, H., Hänel, K., Böttcher, M., Winter, A., *Lebensraumkorridore für Mensch und Natur Abschlussbericht zur Erstellung eines bundesweit kohärenten Grobkonzeptes* [online], Deutsche Jagdschutz-Verband, Bundesamt für Naturschutz, květen 2004, dostupné z: https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/planung/ingriffsregelung/Dokumente/Lebensraumkorridore_Bericht.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Na tyto podklady od roku 2012 navázal spolkový program zabývající se obnovováním konektivity krajiny označovaný jako „*Bundesprogramm Wiedervernetzung*“.¹⁷⁵⁹ V jeho rámci je věnována pozornost také omezování fragmentace krajiny stavbami spolkových pozemních komunikací. K tomu má docházet již na koncepční úrovni při sestavování BVWP, a to zejména prostřednictvím SEA, při níž mají být sledována i různá kritéria zohledňující konektivitu krajiny (kromě jiného se jedná o ZCHÚ, lokality soustavy Natura 2000 a o výše zmíněnou síť koridorů stanovišť).¹⁷⁶⁰ Sřetům s těmito oblastmi a koridory by mělo být v rámci možností předcházeno i při plánování konkrétních staveb (prostřednictvím EIA již i na úrovni určování trasy).¹⁷⁶¹ Dále je doporučováno zejména přijímání vhodných opatření za účelem obnovení spojitosti krajiny, jako jsou přechody a podchody, zábrany a naváděcí objekty.¹⁷⁶²

Vedle obecnějších postupů SEA a EIA by jednotlivá opatření měla být přijímána především ve formě preventivních, nápravných nebo kompenzačních opatření navrhovaných v režimu BNatSchG. Mohou být navrhována zejména v rámci regulace zásahů do přírody a krajiny (*Eingriffsregelung*). „*Kompenzační nebo náhradní opatření za zásahy způsobené výstavbou spolkové pozemní komunikace mají více podporovat cíle spolkového programu, který je zaměřen na ochranu a rozvoj stávající konektivity a na funkčnost koridorů. Jako kompenzační opatření je možné uplatnit také cílená opatření k opětovnému obnovení konektivity.*“¹⁷⁶³ Současně lze uplatnit také další nástroje související s ochranou lokalit soustavy Natura 2000 i s národní územní ochranou přírody a krajiny. Opatření totiž obecně přispívají jak k soudržnosti soustavy Natura 2000, tak také k funkčnosti národní sítě biotopů (*Biotopverbund*).¹⁷⁶⁴

Podrobnější informace je stejně jako výše nezbytné hledat na úrovni legislativy jednotlivých spolkových zemí. Saský zákon o ochraně přírody například upřesňuje spolkovou právní úpravu týkající se propojování biotopů (§ 21 odst. 6 BNatSchG).¹⁷⁶⁵ Bavorský zákon o ochraně

¹⁷⁵⁹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit, *Das Bundesprogramm Wiedervernetzung* [online], 16. 10. 2014, dostupné z: <https://www.bmu.de/download/das-bundesprogramm-wiedervernetzung/> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁷⁶⁰ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit, *Bundesprogramm Wiedervernetzung: Grundlagen – Aktionsfelder – Zusammenarbeit* [online], duben 2012, s. 13, dostupné z: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/bundesprogramm-wiedervernetzung.pdf?__blob=publicationFile [cit. 31. 7. 2021].

¹⁷⁶¹ Tamtéž, s. 21.

¹⁷⁶² V této souvislosti je dále odkazováno zejména na příslušné metodiky a technické pokyny týkající se přechodů pro živočichy a ochrany obojživelníků na silnicích.

¹⁷⁶³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit, *Bundesprogramm Wiedervernetzung: Grundlagen – Aktionsfelder – Zusammenarbeit* [online], 2012, opak. cit., s. 21. Překlad autorky. Originální znění: „*Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen für Eingriffe des Bundesfernstraßenbaus sind zur Unterstützung der Ziele des Bundesprogramms verstärkt auf die Sicherung und Entwicklung bestehender Vernetzungsbeziehungen und der Funktionalität der Lebensraumkorridore auszurichten. Auch gezielte Wiedervernetzungsmaßnahmen sind als Kompensationsmaßnahmen möglich.*“

¹⁷⁶⁴ Tamtéž, s. 21.

¹⁷⁶⁵ Ustanovení § 21a Saského zákona o ochraně přírody ze dne 6. června 2013 (SächsGVBl. S. 451) ve znění ze dne 9. února 2021 (SächsGVBl. S. 243) (*Sächsisches Naturschutzgesetz*).

přírody obsahuje zvláštní úpravu týkající se celé sítě biotopů (*Biotopverbund*), přičemž mimo jiné určuje, na kolik plochy území Bavorska by měl do budoucna připadat *Biotopverbund* (do roku 2023 alespoň 10 %, do roku 2027 alespoň 13 % a do roku 2030 pak alespoň 15 %).¹⁷⁶⁶ Na úrovni spolkových zemí (ale i spolku jako celku) lze dále srovnat i konkrétní projekty související s vytvářením sítě biotopů a s ochranou koridorů pro volně žijící živočichy.¹⁷⁶⁷

7.1.5 Shrnutí a srovnání s českou právní úpravou

Výše byly rozebrány základní informace týkající se plánování a umístování staveb spolkových pozemních komunikací v Německu a vybraných s tím souvisejících nástrojů ochrany přírody a krajiny. Zcela jistě se nejedná o analýzu vyčerpávající, spíše jde o úvodní vhled do této jinak velice složité problematiky. V první řadě je třeba upozornit na to, že s ohledem na federativní uspořádání státu se v Německu uplatní zvláštní koncept dělby legislativních a správních kompetencí, který je pro ČR zcela cizí. Pokud jde o stavby pozemních komunikací, je potřeba rozlišovat tzv. spolkové pozemní komunikace (které jsou regulovány na úrovni spolkové republiky) a ostatní pozemní komunikace (které jsou regulovány spolkovými zeměmi). Tato komparativní analýza se zaměřila pouze na spolkové pozemní komunikace.

Spolkové pozemní komunikace se dělí na spolkové dálnice a na ostatní spolkové pozemní komunikace. Ve vztahu ke spolkovým dálnicím došlo na počátku roku 2021 k významným organizačním změnám, v jejich důsledku se správní kompetence v této oblasti přesunuly více na úroveň spolku. Byly rozšířeny pravomoci spolkového úřadu pro pozemní komunikace pro dálkovou dopravu a byla také zřízena nová společnost (*Die Auto-bahn GmbH des Bundes*), která se má zabývat plánováním, výstavbou, provozem, údržbou, financováním i správou spolkových dálnic a dalších spolkových pozemních komunikací ve správě spolku.

¹⁷⁶⁶ Článek 19 odst. 1 Bavorského zákona o ochraně přírody ze dne 23. února 2011 (GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U) ve znění ze dne 23. listopadu 2020 (GVBl. S. 598) (*Bayerisches Naturschutzgesetz*, zkráceně „BayNatSchG“).

¹⁷⁶⁷ Srov. např. Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, *Natur Vielfalt Bayern* [online], dostupné z: <https://www.naturvielfalt.bayern.de/projekte/bayernnetznatur/index.htm> [cit. 31. 7. 2021]. Bayerisches Landesamt für Umwelt, *Wildtierkorridore* [online], dostupné z: <https://www.lfu.bayern.de/natur/wildtierkorridore/index.htm> [cit. 31. 7. 2021]. Sachsen, *Biotope und Biotopverbund* [online], dostupné z: <https://www.natur.sachsen.de/biotope-und-biotopverbund-7720.html> [cit. 31. 7. 2021]. Kromě toho je na území Německa velice významný i rozsáhlý mezinárodní projekt Evropského zeleného pásu („*Grünes Band*“ nebo „*European Green Belt*“) zmiňovaný již v kapitole 2.4.3 této práce, který se zabývá ochranou přírodních lokalit na území bývalé Železné opony. Do tohoto projektu je kromě Německa zapojena řada dalších států, mimo jiné i ČR. Pro více informací srov. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit, *Grünes Band* [online], dostupné z: <https://www.bmu.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/gebietschutz-und-vernetzung/gruenes-band/> [cit. 31. 7. 2021]. Nebo *European Green Belt* [online], dostupné z: <https://www.europeangreenbelt.org/> [cit. 31. 7. 2021].

Postup umístování a povolování staveb spolkových pozemních komunikací je podobně jako v ČR složen z celé řady na sebe navazujících kroků (BVWP, *Bedarfspläne*, *Linienbestimmung* a *Raumordnungsverfahren*, *Planfeststellungsverfahren*), přičemž ve všech těchto stádiích je třeba sledovat také požadavky na ochranu životního prostředí. Samotný proces umístování a povolování staveb spolkových pozemních komunikací je jen velmi obtížně srovnatelný s českým řešením, protože je příliš odlišný (což bylo ostatně předpokládáno již v úvodu této kapitoly). Základní rozdíly lze spatřovat zejména v tom, že (1) plány požadavků (*Bedarfspläne*) jsou schvalovány ve formě přílohy k zákonu schvalované Německým spolkovým sněmem, (2) určení trasy (*Linienbestimmung*) je ve své podstatě interní akt, který nelze samostatně přezkoumat, a (3) schvalovací řízení (*Planfeststellungsverfahren*) je zvláštním typem správního řízení, které se uplatní v případech, kdy má být posouzena přípustnost zákonem vymezených záměrů s vlivem na území (mimo jiné i spolkových pozemních komunikací).

Společné jsou na druhou stranu prvky regulace harmonizované ze strany práva EU, které se týkají zejména posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany lokalit soustavy Natura 2000. Pokud jde o začlenění těchto nástrojů do procesu umístování a povolování stavby spolkové pozemní komunikace, je třeba vyzdvihnout, že německé právo počítá s několikanásobným a postupně doplňovaným posuzováním koncepce a pak záměru v rámci SEA a EIA. SEA má probíhat jak na úrovni BVWP, tak na úrovni stanovování plánů požadavků (*Bedarfspläne*). Stejně tak i EIA je požadována jak na úrovni určení trasy (*Linienbestimmung*) nebo zvláštního postupu územního plánování (*Raumordnungsverfahren*), tak také na úrovni schvalovacího řízení (*Planfeststellungsverfahren*). Zákon upravuje, jak na sebe tato posuzování navazují (mělo by se předejít zbytečným duplicitám). Důraz je kladen také na zvažování v úvahu připadajících variant, a to zejména v ranějších fázích umístování záměru.

V oblasti ochrany přírody a krajiny jsou rozdíly oproti české právní úpravě dány opět především specifickým rozdělením legislativních a správních kompetencí mezi spolek a spolkové země. Spolkovým zemím je v této oblasti umožněno přijmout právní úpravu odchylnou od právní úpravy přijaté na celostátní úrovni (s určitými výjimkami). Jednu z takových výjimek představuje i právní úprava týkající se ochrany lokalit soustavy Natura 2000 – v tomto případě musí spolkové země respektovat základní požadavky vyplývající z práva EU (*Gebot des bundesfreundlichen Verhalten*). V této analýze byla bližší pozornost věnována zejména právní úpravě týkající se ochrany přírody a krajiny před zásahy (*Eingriffsregelung*), která je v kontextu povolování staveb pozemních komunikací velmi důležitá a kterou současně české právo v této podobě nezná. Její podstatou je však posloupenost „předejít – kompenzovat – eventuálně nahradit v penězích“, která českému právu životního prostředí cizí není.

Ve fázi schvalování záměru (*Planfeststellungsverfahren*), které představuje završení procesu umístění stavby pozemní komunikace, se uplatní formální koncentrace souvisejících řízení. Ta se však nemá dotknout materiálních požadavků vyplývajících z příslušných právních předpisů (včetně spolkového zákona o ochraně přírody, BNatSchG). Pokud jde o samotné posouzení, v německé teorii práva životního prostředí je věnováno hodně pozornosti vymezení prostoru pro správní uvážení (*Abwägung* vs. *Planungsleitsätze*). Právě regulace zásahů do přírody a krajiny (*Eingriffsregelung*) stojí na pomezí těchto dvou přístupů, což se projevuje i při přezkoumávání materiálních požadavků na ochranu přírody vstupujících do konečného rozhodnutí o schválení záměru (*Planfeststellungsbeschluss*).

Pokud jde o problematiku fragmentace krajiny stavbami (spolkových) pozemních komunikací, v první řadě lze upozornit na výslovnou regulaci týkající se vymezení ekologických sítí obsaženou v BNatSchG. Jádrem této regulace tvoří požadavek na vytváření a ochranu propojené sítě biotopů (*Biotopverbund* a *Biotopvernetzung*). Kromě toho BNatSchG obsahuje také ustanovení cílící výslovně na ochranu krajiny před fragmentací (jedná se o jeden z obecných cílů zákona). Samotné řešení problematiky fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací se však v praxi pohybuje (podobně jako v ČR) spíše v rovině různých odborných programů, map a projektů, které jsou navázány na obecněji zaměřené nástroje ochrany životního prostředí (SEA a EIA) a ochrany přírody a krajiny (*Eingriffsregelung*).

7.2 Rakouská republika

7.2.1 Základní informace

Také Rakouská republika (dále jen „**Rakousko**“) je federativní republikou složenou z 9 spolkových zemí, z nichž s ČR přímo sousedí dvě – Dolní Rakousko (*Niederösterreich*) a Horní Rakousko (*Oberösterreich*). Působnost v oblasti legislativní a správní se zde stejně jako v Německu dělí na úroveň spolkové republiky a na úroveň jednotlivých spolkových zemí. Způsob, jakým jsou tyto kompetence rozděleny, je stanoven v rakouské ústavě (*Bundes-Verfassungsgesetz*, dále jen „**B-VG**“).¹⁷⁶⁸ Ačkoli obecně lze konstatovat, že v oblasti ochrany životního prostředí je postavení spolkové republiky v rozdělení kompetencí dominantní, předmětem této

¹⁷⁶⁸ Spolkový ústavní zákon (*Bundes-Verfassungsgesetz*, zkráceně označován jako „**B-VG**“). Ke specifikům rozdělení pravomocí v Rakousku lze podrobněji srovnat Tomoszková, V., *Rakouský federalismus na příkladu územního plánování* [online], In: Časopis pro právní vědu a praxi, č. 4/2010, s. 342–349, dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/6410> [cit. 31. 7. 2021].

práce je rovněž několik oblastí, kde je výlučná nebo alespoň částečná kompetence ponechána spolkovým zemím.¹⁷⁶⁹ V první řadě je proto opět nezbytné tyto oblasti rozlišit.

Podle článku 10 odst. 1 bodu 9 B-VG má spolková republika výlučné kompetence (tj. má zákonodárnou pravomoc a obstarává také výkon státní správy) ve všech záležitostech týkajících se pozemních komunikací, které byly z důvodu svého významu pro tranzitní dopravu označeny spolkovým zákonem za spolkové pozemní komunikace (*Bundesstraßen*). Za normálních okolností připadají kompetence v oblasti územního plánování a stavebního práva v souladu s generální klauzulí obsaženou v článku 15 odst. 1 B-VG spolkovým zemím, nicméně některé specializované problematiky (*Fachplanungskompetenzen*) jsou obsaženy v jiných kompetenčních ustanoveních, a tím přisouzeny spolkové republice. To se uplatní právě i v případě spolkových pozemních komunikací.¹⁷⁷⁰ Ostatní pozemní komunikace (*Landesstraßen*) jsou naopak proti tomu záležitostí jednotlivých spolkových zemí.¹⁷⁷¹

Pokud jde o ochranu životního prostředí, B-VG podobně jako německá ústava neobsahuje jednotné kompetenční ustanovení, které by řešilo tuto problematiku jako celek. Oblast ochrany životního prostředí je považována za průřezovou materii, která není pokryta jedinou kompetencí – namísto toho je rozdělena na různé věcné oblasti, které jsou pak přiděleny buď spolkové republice nebo spolkovým zemím.¹⁷⁷² Ochrana přírody a krajiny je výlučnou záležitostí jednotlivých spolkových zemí.¹⁷⁷³ Naproti tomu posuzování vlivů na životní prostředí je v případě spolkových pozemních komunikací ve výlučné kompetenci spolkové republiky. V případě ostatních pozemních komunikací je v zákonodárné působnosti spolkové republiky, výkon státní správy v této oblasti ovšem náleží spolkovým zemím.¹⁷⁷⁴

Z výše uvedených důvodů se právní úprava v relevantních oblastech rozpadá do řady různých právních předpisů na úrovni spolkové republiky a na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Každá spolková země má zejména svůj vlastní zákon o pozemních komunikacích, vedle toho však existuje společný spolkový zákon o spolkových pozemních komunikacích přijatý na úrovni spolkové republiky. Každá spolková země má také svůj vlastní zákon o ochraně přírody a krajiny. Z praktických důvodů je předmět této komparativní analýzy omezen pouze na relevantní právní předpisy přijaté na úrovni celé spolkové republiky (pokud jde o oblast

¹⁷⁶⁹ Schnedl, G., *Umweltrecht im Überblick*, 2. vydání, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien 2014, s. 87.

¹⁷⁷⁰ Tamtéž, s. 206. Některé místní záležitosti územního plánování a stavebního práva vykonávají také jednotlivé obce, nenáleží jim však zákonodárná pravomoc. Viz ustanovení článku 118 odst. 3 bod 9 B-VG.

¹⁷⁷¹ V tomto případě je nutné vyjít z generální klauzule obsažené v článku 15 odst. 1 B-VG. Srov. také Schnedl, G., *Umweltrecht im Überblick*, 2014, opak. cit., s. 195.

¹⁷⁷² Schnedl, G., *Umweltrecht im Überblick*, 2014, opak. cit., s. 86–87.

¹⁷⁷³ Článek 15 odst. 1 B-VG (generální klauzule). Srov. také Köhler, M., *Naturschutzrecht*², 2. vydání, Jan Sramek Verlag, Wien 2016, s. 12.

¹⁷⁷⁴ Články 10 odst. 1 bod 9 a 11 odst. 1 bod 7 B-VG.

plánování spolkových pozemních komunikací) a dále na právní předpisy pouze Dolního Rakouska a Horního Rakouska (pokud jde o oblast ochrany přírody a krajiny).

Pokud jde o orgány odpovědné za povolování staveb spolkových pozemních komunikací, rozhodující roli v níže popsaných procesech hraje spolkové ministerstvo působící v oblasti dopravy. Do ledna 2020 jím bylo spolkové ministerstvo pro dopravu, inovace a technologie (*Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie*). Poté byla jeho působnost rozšířena na další oblasti a jeho název byl změněn na spolkové ministerstvo pro ochranu klimatu, životní prostředí, energie, mobilitu, inovace a technologie (*Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie*). Některé níže rozebírané právní předpisy však stále používají starý název ministerstva, proto zde bude nadále používán jen zkrácený název „příslušné ministerstvo“ (či „příslušný ministr“).¹⁷⁷⁵ Financováním, plánováním, výstavbou i údržbou spolkových pozemních komunikací je v Rakousku pověřena státní akciová společnost zřízená spolkovým zákonem – *Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft* (dále jen „**ASFINAG**“).¹⁷⁷⁶

7.2.2 Plánování a umístování staveb spolkových pozemních komunikací

Spolkové pozemní komunikace jsou v B-VG charakterizovány jako ty pozemní komunikace, které jsou z důvodu svého zvláštního významu pro tranzitní dopravu ve spolkovém zákoně za spolkové pozemní komunikace označeny. Tímto spolkovým zákonem je zákon o spolkových pozemních komunikacích (*Bundesstraßengesetz 1971*, dále jen „**BStG**“), který blíže upravuje také otázky týkající se jejich plánování, povolování a výstavby. V první řadě však vymezuje, které pozemní komunikace jsou považovány za spolkové – jedná se o pozemní komunikace uvedené v přílohách tohoto zákona, v současnosti tedy o 19 dálnic a 17 rychlostních silnic. Pokud tedy má být v Rakousku realizována nová stavba spolkové pozemní komunikace, v první

¹⁷⁷⁵ Záležitostmi týkajícími se plánování a povolování spolkových pozemních komunikací jsou v jeho rámci nadále pověřeny odbory odpovědné za oblast dopravy a mobility. Srov. Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Aufgaben und Geschäftseinteilung* [online], dostupné z: <https://www.bmk.gv.at/ministerium/organisation/organisation.html> [cit. 31. 7. 2021], jedná se o odbor IVVS 1 *Planung Betrieb und Umwelt* a o odbor II/3 *Infrastrukturplanung*.

¹⁷⁷⁶ Spolkový zákon ze dne 8. 10. 1982, kterým je zřízena *Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft*, kterým je přenesena působnost v oblasti plánování a zřizování spolkových pozemních komunikací (zkráceně označován jako „**ASFINAG-Gesetz**“). ASFINAG může na spolkových pozemních komunikacích vybírat mýto, což také tvoří klíčový příjem jejího rozpočtu. Viz Spolkový zákon o vnesení účastnických práv spolkové republiky na spolkových silničních společnostech do *Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft* a o udělení poživacího práva ve prospěch této společnosti (zkráceně označován jako „**ASFINAG-Ermächtigungsgesetz 1997**“). Více informací lze dohledat na webových stránkách ASFINAG [online], dostupné z: <https://www.asfinag.at/ueber-uns/> [cit. 31. 7. 2021].

řadě musí být její záměr schválen ve formě spolkového zákona (totéž bylo zmíněno již i v kapitole 6.1 této práce v případové studii týkající se dálnice D52).¹⁷⁷⁷

Dalším významným krokem, který je vyžadován, je určení trasy spolkové pozemní komunikace. K tomu dochází rozhodnutím příslušného ministra ve smyslu § 4 odst. 1 BStG, které bývá označováno jako *Trassenbescheid*. Ministr vydává toto rozhodnutí na základě návrhu spolkové republiky (správy spolkových pozemních komunikací, resp. ASFINAG) a musí v něm zohlednit zákonem stanovené požadavky týkající se ochrany vlastnických práv, ochrany životního prostředí, požadavky dopravního spojení (funkční význam příslušné pozemní komunikace) i výsledky veřejného projednání.¹⁷⁷⁸ V rozhodnutí mohou být stanoveny odpovídající podmínky a lhůty.¹⁷⁷⁹ Předložení projektu pro vydání rozhodnutí o určení trasy předchází rozsáhlá příprava (v opačném případě by nemohl splnit všechny stanovené podmínky).¹⁷⁸⁰

Projektová příprava se skládá z několika fází. Nejdříve probíhají předběžná šetření (*Voruntersuchungen*) týkající se účelnosti a realizovatelnosti v úvahu připadajících koridorů.¹⁷⁸¹ Zpracováno je také hodnocení hospodárnosti záměru (*Wirtschaftlichkeitsprüfung*).¹⁷⁸² V návaznosti na to je zpracován předběžný projekt (*Vorprojekt*), ve kterém jsou rozpracovány různé varianty vedení trasy a je vybrána jedna, pro kterou může být nařízením příslušného ministra stanoveno tzv. plánovací území (*Bundesstraßenplanungsgebiet*) ve smyslu § 14 BStG. V plánovacím území platí stavební uzávěra, proto může být stanoveno pouze v situaci, kdy lze očekávat brzké vydání rozhodnutí o určení trasy podle § 4 odst. 1 BStG a současně se lze obávat, že by výstavba pozemní komunikace mohla být ohrožena nebo podstatně ztížena stavebními změnami v daném území.¹⁷⁸³

V další fázi projektování již dochází k podrobnějšímu plánování trasy včetně environmentálních průzkumů, na jejichž základě je následně sestaven výsledný projekt (*Einreich-*

¹⁷⁷⁷ Ustanovení § 1 odst. 2 spolkového zákona ze dne 16. června 1971 o spolkových pozemních komunikacích (*Bundesstraßengesetz* 1971, zkráceně BStG).

¹⁷⁷⁸ Ustanovení § 4 odst. 1 ve spojení s § 34b BStG. Ustanovení § 34b BStG odkazuje na § 2 ASFINAG-Ermächtigungsgesetz, který dále odkazuje na § 1 a § 7 odst. 1 Bundesstraßenfinanzierungsgesetz 1996. Z těchto ustanovení vyplývá, že se přenesení působnosti na ASFINAG bude týkat v podstatě všech spolkových pozemních komunikací, mohou se ale vyskytnout výjimky.

¹⁷⁷⁹ Ustanovení § 4 odst. 1 BStG.

¹⁷⁸⁰ Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Vom Projekt zur Straße* [online], dostupné z: <https://www.bmk.gv.at/themen/verkehr/strasse/infrastruktur/projekte/projektierung.html> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁷⁸¹ Tamtéž.

¹⁷⁸² Nařízení spolkového ministerstva dopravy, inovací a technologie o hodnocení hospodárnosti spolkových stavebních záměrů (*Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über die Wirtschaftlichkeitsprüfung von Bundesstraßenbauvorhaben*, StF: BGBl. II Nr. 188/2018).

¹⁷⁸³ BStG stanoví povinnost zveřejnění odpovídajících podkladů po dobu 6 týdnů, aby se k dané věci mohla vyjádřit veřejnost, dotčené osoby, dotčené obce a spolkové země (§ 14 odst. 2 BStG). Stavební uzávěra je omezena na dobu maximálně 5 let. Z uzávěry je třeba udělit výjimku, pokud daná stavební činnost podstatně neztíží nebo neprodrazí záměr stavby pozemní komunikace, popř. je-li to nutné z důvodu ochrany života a zdraví.

projekt) a prohlášení o vlivech záměru na životní prostředí (*Umweltverträglichkeits-erklärung*).¹⁷⁸⁴ Tyto dokumenty jsou předloženy příslušnému ministru, který zahájí řízení o určení trasy spolkové pozemní komunikace a proces posuzování vlivů na životní prostředí (EIA). Získané podklady musí být v souladu s § 4 odst. 5 BStG zveřejněny po dobu alespoň 6 týdnů před vydáním rozhodnutí o určení trasy, přičemž se k nim může každý vyjádřit a sousedé mohou podat námitky.¹⁷⁸⁵ V rámci EIA probíhá zpravidla také ústní projednání.¹⁷⁸⁶

Jsou-li splněny podmínky stanovené v § 4 BStG, pak příslušný ministr vydá výše zmiňované rozhodnutí, kterým je určena trasa spolkové pozemní komunikace (*Trassenbescheid*). Po vydání tohoto rozhodnutí již následuje stavební fáze projektu. S tou je spojena další stavební uzávěra v území vymezeném v rozhodnutí o určení trasy (*Bundesstraßenbaugesamt*).¹⁷⁸⁷ Následují průzkumy, přípravné práce a potřebné pozemky mohou být vyvlastněny.¹⁷⁸⁸

Právní úprava týkající se ostatních pozemních komunikací je obsažena ve zvláštních zákonech, které za tímto účelem vydaly jednotlivé spolkové země. V případě Horního Rakouska se jedná o zemský zákon o veřejných pozemních komunikacích s výjimkou spolkových pozemních komunikací označovaný jako *Oö. Straßengesetz 1991*, v případě Dolního Rakouska se jedná o zákon označovaný jako *NÖ Straßengesetz 1999*. Tyto zákony se vztahují pouze na ty pozemní komunikace, které nejsou spolkovými pozemními komunikacemi.

7.2.3 Posuzování vlivů na životní prostředí a ochrana přírody a krajiny

Pokud jde o posuzování vlivů na životní prostředí, legislativní a správní kompetence jsou také rozděleny mezi spolkovou republiku a spolkové země v závislosti na tom, zda se v daném případě jedná o spolkové pozemní komunikace či nikoli. Pokud jde o EIA, pak v případě spolkových pozemních komunikací náleží zákonodárná pravomoc i výkon státní správy spolkové republice. K SEA se B-VG výslovně nevyjadřuje, kompetence zde však zjevně jdou za problematikou, které se posuzování týká. Na úrovni spolkové republiky byl přijat spolkový zákon o strategickém posuzování v oblasti dopravy, který se věnuje nejen spolkovým pozemním komunikacím, ale také významným železničním drahám a vodním cestám.¹⁷⁸⁹ Nevztahuje se

¹⁷⁸⁴ Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Vom Projekt zur Straße* [online], opak. cit.

¹⁷⁸⁵ Jaké osoby je třeba zahrnout pod pojem „soused“ je specifikováno v § 7a odst. 2 BStG.

¹⁷⁸⁶ Ustanovení § 16 ve spojení s § 24 odst. 7 spolkového zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000*, zkráceně „UVP-G“).

¹⁷⁸⁷ Ustanovení § 15 odst. 3 BStG.

¹⁷⁸⁸ Ustanovení § 17 a násl. BStG.

¹⁷⁸⁹ Srov. ustanovení § 2 odst. 1 SP-V-Gesetz.

naopak na ostatní pozemní komunikace – u těch je SEA zpravidla upravena v zákonech o pozemních komunikacích jednotlivých spolkových zemí.¹⁷⁹⁰

Strategické posuzování (SEA) podle spolkového zákona o strategickém posuzování v oblasti dopravy (*Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich*, dále jen „**SP-V-Gesetz**“) předchází procesu plánování a povolování staveb spolkových pozemních komunikací naznačenému v předchozí podkapitole.¹⁷⁹¹ Jeho předmětem jsou změny seznamů spolkových pozemních komunikací uvedených v BStG, probíhá tedy v době, kdy se utváří politický záměr dopravního spojení určitých míst po spolkové pozemní komunikaci. Účelem SP-V-Gesetz je podřídit SEA navržené změny celostátní dopravní sítě (tj. také pokud jde o změny v seznamech nejvýznamnějších železničních drah a vodních cest), a to v případě spolkových pozemních komunikací ještě v době před předložením návrhu příslušného změnového zákona.¹⁷⁹² Za průběh SEA je odpovědný příslušný ministr.¹⁷⁹³

Průběh SEA odpovídá postupu předpokládanému ve směrnici SEA. Primární povinností navrhovatele změny dopravní sítě je zpracovat zprávu o životním prostředí (*Umweltbericht*).¹⁷⁹⁴ Zpráva o životním prostředí má zejména popsat předpokládané významné vlivy navrhované změny dopravní sítě na životní prostředí. Zkoumají se v ní také možné alternativy návrhu, které zohledňují cíle a geografický rozsah navrhované změny sítě. Může se jednat i o alternativy napříč různými druhy dopravy.¹⁷⁹⁵ Zpráva o životním prostředí se zveřejňuje společně s vypracovaným návrhem změny BStG. Veřejnost i dotčené orgány (*Umweltstellen*) k ní mohou ve lhůtě 6 týdnů podat svá stanoviska, která je třeba vzít v úvahu.¹⁷⁹⁶ Má-li návrh přeshraniční vlivy, pak se informuje také dotčený stát a návrh se konzultuje také s ním.¹⁷⁹⁷ Na základě shromážděných podkladů příslušný ministr upraví návrh zákona na změnu BStG a vydá souhrnné

¹⁷⁹⁰ Srov. tabulku shrnující implementaci směrnice SEA. *SUP-Umsetzungsliste 2020* [online], stav k 31. prosinci 2020, dostupné z: <https://www.strategischeumweltpruefung.at/sup-grundlagen/sup-gesetze> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁷⁹¹ Spolkový zákon o strategickém posuzování vlivů v oblasti dopravy (StF: BGBl. I Nr. 96/2005), zkráceně označován jako SP-V-Gesetz.

¹⁷⁹² Ustanovení § 3 odst. 1 bod 3 SP-V-Gesetz. SEA neprobíhá v případě všech změn seznamů spolkových pozemních komunikací. SP-V-Gesetz předpokládá, že pokud v bude v rámci *screeningu* zjištěno, že navržená změna dopravní sítě je nepatrná a pravděpodobně nebude mít podstatné vlivy na životní prostředí a na další cíle stanovené v § 5 odst. 4 zákona, pak nemusí být provedena. Podrobněji viz § 3 odst. 2 a odst. 3 bod 4 SP-V-Gesetz.

¹⁷⁹³ I v případě SP-V-Gesetz platí, že zákon hovoří o spolkovém ministrovi pro dopravu, inovace a technologie (*Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie*), od ledna 2000 se však jedná o spolkového ministra pro ochranu klimatu, životní prostředí, energie, mobilitu, inovace a technologie (*Bundesminister für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie*). Proto je dále používáno spojení „příslušný ministr“.

¹⁷⁹⁴ K pojmu navrhovatele (Initiator) srov. ustanovení § 2 odst. 6 SP-V-Gesetz. Zpráva musí být odsouhlasena příslušným ministrem a před svým zhotovením konzultována s ostatními v úvahu připadajícími navrhovateli, s environmentálními orgány (tzv. „*Umweltstellen*“) dotčených spolkových zemí ve smyslu § 2 odst. 4 SP-V-Gesetz a se spolkovým ministrem zemědělství a lesnictví, životního prostředí a vodohospodářství (pozn. také toto ministerstvo v průběhu času změnilo název). Podrobněji viz ustanovení § 4 SP-V-Gesetz.

¹⁷⁹⁵ Ustanovení § 6 odst. 1 a odst. 2 bod 3 SP-V-Gesetz.

¹⁷⁹⁶ Ustanovení § 8 SP-V-Gesetz.

¹⁷⁹⁷ Ustanovení § 7 SP-V-Gesetz.

prohlášení (*zusammenfassende Erklärung*) o proběhlé SEA.¹⁷⁹⁸ Výsledky SEA je třeba zohlednit (*berücksichtigen*) při sestavování návrhu změny dopravní sítě.¹⁷⁹⁹

V rámci SEA se pochopitelně bere v úvahu také ochrana přírody a zvažuje se principiální slučitelnost zvažovaného záměru s příslušnými předpisy. SP-V-Gesetz ovšem neupravuje formální naturové posouzení, protože tato problematika spadá do působnosti jednotlivých spolkových zemí. SEA se v tomto ohledu pohybuje jen na velmi obecné úrovni. Metodika příslušného ministerstva výslovně upozorňuje na to, že otázky zkoumané v jejím rámci jsou výhradně strategického charakteru a že záležitosti týkající se umístění dopravní infrastruktury nejsou jejím předmětem. Tyto záležitosti se řeší až v rámci řízení o určení trasy a při projektování předcházejícím tomuto řízení. Význam SEA má spočívat zejména v tom, že při něm lze řešit otázky, které již později být řešeny nemohou, zejména otázky obecné potřeby dané spolkové pozemní komunikace, jejich alternativ (případně i napříč různými druhy dopravy) a kumulativních vlivů. Jedná se o základ a rámec následujících fází plánování.¹⁸⁰⁰

I při následujícím plánování spolkových pozemních komunikací je v souladu s BStG třeba brát ohled na životní prostředí.¹⁸⁰¹ Tato výzva jde nad rámec posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu SEA a EIA, jelikož vyžaduje zvažování vlivů záměru již ve fázích projektování, kdy EIA jako taková dosud není zahájena a SEA již proběhla. Týká se to zejména předběžných šetření, při nichž dochází ke zkoumání koridorů a výběru vhodných variant – i zde musí dojít ke zhodnocení environmentálních aspektů.¹⁸⁰² Teprve ve fázi výsledného projektu (*Einreichprojekt*), který je předkládán příslušnému ministrovi jako podklad pro určení trasy spolkové pozemní komunikace, je vypracováno prohlášení o vlivech záměru na životní prostředí (*Umweltverträglichkeitserklärung*), které je jedním z prvních kroků formální EIA.

Právní úprava EIA se nachází ve spolkovém zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000*, dále jen „UVP-G“), přičemž spolkovým pozemním komunikacím je společně s vybranými železničními drahami vyhrazena dílčí

¹⁷⁹⁸ Ustanovení § 9 odst. 1 bodu 2 SP-V-Gesetz.

¹⁷⁹⁹ Ustanovení § 5 odst. 4 SP-V-Gesetz. Současně je však nezbytné zohlednit také další cíle stanovené v tomto ustanovení, které se vážou k vizi celostátní propojené vysoce kvalitní sítě dopravních cest.

¹⁸⁰⁰ Bundesministerium Verkehr, Innovation und Technologie, *Strategische Prüfung im Verkehrsbereich. Screening, Scoping, Umweltbericht. Leitfaden* [online], Wien, říjen 2018, s. 7, dostupné z: https://www.bmk.gv.at/themen/verkehrsplanung/strategische_pruefung/gesetz_leitfaden.html [cit. 31. 7. 2021]. Na s. 15 téhož dokumentu lze srovnat užitečný přehled průběhu SEA.

¹⁸⁰¹ Ustanovení § 7 odst. 1 BStG.

¹⁸⁰² Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Straßenplanung mit Bedachtnahme auf die Umweltverträglichkeit* [online], dostupné z: https://www.bmk.gv.at/themen/verkehr/strasse/umwelt/uve_uvp.html [cit. 31. 7. 2021].

zvláštní právní úprava ve 3. části tohoto zákona.¹⁸⁰³ Jak již bylo uvedeno výše, výkonem státní správy v této oblasti je pověřena spolková republika, přičemž orgánem příslušným k provedení EIA je příslušný ministr.¹⁸⁰⁴ Toto je v porovnání s jinými záměry specifické, jelikož v ostatních případech vykonávají státní správu spolkové země a orgánem příslušným k provedení EIA je zemská vláda.¹⁸⁰⁵ S ohledem na tento rozdíl není u spolkových pozemních komunikací možné provést úplnou koncentraci řízení, ke které dochází v ostatních případech. Ve 3. části UVP-G jsou proto řešeny především s tím související kompetenční otázky.

V případě jiných záměrů dochází k úplné koncentraci souvisejících správních řízení, zemská vláda tedy rozhodne o schválení záměru s ohledem na materiální požadavky vyplývající ze všech aplikovatelných právních předpisů, které by se jinak uplatňovaly separátně.¹⁸⁰⁶ Toto není v případě spolkových pozemních komunikací možné, proto UVP-G stanoví, že spolkové pozemní komunikace podléhají pouze tzv. částečně koncentrovanému řízení (*teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren*).¹⁸⁰⁷ Tato koncentrace zahrnuje pouze ustanovení právních předpisů prováděných na úrovni spolkové republiky.¹⁸⁰⁸ Naopak právní předpisy podléhající výkonu státní správy na úrovni spolkových zemí (včetně předpisů v oblasti ochrany přírody a krajiny) nejsou touto koncentrací dotčeny, předpokládá se ovšem, že budou koncentrovány ve vlastním částečně koncentrovaném řízení v působnosti zemské vlády.¹⁸⁰⁹

Průběh EIA vychází z požadavků směrnice EIA. Výstavba nové spolkové pozemní komunikace podléhá EIA vždy.¹⁸¹⁰ Proces EIA je propojen s částečně koncentrovaným řízením, proto je zahájen podáním návrhu na vydání rozhodnutí o určení trasy (*Trassenbescheid* dle § 4 odst. 1 BStG) příslušnému ministrovi. K návrhu se přikládá již výše zmiňované prohlášení o vlivech záměru na životní prostředí (*Umweltverträglichkeitserklärung*) a také další

¹⁸⁰³ Dílí v tom smyslu, že upravuje jen vybrané otázky související se specifickým postavením těchto staveb a ve zbytku odkazuje na jiná ustanovení UVP-G.

¹⁸⁰⁴ Článek 10 odst. 1 bodu 9 B-VG a ustanovení § 24 odst. 1 UVP-G. I v případě UVP-G platí, že zákon hovoří o spolkovém ministrovi pro dopravu, inovace a technologie (*Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie*), od ledna 2000 se však jedná o spolkového ministra pro ochranu klimatu, životní prostředí, energie, mobilitu, inovace a technologie (*Bundesminister für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie*). Proto je dále používáno spojení „příslušný ministr“. Ministr může provedením EIA zcela nebo částečně pověřit zemského hejtmana. Srov. ustanovení § 24 odst. 1 UVP-G.

¹⁸⁰⁵ Článek 11 odst. 1 bod 7 B-VG a ustanovení § 39 odst. 1 UVP-G.

¹⁸⁰⁶ Ustanovení § 3 odst. 3 a § 17 odst. 1 UVP-G. Podrobněji srov. Köhler, M., *Naturschutzrecht*², 2. vydání, Jan Sramek Verlag, Wien 2016, s. 48.

¹⁸⁰⁷ Ustanovení § 24 odst. 1 UVP-G.

¹⁸⁰⁸ Viz zejména článek 10 B-VG.

¹⁸⁰⁹ Ustanovení § 24 odst. 3 UVP-G. Schnedl, G., *Umweltrecht im Überblick*, 2014, opak. cit., s. 152–153.

¹⁸¹⁰ Podrobně srov. § 23a UVP-G a obecněji také přílohu č. 1, řádek 10 UVP-G. U některých drobnějších záměrů (výstavba a rozšíření křižovatek, rozšíření spolkové pozemní komunikace o určité délce a další stavební práce na spolkových pozemních komunikacích, které se mohou dotknout hodnotných území vymezených v příloze č. 3 zákona – jedná se také o lokality soustavy Natura 2000 a rakouská ZCHÚ) připadá v úvahu tzv. zjednodušené řízení. V případě zjednodušeného řízení není zpracováván celý posudek o vlivech záměru na životní prostředí. Na jeho místě příslušný ministr připraví pouze souhrnné hodnocení (*zusammenfassende Bewertung*).

podklady, které jsou vyžadovány dotčenými právními předpisy.¹⁸¹¹ Řízení vede příslušný ministr (ve vztahu k záležitostem řešeným na úrovni spolkové republiky) a zemská vláda (v případě záležitostí podléhajících výkonu státní správy na úrovni spolkové země), přičemž příslušnost ostatních orgánů je redukována pouze na součinnost.¹⁸¹²

Příslušný ministr přezkoumá předložené dokumenty a zprostředkuje je dotčeným orgánům (tzv. „*mitwirkende Behörden*“ ve smyslu § 2 odst. 1 UVP-G, tj. především orgány, které by jinak byly příslušné k vydání povolení podle jiných právních předpisů, a také zemská vláda) a dalším subjektům k přijetí stanovisek.¹⁸¹³ Současně spolu s příslušnou zemskou vládou sestaví časový plán řízení, který následně zveřejní na internetu.¹⁸¹⁴ Předložené podklady jsou také zveřejněny, aby se k nim mohla vyjádřit i veřejnost.¹⁸¹⁵ Poté je příslušným ministrem zpracován posudek o vlivech záměru na životní prostředí (*Umweltverträglichkeitsgutachten*).¹⁸¹⁶ I tento posudek je zveřejněn a přeposlán dotčeným orgánům i jiným subjektům.¹⁸¹⁷ Následuje ústí jednání.¹⁸¹⁸ Následně příslušný ministr vydá (v rozsahu své působnosti) první částečně koncentrované rozhodnutí, ve kterém zohlední (*berücksichtigen*) podklady shromážděné v rámci EIA.¹⁸¹⁹ Teprve poté bývá zpravidla zahájeno druhé částečně koncentrované řízení v působnosti zemské vlády.¹⁸²⁰ Také v tomto řízení je třeba zohlednit podklady shromážděné v rámci EIA.¹⁸²¹ V případě obou rozhodnutí se počítá s možností stanovení podmínek a opatření.¹⁸²²

Příslušný ministr je odpovědný za věcnou i organizační koordinaci celého řízení a všech osob a orgánů, které se podílejí na jeho průběhu. Tato koordinace se vztahuje zejména na výběr znalců, na jejich další koordinaci při sestavování posudku o vlivech záměru na životní prostředí,

¹⁸¹¹ Ustanovení § 24a odst. 1 UVP-G. K obsahu prohlášení o vlivech záměru na životní prostředí srov. § 24 odst. 7 ve spojení s § 6 UVP-G.

¹⁸¹² Ustanovení § 24 odst. 4 UVP-G.

¹⁸¹³ Ustanovení § 24a odst. 2–5 UVP-G. Prohlášení o vlivech záměru na životní prostředí se za účelem vydání stanoviska zasílá dále také zástupci pro životní prostředí (*Umweltanwalt*) a příslušným obcím a ministr informuje také jiné strany a úřady, které by se jinak měly účastnit řízení podle zvláštních právních předpisů.

¹⁸¹⁴ Ustanovení § 24b UVP-G. Časový plán sám o sobě není závazný, nicméně všechna podstatná překročení stanovených lhůt je třeba odůvodnit v konečném rozhodnutí. Zákon také stanoví, že o návrhu je třeba rozhodnout bez zbytečného odkladu, nejpozději do 12 měsíců.

¹⁸¹⁵ Ustanovení § 24 odst. 8 ve spojení s § 9 UVP-G. Nejpozději v tomto okamžiku musí být záměr oznámen také potenciálně dotčenému státu. Blíže srov. ustanovení § 24 odst. 7 ve spojení s § 10 UVP-G.

¹⁸¹⁶ Ustanovení § 24c UVP-G. Ve zprávě o vlivech záměru na životní prostředí je třeba zohlednit dílčí posudky předložené navrhovatelem v prohlášení o vlivech záměru na životní prostředí i jiné posudky a podklady předložené během řízení. Zpráva obsahuje mimo jiné informace o vlivech záměru na životní prostředí a další statky uvedené v § 1 odst. 1 UVP-G, vypořádání se s předloženými stanovisky, návrhy opatření k vyloučení či omezení škodlivých účinků (či k posílení pozitivních účinků) záměru a posouzení předložených alternativ záměru.

¹⁸¹⁷ Ustanovení § 24e UVP-G.

¹⁸¹⁸ Ustanovení § 24 odst. 7 ve spojení s § 16 UVP-G.

¹⁸¹⁹ Ustanovení § 24f odst. 3 a odst. 6 UVP-G.

¹⁸²⁰ Uplatnění této praxe mi bylo potvrzeno v e-mailové komunikaci s příslušným ministerstvem.

¹⁸²¹ Ustanovení § 24f odst. 3 a 6 UVP-G.

¹⁸²² Ustanovení § 24f odst. 3 UVP-G.

na koordinaci veřejných projednání i obecně na věcnou přípravu všech podkladů nezbytných pro vydání rozhodnutí o určení trasy.¹⁸²³ Se zemskou vládou musí také koordinovat, jak budou výsledky EIA zohledněny v jednotlivých částečně koncentrovaných rozhodnutích.¹⁸²⁴ Dotčené orgány mají podle zákona spolupracovat při věcném i právním posouzení věci a mohou navrhovat vhodné osoby na pozici znalců v příslušném oboru činnosti.¹⁸²⁵

Pokud jde o ochranu přírody a krajiny, tak ta je v souladu s B-VG výlučnou záležitostí spolkových zemí (co do zákonodárství i co do správy), proto veškerá povolení vyžadovaná v této oblasti spadají do druhého částečně koncentrovaného řízení v působnosti zemské vlády. Materiální i procesní požadavky na tato povolení vyplývají z jednotlivých zákonů o ochraně přírody přijatých na úrovni spolkových zemí.¹⁸²⁶ Horní Rakousko přijalo zemský zákon na ochranu přírody a péči o ni (*Landesgesetz über die Erhaltung und Pflege der Natur*, dále jen „**Oö. NSchG 2001**“). Dolní Rakousko přijalo zákon o ochraně přírody (*NÖ Naturschutzgesetz*, dále jen „**NÖ NSchG 2000**“). Právě spolkové země jsou odpovědné za zvážení vlivů záměru na přírodu a krajiny a za doporučení vhodných opatření. V jejich zákonech o ochraně přírody jsou podrobně upraveny různé nástroje obecné i zvláštní ochrany přírody.

Týká se to také ochrany lokalit soustavy Natura 2000, a to i přes to, že je v této souvislosti nutné provést požadavky vyplývající z práva EU.¹⁸²⁷ Naturové posouzení není propojeno s procesem EIA tak jako v českém právu. Je součástí druhého částečně koncentrovaného řízení v působnosti zemské vlády. V tomto ohledu musí mezi příslušným ministerstvem a zemskou vládou probíhat úzká koordinace, protože základní otázky týkající se podmínek pro povolení záměru s případným významným vlivem na lokality soustavy Natura 2000 je nezbytné zhodnotit již v prvním částečně koncentrovaném řízení. Již v jeho závěru totiž příslušné ministerstvo vydává rozhodnutí o určení trasy ve smyslu § 4 odst. 1 BStG.¹⁸²⁸ Tato problematika je v rakouském právu zvláště komplikovaná. S ohledem na vysokou relevanci unijního práva při povolování staveb spolkových pozemních komunikací a na s tím související potřebu zajištění

¹⁸²³ Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Straßenplanung mit Bedachtnahme auf die Umweltverträglichkeit* [online], opak. cit.

¹⁸²⁴ Ustanovení § 24f odst. 7 UVP-G.

¹⁸²⁵ Ustanovení § 24a odst. 3 UVP-G.

¹⁸²⁶ Ustanovení § 24 odst. 3 UVP-G.

¹⁸²⁷ Ustanovení § 24 Oö. NSchG 2001 a ustanovení § 9 a § 10 NÖ NSchG 2000.

¹⁸²⁸ Umweltministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, *Rundschreiben UVP-G 2000*, ze dne 10. 7. 2015, sp. zn. GZ BMLFUW-UW.1.4.2/0052-I/1/2015, s. 135, dostupné z: https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:2e7c33d8-6f84-417d-ac0b-904b28bac612/Rundschreiben_2015_zum_UVP_G.pdf [cit. 31. 7. 2021].

odpovídajícího standardu ochrany vydal ASFINAG v roce 2016 doporučující dokument týkající se ochrany lokalit soustavy Natura 2000 a druhů při plánování dopravní infrastruktury.¹⁸²⁹

7.2.4 Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací

Jelikož také problematika konektivity krajiny a její fragmentace různými typy bariér spadá svou povahou do oblasti ochrany přírody a krajiny, přísluší i její řešení v Rakousku principiálně jednotlivým spolkovým zemím. To není ve vztahu ke spolkovým pozemním komunikacím a k potřebě řešit konektivitu v celostátním a přeshraničním měřítku ideální, proto je tato problematika částečně usměrňována i na úrovni spolkové republiky. Ani hornorakouský Oö. NSchG 2001, ani dolnorakouský NÖ NSchG 2000 problematiku fragmentace krajiny podrobněji neřeší.¹⁸³⁰ V Horním Rakousku byl v roce 2012 vypracován alespoň právně nezávazný koncept „*Oberösterreich Wildtierkorridore*“, jehož prostřednictvím došlo k vymezení migračních tras velkých savců na území této spolkové země, které by měly být zohledňovány mimo jiné i při plánování nových staveb pozemních komunikací.¹⁸³¹ V Dolním Rakousku byl vymezen pouze jeden mezinárodní koridor (*Alpen-Karpaten-Korridor*).¹⁸³²

Za účelem strategičtějšího přístupu na spolkové úrovni byla v roce 2016 vytvořena iniciativa „*Lebensraumvernetzung Österreich*“, v jejímž rámci byl zprovozněn veřejně dostupný portál s geodaty a informacemi týkajícími se konektivity stanovišť v Rakousku i v dalších státech.¹⁸³³ Na této platformě jsou nyní shromažďovány informace i o dalších projektech zabývajících se touto problematikou. Jedním z takových projektů je také aktualizace koridorů mezi přírodními stanovišti v celém Rakousku, která proběhla v roce 2018.¹⁸³⁴

¹⁸²⁹ Suske W., Bieringer G., Ellmauer T., *Natura 2000 & Artenschutz Empfehlungen für die Planungspraxis beim Bau von Verkehrsinfrastruktur* [online], ASFINAG, 3. přepracované vydání, září 2016, dostupné z: <https://www.asfinag.at/media/2118/natura-2000.pdf> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁸³⁰ V ustanovení § 22 odst. 1 NÖ NSchG 2000 je alespoň zmíněn Biotopverbund, a to v souvislosti se smluvní ochranou přírody. Nelze to však považovat za jakkoli ucelenější regulaci.

¹⁸³¹ Birngruber, H., Böck, Ch., Matzinger, A., Pöstinger, M., Söllradl, A., Wöss, M., *Wildtierkorridore in Oberösterreich* [online], Land Oberösterreich, květen 2012, s. 44, dostupné z: https://www.ooe-umweltanwaltschaft.at/Mediendateien/wildtierkorridore_ooe_2012.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁸³² WWF, *Das Alpen-Karpaten-Korridor-Projekt* [online], dostupné z: <https://www.wwf.at/de/alpen-karpaten-korridor/> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁸³³ Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Lebensraumvernetzung* [online], dostupné z: <http://www.lebensraumvernetzung.at/> [cit. 31. 7. 2021]. Podrobněji srov. Leitner, H., Grillmayer, R., Leissing, D., Banko, G., Brandl, K., Stejskal-Tiefenbach, M., Zulka, K. P., *Lebensraumvernetzung Österreich: Grundlagen – Aktionsfelder – Zusammenarbeit* [online], Wien 2016, dostupné z: http://lebensraumvernetzung.at/publikationen/LRV_Endbericht_final_DRUCK_25_Okt_2016_S309.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁸³⁴ *Lebensraumvernetzung AT – 2018* [online], dostupné z: <http://www.lebensraumvernetzung.at/de/projects/16> [cit. 31. 7. 2021]. Podrobněji srov. Leitner, H., Grillmayer, R., Leissing, D., Lackner, S., Banko, G., Stejskal-Tiefenbach, M., *Lebensraumvernetzung zur Sicherung der Biodiversität in Österreich: Technischer Bericht* [online], Wien 2018, dostupné z: http://www.lebensraumvernetzung.at/publikationen/LRV%20Technischer%20Bericht_MST_2020_05_16.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Ve vztahu ke stavbám spolkových pozemních komunikací je třeba srovnat spíše vybrané směrnice v oblasti silniční dopravy (RVS) vydávané na celostátní úrovni.¹⁸³⁵ Významná je zejména RVS 04.03.12 *Wildschutz* (ochrana volně žijících živočichů) z roku 2007, kterou příslušné ministerstvo prohlásilo za závaznou pro případ spolkových pozemních komunikací.¹⁸³⁶ Na tutéž směrnici je odkazováno také v technických pokynech příslušného ministerstva týkajících se prostupnosti krajiny pro volně žijící živočichy, které jsou závazné pro ASFINAG.¹⁸³⁷ Vedle požadavku na přijímání vhodných opatření při nové výstavbě spolkových pozemních komunikací tyto pokyny také požadují, aby bylo dobudováno dalších 20 migračních objektů na stávajících spolkových pozemních komunikacích. Právně se tyto pokyny opírají o soubor mezinárodních předpisů a *soft law* iniciativ, o směrnici o stanovištích a v obecné rovině i o předpisy v oblasti ochrany přírody přijaté na úrovni jednotlivých spolkových zemí.¹⁸³⁸ Věcný základ je odvozován z výsledků několika na sebe navazujících odborných studií.¹⁸³⁹

Po obsahové stránce stanoví směrnice RVS 04.03.12 *Wildschutz* zejména technické podmínky týkající se opatření sloužících ochraně volně žijících živočichů na pozemních komunikacích i zajištění s tím související bezpečnosti provozu. Mezi tato opatření patří dopravní značení, výstražná zařízení pro volně žijící živočichy (varovné reflektory, akustické signály), oplocení, migrační objekty (podchody a mosty) i tzv. „psychologické“ bariéry (odvozené od typických reakcí vysoké zvěře na pozemní komunikaci). V jiných směrniciích je pak řešena ochrana ptáků (RVS 04.03.13 *Vogelschutz an Verkehrswegen*), ochrana obojživelníků (RVS 04.02.11 *Amphibienschutz an Straßen*), ochrana savců s výjimkou netopýrů (RVS 04.03.14 *Schutz wildlebender Säugetiere (ausgenommen Fledermäuse) an Verkehrswegen*) i obecněji

¹⁸³⁵ Zkratka RVS označuje rakouské směrnice a předpisy v oblasti pozemních komunikací (*Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen*). Bohužel nejsou zdarma veřejně dostupné (lze je zakoupit podobně jako české normy ČSN).

¹⁸³⁶ Závaznost směrnice RVS 04.03.12 vyplývá z vyhlášky ministerstva pro dopravu, inovace a technologie, sp. zn. GZ. BMVIT-300.041/0042-II/ST-ALG/2007. Závaznost se vztahuje na spolkové pozemní komunikace. V případě ostatních pozemních komunikací je její využívání doporučeno.

¹⁸³⁷ Jedná se o interní předpis ministerstva, který má být využíván v případě nové výstavby spolkových pozemních komunikací, při dodatečných úpravách jejich již zprovozněných úseků i při údržbě existujících migračních objektů. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, *Dienstanweisung Lebensraumvernetzung Wildtiere* [online], Wien, 15. 5. 2006, dostupné z: <https://www.bmk.gv.at/themen/verkehr/strasse/umwelt/wildtiere.html> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁸³⁸ Tamtéž, s. 3.

¹⁸³⁹ Völk, F. H., et. al., *Kostenreduktion bei Grünbrücken durch deren rationellen Einsatz*, Videň 2001, Straßenforschung, sešit 513. Proschek, M., et. al., *Strategische Planung für die Lebensraumvernetzung in Österreich – Prioritätensetzung für Nachrüstungsvorschläge für Grünbrücken über Autobahnen und Schnellstraßen* [online], pro ASFINAG zpracoval WWF Österreich, říjen 2005, dostupné z: http://www.wwf.at/files/downloads/proschek2005_gruenbrueckenstudie.pdf [cit. 31. 7. 2021]. A další.

ochrana ostatních druhů (RVS 04.03.15 *Artenschutz an Verkehrswegen*). Zvláštní studie byla v roce 2014 věnována také ochraně netopýrů.¹⁸⁴⁰

Dalších RVS, které jsou v kontextu zde řešené problematiky relevantní, je celá řada.¹⁸⁴¹ Právě v nich je podrobněji stanoveno, jaké podklady mají být zpracovány v různých fázích plánování a umísťování stavby a jaká opatření mají být za účelem ochrany životního prostředí přijímána. Kromě toho vyplývá požadavek na zohlednění problematiky fragmentace krajiny a stanovišť také z pokynů k SEA při plánování infrastruktury (ve vztahu k SEA) a z pokynů k obsahu prohlášení o vlivech záměru na životní prostředí (ve vztahu k EIA).¹⁸⁴²

7.2.5 Shrnutí a srovnání s českou právní úpravou

I v případě Rakouska lze říct, že srovnání analyzované právní úpravy s českou právní úpravou je obtížné, a to zejména s ohledem na specifické rozdělení kompetencí mezi spolkovou republiku a spolkové země, které je současně odlišné i od výše popsaného německého rozdělení legislativních a správních kompetencí. V Rakousku toto rozdělení způsobuje ještě o stupeň větší komplikovanost povolovacích procesů, a to i přes zjevnou snahu o jejich koncentraci. Ačkoli povolovacích procesů není mnoho, je v nich vyžadována složitá koordinace za účelem zohlednění jak předpisů přijatých na úrovni spolkové republiky, tak také předpisů přijatých na úrovni jednotlivých spolkových zemí. Zvláště výrazně se to projevuje v případě předpisů z oblasti ochrany přírody, které jsou přijímány na úrovni jednotlivých spolkových zemí, zatímco plánování spolkových pozemních komunikací náleží spolkové republice.

Proces plánování staveb spolkových pozemních komunikací začíná v Rakousku podobně jako v Německu zařazením stavby do přílohy spolkového zákona. Na této úrovni je vyžadováno posouzení v rámci SEA, které je pro případ nových záměrů v oblasti dopravy (spolkové pozemní komunikace i nejvýznamnější železniční dráhy a vodní cesty) upraveno ve zvláštním spolkovém zákoně. V tomto ohledu je tedy rakouská právní úprava od té české zásadně odlišná (podobný je pouze postup procesu SEA, který vyplývá ze směrnice SEA). Velké rozdíly jsou na této úrovni dány také ve způsobu provedení požadavků vyplývajících z článku

¹⁸⁴⁰ Landschaftsplanung Consulting, *Feldermäuse und Strasse, Annahmewahrscheinlichkeit von Querungshilfen für Fledermäuse* [online], Wien, prosinec 2014, dostupné z: <https://www.bmk.gv.at/themen/verkehr/strasse/umwelt/studien/fledermaus.html> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁸⁴¹ Srov. FSV Shop, *RVS Shop Inhaltsverzeichnis* [online], složka 04 (Umweltschutz), dostupné z: <http://www.fsv.at/shop/produktliste.aspx?ID=76b8e427-d3b2-4c25-8baa-00ae618e258e> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁸⁴² Bundesministerium Verkehr, Innovation und Technologie, *Strategische Prüfung im Verkehrsbereich. Screening, Scoping, Umweltbericht. Leitfaden* [online], 2018, opak. cit., s. 5. Bundesministerium Nachhaltigkeit und Tourismus, *UVE-Leitfaden: Eine Information zur Umweltverträglichkeitserklärung* [online], Wien, prosinec 2019, s. 70 a 73, dostupné z: <https://www.umweltbundesamt.at/uvpsup/uve-leitfaden> [cit. 31. 7. 2021].

6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. I to je v Rakousku významně ovlivněno rozdělením kompetencí, které způsobuje, že právní úprava týkající se ochrany lokalit soustavy Natura 2000 je roztroušena v devíti různých zákonech jednotlivých spolkových zemí.

Po dokončení rozsáhlé přípravné fáze (*Voruntersuchungen, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Vorprojekt*) je stavba spolkové pozemní komunikace umístěna rozhodnutím o určení trasy (*Trassenbescheid*), které vydává příslušný ministr. Záměr v této fázi podléhá EIA, s čímž za jiných okolností souvisí rozsáhlá koncentrace řízení. V případě staveb spolkových pozemních komunikací je však tato koncentrace rozdělena, a to na první částečně koncentrované řízení (v působnosti příslušného ministerstva) a na druhé částečně koncentrované řízení (v působnosti zemské vlády). V prvním částečně koncentrovaném řízení je provedena EIA, posouzen soulad záměru s právními předpisy přijatými na úrovni spolkové republiky a je vydáno rozhodnutí o určení trasy. V druhém částečně koncentrovaném řízení jsou zohledněny výsledky EIA a záměr je posouzen z hlediska souladu s právními předpisy přijatými na úrovni jednotlivých spolkových zemí (sem spadá také oblast ochrany přírody). Související procesní kroky jsou velice složité a vyžadují velmi dobrou koordinaci, což se opět projevuje mimo jiné i velmi specifickým řešením co do provedení požadavků směrnice o stanovištích.

Klíčovou rolí v rozebraných povolovacích procesech hraje spolkové ministerstvo pro ochranu klimatu, životní prostředí, energie, mobilitu, inovace a technologie (*Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie*), které je pověřeno nejen povolováním záměru, ale také zajištěním procesů SEA a EIA. Za povšimnutí stojí spojení agendy ochrany životního prostředí a mobility pod střechu jednoho ministerstva, které je z pohledu tradičního uspořádání ministerstev v ČR bezpochyby zajímavé. Na straně žadatele o vydání příslušného povolení stojí obvykle ASFINAG, tedy státní akciová společnost, která je odpovědná za plánování i výstavbu spolkových pozemních komunikací.

Pokud jde o problematiku fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací, její řešení je v Rakousku také významně ovlivněno skutečností, že oblast ochrany přírody spadá do výlučné působnosti spolkových zemí. Nejvíce relevantních informací o řešení této problematiky lze proto dohledat především v řadě různých směrnic v oblasti silniční dopravy (RVS normy), které bohužel nejsou (zdarma) veřejně přístupné. Vedle toho se vytvářením a ochranou koridorů pro volně žijící živočichy zabývají konkrétní projekty, které jsou aktuálně soustředěny zejména v rámci iniciativy „*Lebensraumvernetzung Österreich*“.

7.3 Slovenská republika

7.3.1 Základní informace

Slovenská republika (dále jen „**Slovensko**“) není na rozdíl od Německa a Rakouska federativním státem. Administrativně se člení na kraje, okresy a obce. Základní údaje týkající se slovenských pozemních komunikací jsou upraveny v zákoně č. 135/1961 Zb., o pozemných komunikáciách (*cestný zákon*, dále jen „**silniční zákon**“). Obdobně jako v ČR jsou i na Slovensku rozlišovány čtyři základní kategorie pozemních komunikací, kterými jsou dálnice, silnice, místní komunikace a účelové komunikace.¹⁸⁴³ V této komparativní studii bude bližší pozornost věnována pouze dálnicím, které se dále člení na dálnice a rychlostní silnice (společně jsou zákonem označovány jako dálnice).¹⁸⁴⁴ Jejich seznam je obsažen v příloze č. 2 silničního zákona.

Ústředním orgánem státní správy v oblasti dopravy i výstavby je Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky. Toto ministerstvo je současně také silničním správním úřadem a speciálním stavebním úřadem ve věcech týkajících se dálnic.¹⁸⁴⁵ Přípravou výstavby, výstavbou a správou dálnic je pověřena Národná diaľničná spoločnosť, a. s., jejímž jediným akcionářem je stát.¹⁸⁴⁶ V oblasti posuzování vlivů na životní prostředí a ochrany přírody je ústředním orgánem státní správy Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky.

7.3.2 Plánování a umístování staveb dálnic a rychlostních silnic

Struktura právní úpravy týkající se plánování a umístování staveb pozemních komunikací je na Slovensku podobná jako v ČR. Vyjít je třeba ze zákona č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (dále jen „**stavební zákon**“), který obsahuje obecnou právní úpravu v oblastech územního plánování a stavebního řádu (tj. obecné stavební právo).¹⁸⁴⁷ Tento režim je pak pro případ staveb pozemních komunikací částečně modifikován jednak silničním zákonem, dále zvláštním zákonem č. 129/1996 Z. z., o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá (dále jen „**zákon o urychlení přípravy výstavby dálnic**“), a konečně také dalším zvláštním zákonem č. 669/2007 Z. z., o jednorázových mimořádných opatřeních při přípravě některých staveb dálnic a silnic pro motorová vozidla (dále jen

¹⁸⁴³ Ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 135/1961 Zb., o pozemných komunikáciách (dále jen „silniční zákon“).

¹⁸⁴⁴ Ustanovení § 4 odst. 1 silničního zákona.

¹⁸⁴⁵ Ustanovení § 3 odst. 3 písm. g) a odst. 3a odst. 1 silničního zákona.

¹⁸⁴⁶ Ustanovení § 3d odst. 5 písm. a) silničního zákona a podrobněji pak také zákon č. 639/2004 Z. z., o Národnej diaľničnej spoločnosti. Srov. také Národná diaľničná spoločnosť, *Profil spoločnosti* [online], dostupné z: <https://www.ndsas.sk/spolocnost/profil-spolocnosti> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁸⁴⁷ Podoba právní úpravy samozřejmě není náhodná. „Slovenský“ stavební zákon byl přijat v roce 1976, tj. ještě před rozdělením Československa. V ČR byl zrušen až v roce 2006 (současným stavebním zákonem).

„zákon o jednorázových mimořádných opatřeních“). Oba posledně jmenované zvláštní právní předpisy obsahují pouze dílčí zvláštní právní úpravu vybraných otázek. Nejedná se o ucelenější zvláštní právní úpravu jako tomu bylo v případě Německa a Rakouska.

V souladu s § 2 odst. 1 silničního zákona se pozemní komunikace budují, rekonstruují, spravují a udržují v souladu se zásadami státní dopravní a silniční politiky, s koncepcí rozvoje dopravy a s ohledem na ochranu životního prostředí. Základním koncepčním dokumentem v oblasti dopravy je v současnosti Strategický plán rozvoje dopravy Slovenské republiky do roku 2030.¹⁸⁴⁸ Ten kromě obecnějších problémů a cílů v sektoru dopravy stanoví také některá infrastrukturní opatření na silniční síti (formulována jsou relativně obecně).¹⁸⁴⁹

Má-li dojít k realizaci nové stavby pozemní komunikace, pak je stejně jako v ČR v první řadě nezbytné stabilizovat koridor stavby v území, k čemž slouží územně plánovací dokumentace. Podle stavebního zákona „[ú]zemně plánovací dokumentace komplexně řeší prostorové uspořádání a funkční využití území, sladuje zájmy a činnosti ovlivňující územní rozvoj, životní prostředí a ekologickou stabilitu a stanoví regulativy prostorového uspořádání a funkčního využití území. Územně plánovací dokumentace se zpracovává pro stupeň celostátní, regionální, pro obce a části obce.“¹⁸⁵⁰ Na celostátní úrovni je pořizována Koncepce územního rozvoje Slovenska, na úrovni krajů územní plán regionu, na úrovni obcí územní plán obce a pro část obce pak případně i územní plán zóny.¹⁸⁵¹

Závazná část Koncepce územního rozvoje Slovenska vymezuje celostátní a nadregionální tahy pozemních komunikací, přičemž odkazuje v první řadě na požadavky vyplývající z procesu TINA (viz kapitola 2.2.2 této práce) a z AGR (tj. evropská dohoda rozebraná v kapitole 2.1.1 této práce). Pak vymezuje i další pozemní komunikace celostátní a nadregionální úrovně. Územní plán regionu se podle stavebního zákona zpracovává pro část území s více obcemi, v níž je třeba řešit specifické rozvojové záměry nebo provádět činnosti výrazně ovlivňující prostorové uspořádání a funkční využití území. Musí být v souladu s Koncepcí územního rozvoje Slovenska.¹⁸⁵² Územní plán obce se zpracovává pro území jedné nebo i více obcí mimo jiné i v případě, kdy je na daném území potřeba umístit veřejně prospěšné stavby nebo kdy to požaduje územní plán regionu, a to zejména i za účelem umístění veřejné dopravní

¹⁸⁴⁸ Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, *Strategický plán rozvoja dopravy SR do roku 2030 – Fáza II* [online], prosinec 2016, dostupné z: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/doprava-3/strategia/strategicky-plan-rozvoja-dopravy-sr-do-roku-2030/strategicky-plan-rozvoja-dopravy-sr-do-roku-2030> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁸⁴⁹ Tamtéž, s. 64 a násl.

¹⁸⁵⁰ Ustanovení § 8 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁸⁵¹ Ustanovení § 8 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁸⁵² Ustanovení § 10 odst. 1 stavebního zákona.

infrastruktury celostátního významu.¹⁸⁵³ V územním plánu obce se stanoví, pro které části obce je případně potřeba zpracovat územní plán zóny, přičemž ten lze dále zpracovat také i v případech, kdy je třeba vymezit pozemek nebo stavbu pro veřejně prospěšné účely.¹⁸⁵⁴

Stavební zákon obecněji připomíná, že „[ú]zemně plánovací dokumentace je základním nástrojem územního rozvoje a péče o životní prostředí Slovenské republiky, regionů a obcí. Odvětvové koncepce ústředních orgánů státní správy a koncepce rozvoje obcí a jiné programy týkající se ekonomického, sociálního nebo kulturního rozvoje musí být v souladu se závaznými částmi územně plánovací dokumentace.“¹⁸⁵⁵ Obdobně jako v ČR také na Slovensku platí, že „schválená územně plánovací dokumentace je v určeném rozsahu závazným nebo směrným podkladem pro vypracování a schvalování další územně plánovací dokumentace, pro územní rozhodování a pro vypracování dokumentace staveb.“¹⁸⁵⁶ Důležité je zejména zakotvení trasy stavby dálnice v územním plánu obce, ve kterém se umístění stavby vyznačí na základě technického řešení připraveného stavebníkem.¹⁸⁵⁷ Počítá se však i s tím, že v územním plánu obce dálnice umístěná být nemusí (například i proto, že územní plán vůbec nebyl pořízen).¹⁸⁵⁸

Ústředním správním aktem vydávaným na projektové úrovni je stejně jako v ČR zpravidla rozhodnutí o umístění stavby (tj. jeden z druhů územních rozhodnutí), které vydává stavební úřad.¹⁸⁵⁹ Jeho vydání předchází většinou vypracování technické studie, proces EIA a zpracování podrobnější dokumentace pro vydání územního rozhodnutí.¹⁸⁶⁰ Klíčový podklad pro vydání územního rozhodnutí tvoří územní plány obcí a zón (byly-li pořízeny).¹⁸⁶¹ Kromě toho zákon stanoví, že „[s]tavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků.“¹⁸⁶² Zajistí si přitom stanoviska dotčených orgánů a posoudí vyjádření účastníků řízení a jejich námítky.¹⁸⁶³

¹⁸⁵³ Ustanovení § 11 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

¹⁸⁵⁴ Ustanovení § 11 odst. 6 stavebního zákona.

¹⁸⁵⁵ Ustanovení § 8 odst. 3 stavebního zákona.

¹⁸⁵⁶ Ustanovení § 27 odst. 6 stavebního zákona.

¹⁸⁵⁷ Ustanovení § 1a zákona o urychlení přípravy výstavby dálnic.

¹⁸⁵⁸ Ustanovení § 37 odst. 1 stavebního zákona a § 2 odst. 2 zákona o urychlení přípravy výstavby dálnic. Podmínky pro umístění stavby dálnice lze dále řešit také v územním plánu zóny, který v tomto rozsahu může nahradit i územní rozhodnutí. Srov. ustanovení § 39a odst. 3 písm. a) stavebního zákona a ustanovení § 2 odst. 1 zákona o urychlení přípravy výstavby dálnic.

¹⁸⁵⁹ Ustanovení § 33 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁸⁶⁰ Srov. Národní diaľničná spoločnosť, *Príprava stavieb* [online], dostupné z: <https://www.ndsas.sk/stavby/priprava-stavieb> [cit. 31. 7. 2021]. Dále lze srovnat také Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, Sekcia cestnej dopravy a pozemných komunikácií, *Technické podmienky: Migračné objekty pre voľne žijúce živočíchy, Projektovanie, výstavba, prevádzka a oprava* [online], srpen 2012, s. 24, dostupné z: https://www.ssc.sk/files/documents/technicke-predpisy/tp/tp_067.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁸⁶¹ Ustanovení § 37 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁸⁶² Ustanovení § 37 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁸⁶³ Ustanovení § 37 odst. 3 stavebního zákona. V ustanovení § 139 odst. 3 stavebního zákona se stanoví, že stavby dálnic, silnic a místních komunikací jsou tzv. „liniovými stavbami“. To má důsledky mimo jiné v oblasti doručování oznámení o zahájení územního řízení účastníkům řízení (použije se veřejná vyhláška).

Dotčenými orgány jsou také orgány ochrany přírody – v územním řízení proto mohou uplatnit závazná stanoviska.¹⁸⁶⁴ Podmínky na ochranu přírody a krajiny i životního prostředí jako celku pak figurují také v samotném obsahu rozhodnutí o umístění stavby.¹⁸⁶⁵

Jinou formou územního rozhodnutí lze podle silničního zákona zajistit také ochranu plánované výstavby dálnice, silnice nebo místní komunikace. Pokud jde o účel tohoto rozhodnutí, pak se jedná o obdobu českého územního opatření o stavební uzávěře. Zákon stanoví, že „[n]a takto určených územích se nesmí stavět a provádět stavební práce vyžadující stavební povolení podle zákona o územním plánování a stavebním řádu a jeho prováděcích předpisů ani terénní úpravy, které podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry.“¹⁸⁶⁶ V odůvodněných případech může být povolena výjimka z tohoto zákazu. Následně je pro stavbu pozemní komunikace stejně jako v ČR vyžadováno stavební povolení, které vydává speciální stavební úřad, kterým je v případě staveb dálnic Ministerstvo dopravy a výstavby.¹⁸⁶⁷

7.3.3 Posuzování vlivů na životní prostředí a ochrana přírody a krajiny

Právní úprava ochrany přírody a krajiny se odráží ve všech výše popsaných postupech a řízeních. Velmi podobně jako v případě ČR je zabezpečena především procesy EIA a SEA upravenými v zákoně č. 24/2006 Z. z., o posuzování vplyvov na životné prostredie (dále jen „**zákon o posuzování vlivů na životní prostředí**“) a prostřednictvím závazných stanovisek orgánů ochrany přírody a dalších nástrojů ochrany přírody a krajiny podle zákona 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny (dále jen „**zákon o ochraně přírody a krajiny**“).

Právní úprava SEA vychází ze směrnice SEA, není ji proto třeba rozsáhle rozebírat. Procesu SEA podléhal Strategický plán rozvoje dopravy Slovenské republiky do roku 2030 a podléhá mu také výše zmiňovaná územně plánovací dokumentace.¹⁸⁶⁸ Základními kroky procesu SEA jsou na Slovensku oznámení, ve vymezených případech zjišťovací řízení (*screening*), vymezení rozsahu hodnocení strategického dokumentu (*scoping*), zpráva o hodnocení strategického dokumentu, odborný posudek ke strategickému dokumentu a závěrečné stanovisko

¹⁸⁶⁴ Ustanovení § 126 odst. 1 ve spojení s § 140a a § 140b stavebního zákona. Obdobně srov. ustanovení § 9 zákona č. 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). V ustanovení § 140b odst. 4 stavebního zákona si lze všimnout podstatně zkrácené lhůty pro vydání závazného stanoviska v případech, kdy jde o stavby dálnic a rychlostních silnic. V případě závazného stanoviska orgánu ochrany přírody je však uplatnění této krátké lhůty vyloučeno. Srov. § 85 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁶⁵ Ustanovení § 39a odst. 2 stavebního zákona.

¹⁸⁶⁶ Ustanovení § 12 silničního zákona.

¹⁸⁶⁷ Ustanovení § 16 silničního zákona a obecně pak také § 54 a násl. stavebního zákona.

¹⁸⁶⁸ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 24/2006 Z. z., o posuzování vplyvov na životné prostredie (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“).

k posouzení strategického dokumentu. Na to pak navazuje samotné schvalování strategického dokumentu, při kterém je třeba přihlídnout ke stanovisku SEA i k jeho podmínkám.¹⁸⁶⁹ V průběhu tohoto procesu je dáвана příležitost dotčeným orgánům i veřejnosti uplatnit svá stanoviska ke koncepci, případně se účastnit konzultací nebo veřejného projednání.¹⁸⁷⁰ Narozdíl od ČR není zvláštní úprava týkající se posuzování vlivů územně plánovací dokumentace obsažena ve stavebním zákoně, ale přímo v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, který pro tento případ stanovuje mírně odchylný režim.¹⁸⁷¹

Také právní úprava týkající se naturového posouzení koncepcí je zčásti včleněna přímo do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud koncepce podle stanoviska orgánu ochrany přírody může mít pravděpodobně významné negativní vlivy na lokality soustavy Natura 2000 či navrhovanou ptačí oblast nebo evropsky významnou lokalitu, pak podléhá i SEA.¹⁸⁷² V takovém případě se rozsah posuzování (*scoping*) určí po dohodě s orgánem ochrany přírody.¹⁸⁷³ Pravidlo zakazující schválit koncepci, u které byl shledán nepříznivý vliv na lokality soustavy Natura 2000, ledaže by byly splněny podmínky derogační klauzule, je obsaženo v § 15 odst. 3 a 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve formě odchylného režimu od standardního režimu vyžadujícímu pouze „přihlídnutí“ ke stanovisku SEA. Dále je odkazováno na podrobnější regulaci obsaženou v zákoně o ochraně přírody a krajiny.¹⁸⁷⁴

Na projektové úrovni se pak uplatní stanovisko EIA, které je jedním z nejdůležitějších podkladů pro územní rozhodnutí. Dálnice a rychlostní silnice podléhají EIA vždy.¹⁸⁷⁵ Jednotlivé kroky procesu EIA tvoří předložení záměru příslušnému orgánu, zjišťovací řízení (*screening*), určení rozsahu hodnocení (*scoping*), zpráva o hodnocení vlivů činnosti na životní prostředí (není-li od jejího zpracování upuštěno podle § 32 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, což je možné v případech, kdy postačují údaje obsažené v předloženém záměru),

¹⁸⁶⁹ Ustanovení § 5–15 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. V případě strategických dokumentů s celostátním dosahem se uplatní dílčí zvláštní úprava obsažená v § 17 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ke způsobu zohlednění stanoviska SEA při přijímání koncepce srov. blíže Katrlík, R., *Zákon o posuzování vplyvov na životné prostredie, Komentár*, Wolters Kluwer, 2016, s. 103–104. Autor zde uvádí, že podle jeho názoru je „povinnosť prihlíadať na existenciu, obsah a podmienky záverečného stanoviska [...] z hľadiska právnej sily pomerne nedostatočným a nevelmi účinným vyjadrením toho, ako by malo byť naložené s pomerne komplikovane vytvoreným dokumentom – záverečným stanoviskom – na príprave ktorého sa podieľa pomerne široké spektrum subjektov. [...] Z hľadiska vyjadrenia dôležitosti zhodnotenia vplyvov na ŽP jako aj z hľadiska dôležitosti ochrany prírodných hodnôt a zdravia obyvateľstva, ktoré by mali patriť k najdôležitejším prioritám spoločnosti, pokiaľ si chce uchovať svoju integritu a ďalšie prežitie, by malo byť záverečné stanovisko pre osoby podieľajúce sa na príprave a schvaľovaní strategického dokumentu jednoznačne záväzné.“

¹⁸⁷⁰ Srov. zejména ustanovení § 6a zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸⁷¹ Srov. ustanovení § 4 odst. 6, § 5 odst. 3, § 8 odst. 4, § 9 odst. 4 a 6 a § 12 odst. 6 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸⁷² Ustanovení § 4 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸⁷³ Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸⁷⁴ Ustanovení § 28 odst. 5 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁷⁵ Příloha č. 8, část 13, bod 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

veřejné projednání, odborný posudek k navrhované činnosti a závěrečné stanovisko (tj. „rozhodnutí, které je závazné pro další povolovací řízení“).¹⁸⁷⁶ Teprve s právní mocí závěrečného stanoviska vzniká navrhovateli oprávnění k podání žádosti o zahájení povolovacího řízení, a to k záměru ve variantě, která byla odsouhlasena v rámci EIA.¹⁸⁷⁷ Také v rámci EIA je několikrát dáвана příležitost veřejnosti, dotčeným orgánům i tzv. resortnímu orgánu (tím je v případě dálnic a rychlostních silnic Ministerstvo dopravy a výstavby) uplatnit svá stanoviska.¹⁸⁷⁸

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí dále zajišťuje také účast dotčené veřejnosti v povolovacích řízeních (tj. v územním řízení i ve stavebním řízení).¹⁸⁷⁹ Příslušný orgán, který vedl řízení EIA, se v těchto řízeních stává dotčeným orgánem a uplatňuje závazné stanovisko k otázce, zda je předložená žádost o povolení záměru v souladu s podmínkami zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, podmínkami rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení a s podmínkami závěrečného stanoviska EIA.¹⁸⁸⁰ Na to reaguje ustanovení § 140c stavebního zákona tím, že ukládá stavebnímu úřadu, aby přerušil řízení v případě, že záměr není předložen v podobě, která je v souladu s podmínkami vyplývajícími z EIA, popřípadě aby řízení zcela zastavil, pokud není tento nesoulad včas odstraněn.¹⁸⁸¹

Také v případě záměrů je režim naturového posouzení promítnut zčásti přímo do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Pokud záměr může mít podle stanoviska orgánu ochrany přírody pravděpodobně významné negativní vlivy na lokality soustavy Natura 2000 či navrhovanou ptačí oblast nebo evropsky významnou lokalitu, pak podléhá EIA.¹⁸⁸² S orgánem ochrany přírody je v těchto případech nezbytné projednat rozsah posuzování (*scoping*) a je mu zvlášť zasílána zpráva o hodnocení vlivů činnosti na životní prostředí.¹⁸⁸³ Orgán ochrany přírody dále musí také odsouhlasit volbu varianty s nejmenším nepříznivým vlivem na životní prostředí.¹⁸⁸⁴ Podobně jako v případě SEA je pak přímo v ustanovení § 38 odst. 10 a 11 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí stanoven zákaz povolení záměru, u kterého byl zjištěn

¹⁸⁷⁶ Ustanovení §§ 22–37 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Také v souvislosti se závěrečným stanoviskem EIA se hodí blíže srovnat Katrlík, R., *Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie, Komentár*, 2016, opak. cit., s. 200 a násl. Mimo jiné zde autor uvádí, že také na Slovensku existuje jen velmi málo stanovisek, ve kterých by příslušný orgán vyjádřil nesouhlas s navrhovanou činností.

¹⁸⁷⁷ Ustanovení § 37 odst. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸⁷⁸ K účasti veřejnosti a dotčené srov. blíže zejména § 24 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Dále srov. podrobněji proces EIA upravený v §§ 22–37 tohoto zákona.

¹⁸⁷⁹ Ustanovení § 24 odst. 2 ve spojení s § 3 písm. j) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸⁸⁰ Ustanovení § 38 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸⁸¹ Ustanovení § 140c odst. 3 stavebního zákona.

¹⁸⁸² Ustanovení § 18 odst. 1 bod g) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸⁸³ Ustanovení § 30 odst. 1 písm. a) a § 33 odst. 1 písm. a) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸⁸⁴ Ustanovení § 37 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

nepříznivý vliv na lokality soustavy Natura 2000, a podmínky uplatnění derogační klauzule. Dále je odkazováno na podmínky obsažené v zákoně o ochraně přírody a krajiny.¹⁸⁸⁵

Zákon o ochraně přírody a krajiny vedle toho obsahuje celou řadu dalších nástrojů obecné i zvláštní ochrany přírody a krajiny. Jak již bylo naznačeno výše, orgán ochrany přírody především uplatňuje závazné stanovisko jako dotčený orgán při schvalování územně plánovací dokumentace i v územním řízení.¹⁸⁸⁶ V oblasti územní ochrany přírody se na území Slovenska rozlišuje 5 stupňů ochrany, přičemž na území s 1. stupněm ochrany se uplatní režim obecné ochrany přírody a na všech dalších stupních jsou stanovovány zákazy, ze kterých lze povolit výjimku, a činnosti, které lze vykonávat jen se souhlasem orgánu ochrany přírody.¹⁸⁸⁷ „*Rozsah omezení činností v chráněném území nebo v jeho ochranném pásmu se se zvyšujícím stupněm ochrany zvyšuje.*“¹⁸⁸⁸ Umístování staveb (pro které je vyžadováno rozhodnutí o umístění stavby podle stavebního zákona) je podmíněno souhlasem orgánu ochrany přírody na územích podléhajících 4. stupni ochrany a je zakázáno na územích podléhajících 5. stupni ochrany.¹⁸⁸⁹ Podobně i v oblasti zvláštní druhové ochrany zákon vymezuje zakázané činnosti, pro které lze eventuálně povolit výjimku (jsou-li splněny stanovené podmínky).¹⁸⁹⁰

V oblasti obecné ochrany přírody pak lze nalézt další nástroje, jako je územní systém ekologické stability, významný krajinný prvek, obecná ochrana rostlin a živočichů a ochrana přírodních biotopů.¹⁸⁹¹ Na tomto místě je vhodné upozornit zejména na to, že zvláštní povinnosti ukládá slovenský zákon o ochraně přírody a krajiny podnikatelům a právnickým osobám.¹⁸⁹² Pokud tyto osoby zamýšlejí provádění činnosti, která může ohrozit nebo narušit územní systém ekologické stability, musí současně navrhnout opatření, která přispějí k jeho vytváření a udržování.¹⁸⁹³ A také obecněji, pokud svojí činností zasahují do ekosystémů, jejich

¹⁸⁸⁵ Ustanovení § 28 odst. 5 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny. Srov. také Katrlík, R., *Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie*, Komentár, Wolters Kluwer, 2016, s. 215. Autor zde v souvislosti s uplatněním požadavků vyplývajících ze směrnice o stanovištích upozorňuje na případ slovenské dálnice D1 (v úseku Turany – Hubová): „*Ochranári upozorňovali na chránené územia, druhy a biotopy, ohrozené výstavbou diaľnice. Na základe aj ich pripomienok vydané záverečné stanovisko z posúdenia tohoto úseku výstavby diaľnice odporučilo takzvaný tunelový variant, oproti neskôr presadzovanému povrchovému variantu tohto diaľničného úseku. Pôvodná EIA bola však nakoniec zo strany rezortného orgánu zrušená. Odvtedy pokračuje papierový boj a snaha posúdiť celú navrhovanú činnosť odznova.*“

¹⁸⁸⁶ Ustanovení § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁸⁷ Ustanovení § 12 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny. K podmínkám pro povolování výjimek srov. § 29 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁸⁸ Košičiarová, S. a kol., *Právo životného prostredia*, 2. vydání, Aleš Čeněk, Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 355. Dále lze srovnat také Múčková, B., Balog, B., Jenčo, J., Kiča, M., *Zákon o ochrane prírody a krajiny, Komentár*, Wolters Kluwer, 2018, s. 98 a násl.

¹⁸⁸⁹ Ustanovení § 15 odst. 2 písm. c) a § 16 odst. 1 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁹⁰ Ustanovení § 33 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny. K podmínkám povolování výjimek srov. § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁹¹ Ustanovení § 3 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁹² Srov. také Košičiarová, S. a kol., *Právo životného prostredia*, 2009, opak. cit. s. 351.

¹⁸⁹³ Ustanovení § 3 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

složek nebo prvků, pak jsou povinny na vlastní náklady provádět opatření směřující k předcházení a omezování jejich poškozování a ničení. Příslušná opatření je v obou případech nutné zahrnout již do návrhů záměrů, plánů a příslušné dokumentace.¹⁸⁹⁴

7.3.4 Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací

V ustanovení § 4 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny je dále výslovně uvedeno, že „[k]aždý, kdo buduje vodní stavbu nebo liniovou stavbu, která může ohrozit zabezpečení příznivého stavu populací druhů živočichů v jejich přirozeném areálu v důsledku narušení nebo omezení jejich migračních tras, je povinen použít takové řešení, které zachovává migrační průchodnost. Za tímto účelem je povinen na vlastní náklady provést opatření umožňující migraci živočichů v místech, která se křížují s jejich migračními trasami, jako je zřízení vhodných stavebních konstrukcí nebo technických zařízení a zajištění jejich funkčnosti.“¹⁸⁹⁵ V následujícím odstavci je pak doplněno, že přijetí vhodných opatření na obnovu migrační průchodnosti může uložit také orgán ochrany přírody po dohodě s příslušným orgánem státní správy.¹⁸⁹⁶

Již z toho je zřejmé, že slovenský zákon o ochraně přírody a krajiny věnuje otázce migrační průchodnosti krajiny o něco více pozornosti než český zákon o ochraně přírody a krajiny. Kromě výše citovaného ustanovení jsou v zákoně definovány také pojmy zelená infrastruktura a ekodukt (na jejich budování lze podle zákona využít prostředky získané z finančních náhrad za kácení dřevin rostoucích mimo les, na jiných místech zákona však s těmito pojmy pracováno není).¹⁸⁹⁷ Důraz je v zákoně o ochraně přírody a krajiny kladen také na vytváření a ochranu územního systému ekologické stability, který je dále několikrát zmiňován také ve stavebním zákoně (je zde především provázán s územně plánovací dokumentací).¹⁸⁹⁸

Pokud jde o otázku zajištění průchodnosti krajiny při realizaci staveb pozemních komunikací, existují na Slovensku podobně jako v ČR technické podmínky, které se zabývají

¹⁸⁹⁴ Ustanovení § 3 odst. 4 a 5 zákona o ochraně přírody a krajiny. Blíže srov. Múčková, B., Balog, B., Jenčo, J., Kiča, M., *Zákon o ochrane prírody a krajiny, Komentár*, 2018, opak. cit., s. 98. V komentáři k odst. 5 je zde upřesněno, že „[z]ákon v súvislosti s porušením povinností resp. obmedzení uvedených v § 3 zákona nespája žiadnu sankciu. Práve prostredníctvom tohto odseku však možno plnenie povinností uvedených v predchádzajúcich odsekoch vynucovať najmä prostredníctvom vyjadrení štátnych orgánov ochrany prírody a krajiny vydaných podľa § 9 zákona.“

¹⁸⁹⁵ Ustanovení § 4 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny. Blíže srov. Múčková, B., Balog, B., Jenčo, J., Kiča, M., *Zákon o ochrane prírody a krajiny, Komentár*, 2018, opak. cit., s. 54–55.

¹⁸⁹⁶ Ustanovení § 4 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny. Možné je to v případech, kdy se ukáže, že provozem vodní nebo liniové stavby je ohroženo zajištění příznivého stavu populací druhů živočichů v jejich přirozeném areálu v důsledku narušení nebo omezení jejich migračních tras.

¹⁸⁹⁷ Srov. ustanovení § 2 odst. 2 písm. zh) a zk) a § 48 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁸⁹⁸ Srov. zejména ustanovení § 3 odst. 1 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny a ustanovení § 7a, § 10 odst. 2 písm. c) § 11 odst. 5 písm. c), § 12 odst. 2 písm. h) a § 13 odst. 3 stavebního zákona.

realizací vhodných migračních objektů pro volně žijící živočichy.¹⁸⁹⁹ Problematika migrace živočichů má být podle nich řešena v jednotlivých etapách investiční přípravy, přičemž podobně jako v ČR se také zde pracuje mimo jiné i s migračními studii. Ty se mají zpracovávat na úrovni územního plánování a SEA (strategická migrační studie), technické studie (východisková migrační studie) a na úrovni dokumentace pro územní rozhodnutí (detailní migrační studie). Účelem migračních studií je zejména zhodnotit celkovou průchodnost stavby pozemní komunikace, vytipovat základní migrační profily (varianty migračních koridorů) a potvrdit jejich realizovatelnost.¹⁹⁰⁰ Prvořadý význam je přisuzován územnímu plánování a SEA, a to také ve vazbě na další činnost v území, která by mohla přerušit vymezené migrační cesty.¹⁹⁰¹

Fragmentací krajiny dopravními stavbami na Slovensku se dále zabýval i mezinárodní projekt TRANSGREEN, kterého se účastnila i ČR (zmiňován byl již v kapitole 2.4.3 této práce). Příručka k omezování vlivu rozvoje na přírodu v karpatských zemích, která je hlavním výstupem tohoto projektu, je cenným zdrojem aktuálních informací o této problematice. Zvláště byl vypracován také katalog konkrétních opatření pro zabezpečení průchodnosti dopravní infrastruktury pro živočichy v území Kysuce – Malá Fatra – Strážovské vrchy.¹⁹⁰² Dalším projektem, do kterého bylo Slovensko zapojeno, je také projekt ConnectGREEN zabývající se obnovou a správou biokoridorů jakožto prvků zelené infrastruktury v horských oblastech povodí Dunaje. Tento projekt se více soustředil na využívání nástrojů územního plánování.¹⁹⁰³

7.3.5 Shrnutí a srovnání s českou právní úpravou

Je zřejmé, že právní úprava na Slovensku je právní úpravě v ČR nejbližší, což obecně umožňuje také jejich podrobnější komparaci. Ta by však v první řadě vyžadovala ještě o stupeň podrobnější analýzu slovenské právní úpravy (tj. podrobnější analýzu než v případě ostatních zde

¹⁸⁹⁹ Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, Sekcia cestnej dopravy a pozemných komunikácií, *Technické podmienky: Migračné objekty pre volne žijúce živočichy, Projektovanie, výstavba, prevádzka a oprava* [online], 2012, opak. cit.

¹⁹⁰⁰ Tamtéž, s. 16.

¹⁹⁰¹ Tamtéž, s. 20.

¹⁹⁰² Immerová, B., Kadlečík, J., Koubek, I., Strnad, M., Thompson, T., (eds.), Bartošová, D., Dostál, I., Drenubiak, P., Hlaváč, V., Kalaš, M., Machciník, B., Skuban M., Václavová, Z., *Katalóg opatrení pre zabezpečenie priechodnosti dopravnej infraštruktúry pre živočichy v pilotnom území Kysuce - Malá Fatra - Strážovské vrchy* [online], součást výstupu 4.1 v rámci projektu TRANSGREEN Dunajský nadnárodní program, DTP1-187-3.1, Štátna ochrana prírody SR, Banská Bystrica, červen 2019, dostupné z: http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/35/da6e31f4bf8ff2486bbb3ab54a577fd17fcfbfa4.pdf [cit. 31. 7. 2021].

¹⁹⁰³ Více informací o projektu lze srovnat na Interreg Danube Transnational Programme, *CONNECTGREEN* [online], dostupné z: <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/connectgreen> [cit. 31. 7. 2021]. Také tohoto projektu se účastnila i ČR. Ukončen byl dne 31. 5. 2021.

srovnávaných zemí), která již přesahuje možnosti této práce.¹⁹⁰⁴ Obecně však lze říct, že procesy umisťování staveb pozemních komunikací nejvyšší kategorie jsou v zásadě velmi podobné jako v ČR. V obou případech se vychází z obecného stavebního práva, které je pro případ vybraných staveb modifikováno zvláštní právní úpravou. Tato zvláštní právní úprava však není jednotná, v případě Slovenska je naopak jen zcela dílčí a je roztroušena do několika různých právních předpisů. To celou právní úpravu značně zneřehledňuje. Na druhou stranu se však Slovensko nemusí na rozdíl od Německa a Rakouska vypořádávat se specifiky rozdělení legislativních a správních kompetencí způsobenými federativním uspořádáním státu.

Dílčí rozdíly lze oproti ČR shledávat v koncepci jednotlivých nástrojů územního plánování, nicméně podstatné rysy těchto procesů jsou podobné. Zajímavé je řešení obsažené v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, který obsahuje i základy zvláštní právní úpravy týkající se posuzování vlivů územně plánovací dokumentace (oproti ČR, kde je tato úprava začleněna do stavebního zákona) a také zvláštní úpravy týkající se naturového posouzení a podmínek derogační klauzule (to platí v zásadě také pro český zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, který však častěji odkazuje na právní úpravu obsaženou v zákoně o ochraně přírody a krajiny, proto je o něco složitější se v upravovaném procesu zorientovat). Také regulace obsažená v zákoně o ochraně přírody a krajiny vykazuje dílčí rozdíly (jedním z klíčových rozdílů je odstupňování regulace v oblasti územní ochrany podle slovenského zákona o ochraně přírody a krajiny), základní přístup je však v zásadě obdobný.

Na rozdíl od českého zákona o ochraně přírody a krajiny však slovenský zákon o ochraně přírody a krajiny pracuje s problematikou migrační průchodnosti liniových staveb. Příslušná právní úprava je sice poměrně obecná, nachází se však na zákonné úrovni. Technické podmínky týkající se zprůchodňování nových staveb pozemních komunikací jsou jinak velmi podobné jako technické podmínky používané v ČR. Tato skutečnost v zásadě odpovídá potřebě navázání problematiky migrační průchodnosti staveb na velmi podobnou strukturu právní úpravy v oblastech územního plánování, stavebního práva, SEA a EIA i ochrany přírody. Patrná je také vyšší míra spolupráce a/nebo vzájemné inspirace v těchto otázkách, která trvá i v současnosti (srov. zejména spolupráci na projektech TRANSGREEN a ConnectGREEN).

¹⁹⁰⁴ Podrobnější komparaci lze s ohledem na zjištěné podobnosti právní úpravy do budoucna doporučit, přičemž zde uvedený rozbor může sloužit přinejmenším jako východisko pro primární orientaci v problematice.

7.4 Polská republika

7.4.1 Základní informace

Polská republika (dále jen „**Polsko**“) je stejně jako Slovensko unitárním státem. Administrativně se člení ve třech stupních na vojvodství (*województwo*), okresy (*powiat*) a obce (*gmina*). Na těchto úrovních se uplatní různé stupně územní samosprávy. Pokud jde o pozemní komunikace, polský zákon o veřejných komunikacích (*Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*, dále jen „**zákon o veřejných komunikacích**“) rozlišuje čtyři základní kategorie pozemních komunikací: státní silnice (*drogi krajowe*), vojvodské silnice (*drogi wojewódzkie*), okresní silnice (*drogi powiatowe*) a obecní silnice (*drogi gminne*).¹⁹⁰⁵ Tyto kategorie se dále dělí do tříd podle svých funkčních a technických parametrů.¹⁹⁰⁶ Mezi nejvyšší třídy pozemních komunikací patří dálnice a rychlostní silnice, které podle zákona vždy spadají do kategorie silnic státních.¹⁹⁰⁷ Právě těm bude v této analýze věnována pozornost.

Státní silnice jsou ve vlastnictví státu a orgánem odpovědným za jejich výstavbu a správu je Generální ředitel pro státní silnice a dálnice (*Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad*).¹⁹⁰⁸ Silnice nižší kategorie jsou naproti tomu ve vlastnictví a správě odpovídajícího územního samosprávného celku (vojvodství, okresu či obce).¹⁹⁰⁹ Ústředním orgánem státní správy v oblasti rozvoje dopravy je v Polsku Ministerstvo infrastruktury (*Ministerstwo Infrastruktury*). V oblasti ochrany životního prostředí je v současnosti ústředním orgánem státní správy Ministerstvo pro klima a životní prostředí (*Ministerstwo Klimatu i Środowiska*).¹⁹¹⁰

¹⁹⁰⁵ Článek 2 odst. 1 zákona o veřejných komunikacích (*Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*).

¹⁹⁰⁶ Článek 2 odst. 3 zákona o veřejných komunikacích. Podrobnosti stanoví nařízení ministra dopravy (*Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*), podle jehož článku 4 patří mezi nejvyšší třídy pozemních komunikací dálnice („A“) a rychlostní silnice („S“), následované silnicemi hlavními se zrychleným provozem („GP“), silnicemi hlavními („G“) atd. Státní silnice by měly odpovídat třídám A, S nebo GP, výjimečně G.

¹⁹⁰⁷ Článek 5 odst. 1 zákona o veřejných komunikacích. Vymezení pojmu dálnice a rychlostní silnice lze nalézt v článku 4 odst. 10 a 11.

¹⁹⁰⁸ Článek 2a odst. 1 a článek 18 odst. 1 zákona o veřejných komunikacích. Generální ředitel je jmenován a odvoláván předsedou vlády na návrh ministra dopravy (článek 18 odst. 3 zákona o veřejných komunikacích). Své úkoly plní s pomocí Generálního ředitelství pro národní silnice a dálnice (článek 18a odst. 1 téhož zákona).

¹⁹⁰⁹ Článek 2a odst. 2 a článek 19 odst. 1 a 2 zákona o veřejných komunikacích. Polský NSS k tomuto ve svém rozsudku ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. II SA/Ke 247/11 upozorňuje, že výstavba a údržba silnice není pouze otázkou zájmu daného samosprávného celku – příslušné orgány nevystupují jako zástupci územního samosprávného celku, ale jako orgány státní správy. Blíže viz Kotowski, W., Kurzępa, B., Kot, Ł., *Drogi publiczne: Budowa, utrzymanie, finansowanie*, C. H. Beck, Warszawa 2014, s. 4.

¹⁹¹⁰ Pro více informací o ústředních orgánech v oblasti ochrany životního prostředí a ochrany přírody v Polsku srov. Danecka, D., Radecki, W., *Ústřední orgány ochrany přírody a životního prostředí v Polsku*, In: *České právo životního prostředí*, č. 2/2020 (56), s. 58–69.

7.4.2 Plánování a umístování staveb dálnic a rychlostních silnic

Podoba polské sítě dálnic a rychlostních komunikací má být v souladu s článkem 4a odst. 1 zákona o veřejných komunikacích určena nařízením Rady ministrů. Zákon výslovně stanoví, že „[r]ada ministrů nařízením vymeze síť dálnic a rychlostních silnic s přihlédnutím k sociálním a ekonomickým potřebám země z hlediska rozvoje infrastruktury.“¹⁹¹¹ V současnosti platné nařízení Rady Ministrů vymezuje síť dálnic a rychlostních silnic o celkové délce přibližně 7 980 km (z toho přibližně 2 100 km mají tvořit dálnice).¹⁹¹² Na koncepční úrovni určuje investiční priority pro další rozvoj sítě státních silnic Program výstavby státních silnic na období 2014–2023 (s výhledem do roku 2025).¹⁹¹³ Tento program zpracovává Ministerstvo infrastruktury a schvaluje jej také Rada ministrů.¹⁹¹⁴

Následný proces povolování staveb pozemních komunikací v Polsku se řídí zvláštním zákonem, který byl přijat za účelem usnadnění procesů povolování výstavby pozemních komunikací. Jedná se o zákon o zvláštních pravidlech pro přípravu a provádění investic v oblasti veřejných komunikací (*Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, dále jen „**zákon o zvláštních pravidlech**“).¹⁹¹⁵ Tento zákon obsahuje relativně podrobnou úpravu, ve zbytku je však nutné srovnat také obecné právní předpisy, zejména správní řád a stavební zákon.¹⁹¹⁶ Dochází v něm ke spojení několika samostatných postupů a správních rozhodnutí do jednoho postupu s jedním rozhodnutím, které tvoří základ pro zahájení stavebních prací na stavbě pozemní komunikace.¹⁹¹⁷

¹⁹¹¹ Článek 4a odst. 1 zákona o veřejných komunikacích. Překlad autorky. Originální znění: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sieć autostrad i dróg ekspresowych, mając na uwadze potrzeby społeczne i gospodarcze kraju w zakresie rozwoju infrastruktury.“

¹⁹¹² Nařízení Rady ministrů, kterým se mění nařízení o síti dálnic a rychlostních silnic (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa, dnia 25 września 2019 r., Poz. 1819).

¹⁹¹³ Ministerstvo Infrastruktury, *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)* [online], 4. září 2015, dostupné z: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/program-budowy-drog-krajowych-na-lata-2014-2023-z-perspektywa-do-2025-r> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁹¹⁴ Viz Usnesení Rady ministrů č. 156/2015 ze dne 8. září 2015 o zřízení víceletého programu pod názvem „Národní program výstavby silnic na období 2014–2023 (s perspektivou do roku 2025)“ (*Uchwała Nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”*).

¹⁹¹⁵ Srov. Kotowski, W., Kurzępa, B., Kot, Ł., *Drogi publiczne: Budowa, utrzymanie, finansowanie*, 2014, opak. cit., s. 103 a násl.

¹⁹¹⁶ Pro vztahy s jinými právními předpisy srov. blíže článek 11c a článek 11i zákona o zvláštních pravidlech. V článku 11i odst. 2 se stanoví, že se nepoužijí právní předpisy upravující územní plánování. Naopak stavební zákon se podle článku 11i odst. 1 má uplatnit v rozsahu, v jakém zákon o zvláštních pravidlech nestanoví něco jiného. Článek 11c upravuje vztah zákona vůči správnímu řádu.

¹⁹¹⁷ Szafranko E., *Procedura związana z przygotowaniem inwestycji drogowej w świetle specustawy* [online], In: *Czasopismo Techniczne. Budownictwo*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki, 2010, s. 406, dostupné z: https://repozytorium.biblos.pk.edu.pl/redo/resources/32781/file/suwFiles/SzafrankoE_ProceduraZwiazana.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Tímto ústředním rozhodnutím, kterým se podle zákona o zvláštních pravidlech povoluje výstavba pozemní komunikace, je rozhodnutí o povolení k realizaci silniční investice (*decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej*). Toto rozhodnutí vydává pro státní silnice a vojvodské silnice vojvoda a musí být vydáno do 90 ode dne podání žádosti příslušným správcem pozemní komunikace.¹⁹¹⁸ Vydat jej však lze až po posouzení záměru v rámci EIA (je-li v daném případě vyžadováno).¹⁹¹⁹ Kromě toho je k žádosti o vydání tohoto rozhodnutí nezbytné přiložit i další podklady a stanoviska.¹⁹²⁰ Pro případ stanovisek jmenovaných v článku 11d odst. 1 bodě 8 zákon stanoví, že je příslušný orgán musí vydat ve lhůtě 30 dní od přijetí žádosti, jinak se má za to, že k žádosti nemá žádné námítky (tj. obdoba fikce souhlasného stanoviska).¹⁹²¹ Součástí výsledného rozhodnutí jsou pak mimo jiné i podmínky vyplývající z potřeb ochrany životního prostředí.¹⁹²²

Je zřejmé, že vydání tohoto rozhodnutí musí předcházet přípravná fáze, ve které se vymezi koridor, do kterého má být stavba pozemní komunikace umístěna, a další parametry stavby samotné. Za tím účelem se zpracovává v první řadě koridorová studie (*Studium Korytarzowe*), ve které se vymezi koridor pro novou pozemní komunikaci s přihlédnutím ke geografickým, přírodním a sociálním podmínkám.¹⁹²³ Poté následuje zpracování studie technicko-ekonomicko-environmentální (*Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe*), ve které jsou posouzeny varianty vedení trasy stavby pozemní komunikace v rámci vymezeného koridoru.¹⁹²⁴ Teprve následně je podávána žádost o vydání rozhodnutí o podmínkách životního prostředí, které je vydáváno v procesu EIA (*decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*).

V návaznosti na to (nebo již souběžně s průběhem EIA) je zpracovávána také tzv. koncepce programu (*Koncepcja programowa*), ve které je vymezeno podrobnější technické řešení

¹⁹¹⁸ Článek 11a odst. 1 a 3 zákona o zvláštních pravidlech pro přípravu a provádění investic v oblasti veřejných komunikací (*Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*). V případě nedodržení stanovené lhůty může být příslušnému orgánu uložena pokuta podle článku 11h téhož zákona.

¹⁹¹⁹ Článek 11a odst. 4 zákona o zvláštních pravidlech

¹⁹²⁰ Srov. zejména článek 11b (stanovisko orgánů územní samosprávy) a článek 11d odst. 1 (další podklady přikládáné k žádosti). Článek 11d odst. 1 bod 8 jmenuje další stanoviska, která je třeba přiložit. Podle jeho písm. h) je třeba přiložit i stanoviska „dalších orgánů vyžadovaná podle zvláštních právních předpisů“ a podle jeho písm. g) je třeba přiložit i „správní rozhodnutí vyžadovaná dalšími předpisy“. V souladu s článkem 11d odst. 3 zákona o zvláštních pravidlech nahrazují tato stanoviska povolení a stanoviska podle zvláštních právních předpisů.

¹⁹²¹ Článek 11d odst. 2 zákona o zvláštních pravidlech.

¹⁹²² Článek 11f odst. 1 písm. 3 zákona o zvláštních pravidlech.

¹⁹²³ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, *Inwestycja drogowa to projekt na lata* [online], 12. 4. 2021, dostupné z: <https://www.gov.pl/web/gddkia-bialystok/inwestycja-drogowa-to-projekt-na-lata> [cit. 31. 7. 2021]. Popsaný postup může mít drobné odchylky, podrobněji srov. přímo text na této webové stránce. Vychází se přitom z nařízení č. 58 Generálního ředitele pro národní silnice a dálnice ze dne 23. listopadu 2015 o dokumentaci k realizaci investice (*Zarządzenie nr 58 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji*).

¹⁹²⁴ Tamtéž.

stavby pozemní komunikace.¹⁹²⁵ Na jejím základě je zpracována samotná dokumentace stavby přikládaná k výše zmiňované žádosti o povolení k realizaci silniční investice (*decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej*). Zákon o zvláštních pravidlech dále podrobně reguluje také způsob oznamování rozhodnutí o povolení k realizaci silniční investice, délku jeho platnosti i možnosti jeho přezkumu.¹⁹²⁶ Uvedení pozemní komunikace do provozu po ukončení fáze její výstavby nakonec předchází ještě získání rozhodnutí o povolení k užívání veřejné komunikace (*pozwolenie na użytkowanie drogi publicznej*).¹⁹²⁷

7.4.3 Posuzování vlivů na životní prostředí a ochrana přírody a krajiny

Posuzování vlivů koncepcí a projektů na životní prostředí (SEA a EIA) i proces naturového posouzení jsou v polském právu upraveny zákonem o poskytování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí (*Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, dále jen „zákon o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů“).

SEA se v kontextu zde řešené problematiky uplatní ve vztahu k výše uvedenému koncepčnímu dokumentu označovanému jako Program výstavby státních silnic (*Program Budowy Dróg Krajowych*).¹⁹²⁸ Postup SEA sestává v souladu se směrnicí SEA opět z několika kroků. Předkladatel koncepce musí především vypracovat prognózu dopadů programu na životní prostředí (*prognoza oddziaływania na środowisko*).¹⁹²⁹ O rozsahu a míře podrobnosti informací požadovaných v této prognóze se předkladatel dohodne s příslušnými orgány, tj. s generálním

¹⁹²⁵ Tamtéž.

¹⁹²⁶ Články 11f a 11g a 30 zákona o zvláštních pravidlech. Dále je pro případ záměrů, které podléhají EIA, třeba srovnat také ustanovení článku 11a zákona o zvláštních pravidlech, který odkazuje na zvláštní úpravu obsaženou v zákoně o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹²⁷ Článek 32 zákona o zvláštních pravidlech a článek 55 a násl. stavebního zákona (*Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*). Upozornit je třeba na výjimku dle článku 32 odst. 3 zákona o zvláštních pravidlech, podle kterého nemusí být před povolením užívání stavby zcela splněny podmínky vyplývající z článku 76 odst. 2 zákona o ochraně životního prostředí – mohou být splněny dodatečně. Pro více informací srov. Kotowski, W., Kurzępa, B., Kot, Ł., *Drogi publiczne: Budowa, utrzymanie, finansowanie*, 2014, opak. cit., s. 110 a násl.

¹⁹²⁸ Jedná se o koncepci z oblasti dopravy vypracovanou nebo přijatou správními orgány, která stanoví rámec pro následnou realizaci projektů, které mohou mít významný dopad na životní prostředí, tj. spadá do vymezení koncepcí podléhajících SEA dle článku 46 odst. 1 bod 2 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. Články 48 a 49 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů stanoví, za jakých podmínek je možné od provedení SEA upustit.

¹⁹²⁹ Článek 51 a 52 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. Pro více informací o procesu SEA lze srovnat Kaźmierska-Patrzyćzna, A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Poltext Sp. z o.o., Warszawa 2019, s. 150 a násl.

ředitelem ochrany životního prostředí a hlavním hygienickým inspektorem.¹⁹³⁰ Vypracovanou prognózu společně s koncepcí samotnou předloží předkladatel příslušným orgánům k vydání stanoviska.¹⁹³¹ Oba dokumenty se také zveřejňují tak, aby byla umožněna účast veřejnosti.¹⁹³² Stanoviska příslušných orgánů musí vzít předkladatel v úvahu při přijímání finálního znění koncepce. Zvážit musí také připomínky a žádosti podané veřejností.¹⁹³³ Následně je nezbytné zajistit monitoring vlivů implementace koncepce na životní prostředí.¹⁹³⁴

Zvláštní podmínky jsou v souladu se směrnicí o stanovištích stanoveny pro případ, že koncepcí mohou být dotčeny lokality soustavy Natura 2000. V těchto případech je vždy nezbytné provést SEA.¹⁹³⁵ V rámci prognózy dopadů programu na životní prostředí musí být představena také navrhovaná mitigační a kompenzační opatření a zvažovaná alternativní řešení včetně odůvodnění výsledné volby, popř. má být zahrnuto alespoň zdůvodnění neexistence vhodnějších alternativních řešení.¹⁹³⁶ V návaznosti na to zákon o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů stanoví, že koncepce, která může mít významné negativní vliv na lokality soustavy Natura 2000, nemůže být přijata, ledaže by byly splněny podmínky stanovené v článku 34 zákona o ochraně přírody. Tento článek podrobněji provádí podmínky stanovené v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích (podmínky derogací klauzule).¹⁹³⁷

Všechny dálnice a rychlostní silnice, a také další silnice o alespoň 4 pruzích a délce přes 10 km v jednom úseku, patří mezi projekty, které vždy podléhají EIA.¹⁹³⁸ U ostatních zpevněných silnic delších než 1 km musí proběhnout alespoň *screening*, ve kterém se určí, zda posuzování budou podléhat.¹⁹³⁹ V případě dálnic a rychlostních silnic (tj. u záměrů, u kterých EIA probíhá vždy) sestávají základní kroky polského procesu EIA v zásadě z vypracování

¹⁹³⁰ Článek 53 ve spojení s články 57 a 58 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. V posuzovaném případě se jedná o koncepci připravovanou ústředním orgánem státní správy, která současně má územní působnost na území celého Polska.

¹⁹³¹ Článek 54 odst. 1 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹³² Článek 54 odst. 2 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹³³ Článek 55 odst. 1 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹³⁴ Článek 55 odst. 5 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹³⁵ Článek 46 odst. 1 bod 3 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹³⁶ Článek 51 odst. 2 bod 3 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹³⁷ Článek 55 odst. 2 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů a článek 34 zákona o ochraně přírody (*Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*). K naturóvému posouzení v rámci SEA srov. podrobněji Kaźmierska-Patrzyzna, A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, 2019, opak. cit., s. 152–153. Dále lze srovnat také Rakoczy, B. a kol., *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 37 a násl.

¹⁹³⁸ Článek 60 bod 1 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů ve spojení s § 2 body 31 a 32 nařízení Rady Ministrů o projektech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*).

¹⁹³⁹ Článek 60 bod 2 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů ve spojení s § 3 bodem 62 nařízení Rady Ministrů o projektech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí. *Screening* probíhá podle článků 63–65 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

a předložení zprávy o vlivu projektu na životní prostředí (*raport o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko*), která je následně podkladem pro řízení o vydání rozhodnutí o podmínkách životního prostředí (*decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*).¹⁹⁴⁰ Rozhodnutí o podmínkách životního prostředí vydává v těchto případech regionální ředitel ochrany životního prostředí (*regionalny dyrektor ochrony środowiska*).¹⁹⁴¹ Musí být vydáno před získáním výše zmiňovaného rozhodnutí o povolení k realizaci silniční investice.¹⁹⁴²

V rámci řízení o vydání rozhodnutí o podmínkách životního prostředí příslušný orgán konzultuje další orgány a musí také zajistit podmínky pro účast veřejnosti.¹⁹⁴³ Při posuzování záměru vezme v úvahu obsah zprávy o vlivu projektu na životní prostředí, výsledky projednání s dalšími orgány, výsledky veřejného projednání i případné výsledky mezistátního posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁹⁴⁴ Na rozdíl od jiných záměrů nemusí v případě staveb pozemních komunikací posuzovat soulad záměru s územně plánovací dokumentací (stavby pozemních komunikací jsou z běžného režimu územního plánování vyňaty).¹⁹⁴⁵ Pokud příslušný orgán shledá, že variantu navrženou oznamovatelem nelze schválit, může se souhlasem oznamovatele mezi dalšími variantami zvažovanými ve zprávě o vlivu projektu na životní prostředí označit variantu, kterou by povolit šlo.¹⁹⁴⁶ Je-li vše v pořádku, vydá rozhodnutí o podmínkách životního prostředí a v něm stanoví podmínky pro provedení záměru.¹⁹⁴⁷ Toto rozhodnutí je závazné pro orgán příslušný k vydání rozhodnutí o povolení k realizaci silniční investice.¹⁹⁴⁸

¹⁹⁴⁰ Zpráva se přikládá k žádosti o rozhodnutí o podmínkách životního prostředí, srov. článek 74 odst. 1 bod 1 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. Obsah zprávy o vlivu projektu na životní prostředí je podrobně rozepsán v článku 66 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. Její součástí je kromě jiného také celá řada údajů týkajících se ochrany přírody v dotčeném území. Namísto vypracování zprávy o vlivu projektu na životní prostředí má žadatel možnost předložit pouze identifikační list projektu (*karta informacyjna*) společně s žádostí o určení rozsahu zprávy (*scoping*). Tato možnost je dána pouze pro projekty, které podléhají EIA vždy, protože v případech, kdy se povinnost provedení EIA určuje pro jednotlivé případy zvlášť, zajistí příslušný orgán vedle *screeningu* ze zákona rovnou také *scoping*. Srov. článek 69 a násl. a článek 63 odst. 4 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. V obou případech příslušný orgán postupuje při určení rozsahu zprávy podle článku 68, který mu kromě jiného dává možnost požadovat posouzení alternativních řešení projektu. Podrobně srov. Rakoczy, B. a kol., *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 63 a násl.

¹⁹⁴¹ Článek 61 odst. 3 a článek 75 odst. 1 bod a) zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. Jedná-li se o projekt přesahující oblast jednoho vojvodství, pak podle článku 75 odst. 5 vydává rozhodnutí o podmínkách životního prostředí regionální ředitel pro ochranu životního prostředí, v jehož působnosti je největší část území, na kterém má být projekt realizován, po konzultaci s regionálním ředitelem pro ochranu životního prostředí příslušným pro zbývající území, na kterém má být tento projekt realizován.

¹⁹⁴² Výslovně také článek 72 odst. 1 bod 10 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. Pro více informací o průběhu procesu EIA srov. Kaźmierska-Patryczna, A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, 2019, opak. cit., s. 153 a násl.

¹⁹⁴³ Článek 77 a článek 79 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹⁴⁴ Článek 80 odst. 1 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹⁴⁵ Článek 80 odst. 2 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹⁴⁶ Pokud taková varianta neexistuje nebo pokud s ní oznamovatel nesouhlasí, žádost bude příslušným orgánem zamítnuta. Článek 81 odst. 1 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹⁴⁷ Článek 82 odst. 1 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹⁴⁸ Článek 86 bod 2 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

Zvláštní podmínky se opět uplatní v případě záměrů, které mohou mít nepříznivé vlivy na lokality soustavy Natura 2000. Základní podmínky týkající se procesu naturového posouzení jsou upraveny také přímo v zákoně o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. Tento zákon stanoví, za jakých podmínek je nezbytné provést naturové posouzení a co je v jeho rámci zjišťováno.¹⁹⁴⁹ Ve zprávě o vlivu projektu na životní prostředí je podle něj nezbytné zohlednit také očekávaný vliv zvažovaných variant záměru na lokality soustavy Natura 2000.¹⁹⁵⁰ Pokud záměr podle výsledků naturového posouzení může mít významné vlivy na lokality soustavy Natura 2000, musí zpráva obsahovat také informace umožňující posouzení otázky (ne)existence vhodnějších alternativ záměru a významných důvodů převažujícího veřejného zájmu.¹⁹⁵¹ Přímo zákon o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů zakazuje schválení záměru, pokud se ukáže, že může mít významné negativní vlivy na lokality soustavy Natura 2000.¹⁹⁵² Pokud však jde o uplatnění podmínek derogační klauzule, odkazováno je na zákon o ochraně přírody.¹⁹⁵³ Povolení realizace záměru na základě podmínek derogační klauzule (včetně určení kompenzačních opatření) je pak integrováno do rozhodnutí o podmínkách životního prostředí.¹⁹⁵⁴

Zákon o ochraně přírody (*Ustawa o ochronie przyrody*) upravuje také další nástroje územní i druhové ochrany přírody.¹⁹⁵⁵ Obecně je v polském právu rozlišováno 10 různých forem územní i druhové ochrany přírody, které jsou vyjmenovány v článku 6 odst. 1 zákona o ochraně přírody (národní parky, přírodní rezervace a další). V doktríně polského práva ochrany přírody je forma ochrany přírody definována jako právní institut založený na (1) vymezení konkrétního předmětu (lokality, objektu, druhu), (2) jeho uznání za chráněný obecně závazným právním předpisem, (3) podrobení předmětu ochrany speciálnímu právnímu režimu, ve kterém zásadní roli hrají činnosti zakázané z důvodu ohrožení tohoto chráněného předmětu a (4) ustanovení deliktů odpovědnosti při porušení těchto zákazů.¹⁹⁵⁶

Za zvláštní zmínku v kontextu této práce stojí zejména to, že na území národních parků a přírodních rezervací je obecně zakázáno realizovat nové stavby, ovšem pro případ liniových

¹⁹⁴⁹ Článek 59 odst. 2 ve spojení s článkem 97, článek 61 odst. 4 a 5 a článek 62 odst. 2 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. Odkaz zákon o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů lze v této souvislosti nalézt také v článku 33 odst. 3 zákona o ochraně přírody.

¹⁹⁵⁰ Článek 66 odst. 2 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹⁵¹ Článek 66 odst. 2a zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹⁵² Článek 81 odst. 2 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů.

¹⁹⁵³ Tamtéž a článek 34 zákona o ochraně přírody (*Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*).

¹⁹⁵⁴ Článek 35a zákona o ochraně přírody. Pro více informací o průběhu naturového posouzení v Polsku srov. Kaźmierska-Patryczna, A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, 2019, opak. cit., s. 158 a násl.

¹⁹⁵⁵ Díl druhý zákona o ochraně přírody.

¹⁹⁵⁶ Radecki, W., Danecka, D., *Ustawa o ochronie przyrody, Komentarz*, 5. vydání, Difin, Warszawa 2018, s. 85.

staveb je stanovena zvláštní možnost udělení výjimky. Podmínkou však je, že nesmí existovat alternativní řešení a že musí být zajištěna environmentální kompenzace podle zákona o ochraně životního prostředí (*Prawo ochrony środowiska*).¹⁹⁵⁷ Tyto požadavky zohledňuje i zákon o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů, který stanoví, že v případě liniových záměrů, které podléhají EIA, musí před vydáním rozhodnutí o podmínkách životního prostředí dojít k dohodě s příslušným ministrem (v případě národních parků) nebo generálním ředitelem ochrany životního prostředí (v případě přírodních rezervací) ohledně podmínek týkajících se neexistence alternativního řešení a předpokládaných opatření sloužících environmentální kompenzaci.¹⁹⁵⁸ Další omezující podmínky se týkají také jiných forem území ochrany.

Pokud jde o zmiňovaný zákon o ochraně životního prostředí (*Prawo ochrony środowiska*), tak ten stanoví zejména, že by síť veřejných komunikací měla být projektována a budována tak, aby byl snižován její vliv na životní prostředí, včetně vlivu na krajinný ráz a na možnost pohybu volně žijících živočichů po krajině.¹⁹⁵⁹ Dále stanoví podmínky týkající se ochrany přírody při výstavbě a také podmínky, které musí být splněny dříve, než bude povoleno užívání stavby.¹⁹⁶⁰ Pro případ staveb pozemních komunikací jsou však z těchto obecných pravidel opět stanoveny výjimky.¹⁹⁶¹ Ve vztahu k environmentální kompenzaci odkazuje tento zákon zpět na zákon o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů – v případě záměrů podléhajících EIA mají být podmínky kompenzace stanoveny v rozhodnutí o podmínkách životního prostředí (*decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*).¹⁹⁶²

7.4.5 Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací

Co se problematiky fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací týče, zákon o ochraně přírody sice definuje pojem ekologického koridoru, ale dále s ním pracuje jen poměrně málo (v souvislosti s chráněnými krajinnými oblastmi a lokalitami soustavy Natura 2000).¹⁹⁶³ Podobně je v něm také zmiňován pojem migrace (zejména ve vztahu k ochraně zvláště chráněných druhů), nelze ale hovořit o ucelenější právní úpravě.¹⁹⁶⁴ V zákoně o ochraně

¹⁹⁵⁷ Článek 15 odst. 1 bod 1 ve spojení s odst. 3 bod 2 a odst. 4 bod 2 zákona o ochraně přírody.

¹⁹⁵⁸ Článek 77 odst. 1 body 1a a 1b, odst. 2a, odst. 2b a odst. 3 zákona o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů. Podle článku 66 odst. 2b je třeba tyto okolnosti zohlednit také již ve zprávě o vlivu projektu na životní prostředí.

¹⁹⁵⁹ Článek 73 odst. 2 zákona o ochraně životního prostředí.

¹⁹⁶⁰ Srov. článek 75 a článek 76 zákona o ochraně životního prostředí.

¹⁹⁶¹ Článek 32 odst. 3 a násl. zákona o zvláštních pravidlech.

¹⁹⁶² Článek 75 odst. 5 zákona o ochraně životního prostředí.

¹⁹⁶³ Články 5 odst. 2, 23 odst. 1 a 29 odst. 9 bod 2 zákona o ochraně přírody.

¹⁹⁶⁴ Články 3 odst. 3, 52 odst. 1 odst. 7 a 117 odst. 1 bod 2 zákona o ochraně přírody.

životního prostředí lze nalézt již výše zmiňované ustanovení, které vyžaduje, aby byly sítě veřejných komunikací projektovány mimo jiné i s ohledem na možnost pohybu volně žijících živočichů po krajině.¹⁹⁶⁵ Bližší podmínky lze však nalézt spíše na podzákonné úrovni, a to v nařízeních ministerstva dopravy upravujících technické podmínky pro stavby pozemních komunikací a pro inženýrské stavby s nimi související.

Nařízení o technických podmínkách, které musí splňovat veřejné pozemní komunikace, řadí mezi základní opatření snižující dopady pozemní komunikace na přírodu a krajinu mimo jiné i podchody, ekodukty a oplocení pozemních komunikací.¹⁹⁶⁶ Nařízení o technických podmínkách, které musí splňovat silniční inženýrské stavby, pak upravuje další podrobnosti týkající se silničních mostů, tunelů, propustků apod., a to mimo jiné i ve vazbě na ochranu životního prostředí. V tomto nařízení je mimo jiné výslovně stanoveno, že je potřeba zajistit průchod volně žijících živočichů přes pozemní komunikace vyšších tříd. V místech zvýšené míry migrace (označených příslušnými orgány) je proto u nově navrhovaných staveb pozemních komunikací nezbytné realizovat vhodná migrační opatření – tunely a mosty.¹⁹⁶⁷ Migraci menších živočichů lze zajistit také prostřednictvím propustků.¹⁹⁶⁸

Pro území Polska byly zpracovány také mapy ekologických koridorů, včetně identifikace jejich kolizí se stávající a plánovanou silniční infrastrukturou.¹⁹⁶⁹ Ekologické koridory jsou rozděleny na hlavní, které zajišťují konektivitu na národní a nadnárodní úrovni, a doplňkové, které propojují hlavní koridory s dalšími stanovišti. K dalšímu upřesňování těchto koridorů by mělo docházet na nižší úrovni (vojvodství, okresů a obcí), a to jednak prostřednictvím nástrojů územního plánování, a pak také přímo při plánování nových staveb, které představují bariéru v krajině.¹⁹⁷⁰ Doporučovány jsou v této souvislosti standardní opatření jako jsou migrační průchody, oplocení, přehlednost krajiny v okolí pozemních komunikací atd.¹⁹⁷¹

¹⁹⁶⁵ Článek 73 odst. 2 zákona o ochraně životního prostředí (*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska*). Dále lze srovnat také Kotowski, W., Kurzępa, B., Kot, Ł., *Drogi publiczne: Budowa, utrzymanie, finansowanie*, 2014, opak. cit., s. 114 a násl.

¹⁹⁶⁶ Ustanovení § 188 nařízení ministra dopravy a námořního hospodářství o technických podmínkách, které musí splňovat veřejné pozemní komunikace, a o jejich umístění (*Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*).

¹⁹⁶⁷ Ustanovení § 10, § 58 a § 67 nařízení ministra dopravy a námořního hospodářství o technických podmínkách, které musí splňovat silniční inženýrské stavby, a o jejich umístění (*Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie*).

¹⁹⁶⁸ Ustanovení § 44 nařízení ministra dopravy a námořního hospodářství o technických podmínkách, které musí splňovat silniční inženýrské stavby, a o jejich umístění.

¹⁹⁶⁹ Pracownia na rzecz Wszystkích Istot, *Mapa korytarzy ekologicznych w Polsce* [online], dostupné z: <https://korytarze.pl/mapa/mapa-korytarzy-ekologicznych-w-polsce> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁹⁷⁰ Pracownia na rzecz Wszystkích Istot, *Podział korytarzy ze względu na ich rangę* [online], dostupné z: <https://korytarze.pl/mapa/podzial-korytarzy-ze-wzgledu-na-ich-range> [cit. 31. 7. 2021].

¹⁹⁷¹ Pracownia na rzecz Wszystkích Istot, *Ochrona korytarzy* [online], dostupné z: <https://korytarze.pl/ochrona-korytarzy/> [cit. 31. 7. 2021]. Pro více informací lze odkázat na publikace zveřejněné na těchto webových stránkách:

7.4.5 Shrnutí a srovnání s českou právní úpravou

Z výše uvedeného je zřejmé, že Polsko přijalo pro případ realizace staveb pozemních komunikací zvláštní úpravu, která obsahuje specifické řešení této problematiky, které lze opět jen velmi problematicky srovnávat s řešením přijatým v ČR. Pozoruhodné je především vynětí režimu staveb pozemních komunikací z obecného režimu územního plánování. Umístění koridoru stavby pozemní komunikace probíhá z tohoto důvodu zejména na základě studií, které nejsou legislativně upraveny. Je přitom třeba respektovat pouze limity vyplývající z dalších právních předpisů, mezi které patří také zákon o ochraně přírody.¹⁹⁷² V rámci SEA je posouzena pouze koncepce určující investiční priority pro další rozvoj sítě státních silnic. V tomto ohledu je polský přístup podobný spíše řešení přijatému v Rakousku.

Ústředním rozhodnutím, kterým v Polsku dochází k umístění a povolení stavby pozemní komunikace, je rozhodnutí o povolení k realizaci silniční investice (*decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej*) vydávané podle zákona o zvláštních pravidlech pro přípravu a provádění investic v oblasti veřejných komunikací. Jedná se o zcela zvláštní režim, který se uplatní jen v případě staveb veřejných komunikací. Podkladem pro vydání tohoto rozhodnutí jsou zejména rozhodnutí o podmínkách životního prostředí vydané v rámci EIA a také další podklady a stanoviska podle zvláštních právních předpisů. V podmínkách ČR by šlo toto povolení srovnat nejlépe se společným územním a stavebním povolením, nicméně v Polsku se jedná o zvláštní povolení vydávané právě pro stavby pozemních komunikací.

Nejvýznamnějším právním předpisem, který zajišťuje ochranu životního prostředí při umístění staveb pozemních komunikací v Polsku, je zákon o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů, v jehož rámci jsou obecně upraveny procesy SEA, EIA a z velké části také proces naturového posouzení. Všechny tyto procesy vyplývají z práva EU (ze směrnic rozebraných ve 2. kapitole této práce). Klíčovými dokumenty jsou zejména zpráva o vlivu projektu na životní prostředí připravená žadatelem (*raport o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko*) a na ni navazující rozhodnutí o podmínkách životního prostředí vydané regionálním ředitelem ochrany životního prostředí (*decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*).

Pracownia na rzecz Wszystkích Istot, *Ochrona korytarzy ekologicznych – Publikacje* [online], dostupné z: <https://korytarze.pl/publikacje> [cit. 31. 7. 2021]. Je však třeba upozornit, že se jedná o publikace z let 2008, 2010 a 2011 a že od té doby došlo k významným změnám právní úpravy.

¹⁹⁷² Ten stanoví například některá omezení týkající se lokalizace staveb pozemních komunikací v národních parcích a přírodních rezervacích, a také obsahuje základní podmínky týkající se ochrany lokalit soustavy Natura 2000. Omezení se však týkají také dalších kategorií územní i druhové ochrany podle polského práva.

Další podmínky pro povolení záměru jsou pak stanoveny také v zákoně o ochraně přírody a v zákoně o ochraně životního prostředí. Tyto právní předpisy poskytují obecný legislativní základ i pro řešení problematiky fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací. Podrobnější podmínky je však třeba hledat spíše na podzákonné úrovni (jedná se o dvě výše citovaná nařízení upravující technické podmínky pro stavby pozemních komunikací a pro inženýrské stavby s nimi související). Doporučovány jsou zejména standardní migrační opatření (tunely, mosty, propustky). Vedle toho byly vypracovány také mapy ekologických koridorů v Polsku, které by měly být dále rozpracovávány na nižších úrovních územní samosprávy (mimo jiné i při plánování staveb, které mohou vytvořit bariéru v krajině).

7.5 Dílčí závěry kapitoly

Výše v této kapitole byla provedena základní analýza pro tuto práci relevantní právní úpravy přijaté ve čtyřech okolních státech – v Německu, Rakousku, Polsku a na Slovensku – a její stručné srovnání s českou právní úpravou. Bylo přitom především zjištěno, že možnosti inspirace zahraniční právní úpravou v rovině úvah *de lege ferenda* jsou v kontextu této práce poměrně omezené. Je totiž nezbytné respektovat širší kontext právní úpravy přijaté ve srovnávaných státech, který je v oblasti plánování a umístování staveb pozemních komunikací (či obecněji územního plánování) značně odlišný.¹⁹⁷³ Jedinou výjimkou, která zřetelně vystupuje do popředí, je slovenská právní úprava.

Kromě toho lze také znovu konstatovat, že informace o tom, že v zahraničí bylo zvoleno jiné řešení procesu plánování a umístování staveb pozemních komunikací, automaticky neznamená, že toto řešení je lepší. Všechna rozebraná řešení by bylo nutné nejdříve podrobit podstatně podrobnější analýze zahrnující zejména i konzultace s odborníky z příslušných zemí (co do otázky, jak tato řešení fungují v praxi). Také by bylo nutné zvážit reálné možnosti a limity případného začlenění těchto řešení do českého právního řádu. Takový postup dalece přesahuje možnosti této práce, nicméně zpracované komparativní analýzy by mohly sloužit alespoň jako užitečný výchozí materiál pro případné další rozpracování této problematiky.

V obecné rovině lze na tomto místě shrnout, že ve srovnávaných státech existují dva základní přístupy k regulaci v této oblasti. Buď se vychází z obecné právní úpravy v oblasti

¹⁹⁷³ Oblast územního plánování je ve všech státech významně ovlivněna environmentálními unijními předpisy (mimo jiné i směrnici SEA, směrnici EIA, směrnici o stanovištích a směrnici o ptácích). Ve zbytku si však jednotlivé státy stanovují svůj vlastní systém územního plánování a povolování staveb. Podrobněji se souvisejícími otázkami zabýval zejména V. Vomáčka v publikaci Vomáčka, V., *Stavební právo a požadavky evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*, 2020, opak. cit., na kterou lze v tomto ohledu dále odkázat.

územního plánování a stavebního řádu a k tomu je přijata jen dílčí zvláštní právní úprava, nebo je přijata komplexnější zvláštní právní úprava, která standardní procesy územního plánování zcela či zčásti vylučuje. V každém případě je však zřejmé, že alespoň nějaká zvláštní úprava je v této oblasti považována za potřebnou. Osobně se na základě zpracované analýzy domnívám, že komplexnější zvláštní úprava, která nepředstavuje pouze dílčí (vesměs omezující) výjimky z obecného režimu, ale naopak zohledňuje specifika těchto staveb a s ohledem na to zavádí vhodné mechanismy, jak do procesu jejich umístování začlenit požadavky na účast veřejnosti, ochranu životního prostředí i ochranu dalších zájmů, může být vhodnější. Lze se s ní setkat především v Německu (je to však jistě podmíněno i specifickou potřebou vypořádat se s rozdělením kompetencí mezi spolek a spolkové země, která v ČR není relevantní).

České právní úpravě lze v tomto ohledu vytknout zejména to, že v poslední době často zavádí různé zjednodušující mechanismy, aniž by se přitom zamýšlela nad tím, jak do jejich rámce lépe začlenit požadavky na ochranu životního prostředí (a jiných soukromých a veřejných zájmů). Větší změnu v tomto ohledu představuje až nový stavební zákon, který procesy umístování a povolování staveb podstatněji přepracoval. Ve vztahu k povolování staveb pozemních komunikací se však zákonodárce rozhodl jít cestou zavedení jednotného povolovacího režimu pro všechny stavby, přičemž pro vybrané stavby pozemních komunikací se mají uplatnit jen dílčí odchylky stanovené přímo stavebním zákonem (ve vztahu k „vyhrazeným“ stavbám, mezi které patří také stavby dálnic) nebo liniovým zákonem (ve vztahu ke stavbám, které tento zákon určí). V tomto ohledu tedy nejsou plánovány žádné velké změny.

S tím související závěry vedou také k dalšímu zamyšlení nad snahami EU regulovat oblast povolování projektů na hlavní síti TEN-T (viz směrnice o zjednodušení opatření na zlepšení realizace TEN-T rozebraná v kapitole 5.3 této práce). Zatímco ve vztahu k ochraně životního prostředí je tato problematika právem EU již z velké části harmonizovaná (to je z provedených analýz zahraniční právní úpravy více než zřejmé), oblast územního plánování je stále ponechávána v působnosti členských států.¹⁹⁷⁴ Proto jsou také procesy umístování staveb pozemních komunikací v jednotlivých státech značně různorodé. Nelze se proto divit, že od ambiciózních návrhů vyžadujících rozsáhlou integraci povolovacích procesů pro stavby na hlavní síti TEN-T bylo nakonec upuštěno. Ačkoli se směrnice v její výsledné podobě může zdát jen málo ambiciózní, je podle mého názoru správné, že členským státům ponechává větší míru flexibility v tom, jak si související povolovací procesy uspořádají.

¹⁹⁷⁴ Připomenout lze na tomto místě ještě jeden článek 192 odst. 2 Smlouvy o fungování EU, podle kterého může EU přijmout opatření týkající se územního plánování jen zvláštním legislativním postupem, který vyžaduje jednomyslné rozhodnutí Rady.

Pozornost byla v této kapitole dále věnována také otázce řešení problematiky fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací ve srovnávaných státech. S tím související dílčí analýzy nelze považovat za vyčerpávající, nicméně poskytují alespoň základní informace o tom, jak je k této problematice v zahraničí přistupováno. Zejména lze konstatovat, že tato problematika je považována za důležitou ve všech srovnávaných státech. Ani jeden z nich však nedisponuje ucelenou právní úpravou v této oblasti. Na zákonné úrovni lze nalézt spíše jen dílčí zmínky týkající se ekologických koridorů či migrační průchodnosti. Ve větší míře podrobnosti je pak třeba vycházet z jiných materiálů různorodého charakteru (jedná se zejména o technické podmínky a směrnice v oblasti dopravy, různé metodické dokumenty a o podzákonné předpisy). ČR má v tomto ohledu na zákonné úrovni ještě méně právní úpravy než některé jiné srovnávané státy (určitý posun má v tomto ohledu přinést až nový stavební zákon). Její koncepce ochrany migrační průchodnosti krajiny ve vazbě na procesy územního plánování je však velice kvalitní. Do budoucna bude zajímavé sledovat, zda se problematika fragmentace krajiny prosadí více i na zákonné úrovni (to platí pro všechny řešené státy).

8. Shrnutí a závěr

8.1 Rekapitulace nejdůležitějších poznatků práce

Základní poznatky vyplývající z analýzy provedené v této práci byly formulovány průběžně již v dílčích závěrech jednotlivých kapitol. Na tomto místě bude provedena rekapitulace nejdůležitějších poznatků, které vyplývají z práce jako celku.

Mezinárodní a unijní závazky ČR

Předmět této práce lze orientačně rozdělit do tří oblastí, ve kterých je česká právní úprava významně ovlivňována závazky vyplývajícími z mezinárodních smluv a z unijního práva. Jedná se (1) o oblast rozvoje silniční infrastruktury, (2) o oblast ochrany přírody a krajiny a (3) o oblast posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí. Ani v jedné z těchto oblastí není ČR zcela autonomní. Naopak lze říct, že rozsah závazků, kterými je v těchto souvislostech vázána, je značný. Naproti tomu v oblasti územního plánování je ČR do značné míry nezávislá, záleží tedy především na ní, jak si upraví procesy umístování staveb. Právě do těchto procesů se poté promítá naprostá většina rozebíraných mezinárodních a unijních závazků.

Zvláštní pozornost je nutné věnovat zejména závazkům vyplývajícím z unijního práva, kterými je české právo významně ovlivňováno ve všech třech zmiňovaných oblastech. Skloubit všechny s tím související požadavky není vždy jednoduché. EU na jednu stranu požaduje vybudování tzv. transevropské dopravní sítě (TEN-T), která se skládá mimo jiné i z mezinárodní sítě pozemních komunikací (a to i přes to, že opakovaně zdůrazňuje potřebu převádění dopravy na environmentálně šetrnější způsoby dopravy). Tato síť by měla být realizována postupně do roku 2030 (hlavní síť) a 2050 (globální síť).¹⁹⁷⁵ Na druhou stranu však současně požaduje také dodržování požadavků vyplývajících z její rozsáhlé environmentální legislativy. Je zřejmé, že tyto dva cíle se v některých případech mohou dostat do vzájemného konfliktu.

S řešením takových konfliktů si musí poradit samy členské státy. Základní nástroje, které přitom mají k dispozici, však vyplývají především právě z unijní environmentální legislativy. Z té se v kontextu této práce uplatní zejména směrnice SEA, směrnice EIA, směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Tyto směrnice také provádí závazky, které vyplývají z mezinárodních smluv (zejména z Úmluvy z Espoo, Protokolu SEA, Bernské úmluvy a z CBD), jejichž smluvní stranou je jak EU, tak také ČR. Závazky vyplývající z mezinárodních smluv

¹⁹⁷⁵ Článek 9 odst. 2 a článek 38 odst. 3 nařízení TEN-T.

doplňuje EU o další priority, které vyplývají z její vlastní environmentální politiky. Obecně lze ocenit, že snahy EU v této oblasti jsou v rámci jejích možností ambiciózní.

Rozhodující význam mají v kontextu této práce zejména tři procesy upravené výše zmíněnými směnicemi: proces posuzování vlivů veřejných plánů a programů na životní prostředí (SEA), proces posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (EIA) a proces posouzení vlivů plánu či projektu na lokality soustavy Natura 2000 (tzv. naturové posouzení). Prostřednictvím těchto procesů má být dosahováno integrace příslušných environmentálních požadavků do rozhodovacích procesů. Při transpozici, aplikaci a interpretaci souvisejících pravidel je třeba přihlížet nejen k textu zmíněných směrnic, ale také k rozsáhlé judikatuře Soudního dvora EU, která upřesňuje, jak je vykládat.

Je třeba uvést, že příslušná unijní legislativa a politika není neměnná. Ve vztahu k trans-evropským dopravním sítím je aktuálně věnována pozornost snahám o racionalizaci povolovacích procesů pro stavby na hlavní síti TEN-T a také modernizaci dopravní politiky s ohledem na rozvoj technologií i na nové environmentální výzvy (zejména na změnu klimatu). Také v oblasti ochrany biodiverzity dochází k vývoji, který je však bohužel podmíněn především skutečností, že se v této oblasti dlouhodobě nedaří dosahovat stanovených cílů. Zdrojů ohrožení biodiverzity, které k tomu vedou, je několik. Některé z nich (zejména úbytek, degradace a fragmentace stanovišť) souvisí také s problematikou, která je řešena v této práci.

V této souvislosti bylo především zjištěno, že povinnost integrace environmentálních požadavků do povolovacích procesů, která vyplývá z článku 11 Smlouvy o fungování EU a v konkrétní rovině pak také z výše uvedených směrnic, je ve skutečnosti pouze prvním předpokladem pro efektivní ochranu životního prostředí. Teprve na ni zpravidla navazuje rozhodnutí o tom, kterému z veřejných zájmů bude v daném případě dána přednost. Analýza provedená v této práci přitom naznačuje, že již na úrovni EU (při tvorbě souvisejících pravidel a při jejich aplikaci ze strany Evropské komise) projevuje ochrana přírody tendenci ustupovat jiným veřejným zájmům souvisejícím s realizací stavby pozemní komunikace. Ochranu přírody pak reprezentují již jen podmínky stanovené pro provedení záměru.

Přestože rozhodnutí o povolení záměru je přijímáno v mezích stanovených unijní (i národní) legislativou, úvaha o převaze jednoho nebo druhého veřejného zájmu je zčásti hodnotovým posouzením. Pokud je v kontextu hodnot současné společnosti předmětná stavba pozemní komunikace považována za potřebnou a jsou přitom splněny další právem stanovené podmínky, pak bude zpravidla povolena. Zmiňované unijní směrnice alespoň požadují, aby bylo pečlivě zváženo, zda byla stavba umístěna a navržena vhodným způsobem. Za klíčové je nutné

považovat především vyhledání nejlepší možné varianty vedení její trasy, které je požadováno zejména ve směrnici o stanovištích.¹⁹⁷⁶

Plánování a umíst'ování staveb pozemních komunikací

V českém právu je plánování a umíst'ování staveb pozemních komunikací upraveno ve stavebním zákoně, který obsahuje obecnou právní úpravu v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Tato obecná právní úprava je doplněna a částečně modifikována dalšími právními předpisy, z nichž se v kontextu této práce uplatní zejména zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o ochraně přírody a krajiny a liniový zákon. První dva z těchto předpisů obsahují související požadavky na ochranu životního prostředí a přírody a krajiny (vyplývající z unijního práva i ze samotného českého práva). Třetí z nich upravuje zvláštní režim pro případ umíst'ování a povolování vybraných staveb pozemních komunikací.

Určitou výjimku z tohoto pravidla představuje pouze první stupeň „plánování“ výstavby, který se pohybuje mimo rámec územního plánování, a tedy i mimo rámec stavebního zákona. Jedná se o strategické plánování na úrovni vlády ČR a ministerstva dopravy, které se odráží zejména ve dvou koncepčních dokumentech: v Dopravní politice ČR (která určuje budoucí politiku státu v oblasti dopravy) a v Dopravních sektorových strategiích (ve kterých je stanoven harmonogram přípravy jednotlivých projektů). Při jejich přípravě a schvalování se však uplatní jak zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (koncepte je nutné podrobit SEA), tak případně i zákon o ochraně přírody a krajiny (je-li třeba provést naturové posouzení).

Zejména ve vztahu k Dopravním sektorovým strategiím je třeba zdůraznit význam posouzení této koncepte z hlediska jejích vlivů na životní prostředí. V analýze provedené v této práci bylo zjištěno, že zpracovatel vyhodnocení SEA doporučoval zahrnutí podrobnějších environmentálních kritérií do multikriteriálního hodnocení, na jehož základě došlo k sestavení harmonogramu realizace jednotlivých projektů.¹⁹⁷⁷ Takovéto doporučení se nachází mimo rovinu práva (v této práci jej proto není možné přezkoumávat), nelze jej však brát na lehkou váhu. Pokud environmentální kritéria nebyla v rámci multikriteriálního hodnocení dostatečně zohledněna, nemuselo na této úrovni dojít k odpovídajícímu začlenění požadavků na ochranu životního prostředí do rozhodování o tom, které záměry mají být doporučeny k realizaci.

Plánované koridory pozemních komunikací mezinárodního a republikového významu jsou poté schematicky vymezeny v politice územního rozvoje (PÚR), která je již jedním

¹⁹⁷⁶ Článek 6 odst. 4 (ve spojení s článkem 7) a článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

¹⁹⁷⁷ Integra Consulting, *Dopravní sektorové strategie, 2. fáze – vyhodnocení vlivů koncepte* [...], MD, červen 2013, s. 15 a 105–106, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP129K [cit. 31. 7. 2021].

z koncepčních nástrojů územního plánování upravených ve stavebním zákoně. Vymezení koridoru je na této úrovni relativně obecné – dochází k vymezení bodů, které má pozemní komunikace spojoval. Další upřesnění koridoru je ponecháno nižším nástrojům územního plánování, ve kterých jsou dále vymezeny i koridory pro pozemní komunikace nadmístního a místního významu. PÚR ČR není vydávána ve formě opatření obecné povahy a není soudně přezkoumatelná. Je však závazná pro pořizování územně plánovací dokumentace.

Obecně lze říct, že navazující systém postupného upřesňování koridoru stavby pozemní komunikace v územně plánovací dokumentaci je nejnáročnější problematikou, která se prolínala celým textem této práce. Při pořizování územně plánovací dokumentace je vymezováno budoucí umístění stavby pozemní komunikace, které lze později měnit již jen v omezeném rozsahu. Jednotlivými druhy územně plánovací dokumentace, které jsou v současnosti upraveny ve stavebním zákoně, jsou celostátní územní rozvojový plán (ÚRP), krajské zásady územního rozvoje (ZÚR), obecní územní plány (ÚP) a regulační plány. Na realizační úrovni na ně zpravidla navazuje územní rozhodnutí vydávané v územním řízení.¹⁹⁷⁸

Upřesňování koridoru pozemní komunikace v ZÚR

Územní rozvojový plán je ve stavebním zákoně upraven nově až od 1. 1. 2021, do data uzavření rukopisu této práce nebyl Ministerstvem pro místní rozvoj pořízen a obecně s ním zatím nejsou žádné zkušenosti. Pozornost mu proto bude věnována až níže v sekci věnované aktuálnímu vývoji právní úpravy. Větší zkušenosti jsou naopak se vztahem mezi PÚR ČR a krajskými ZÚR. Tento vztah byl řešen v judikatuře NSS, a to i v souvislosti s přebíráním a upřesňováním koridorů staveb pozemních komunikací.

Podklady pro sestavení návrhu vymezení koridoru stavby pozemní komunikace v ZÚR vznikají opět v první řadě mimo právem regulovanou oblast. Na této úrovni se zpracovávají zpravidla tzv. vyhledávací studie, jejichž účelem je prozkoumat zájmové území a vyhledat vhodné varianty umístění stavby.¹⁹⁷⁹ Při výběru variant vedení koridoru se vedle environmentálních faktorů zohledňují také faktory technické, dopravní, ekonomické apod.

Stavební zákon v této souvislosti požaduje, aby byly koridory vymezené v PÚR ČR převzaty do návrhu ZÚR a aby došlo k jejich vhodnému upřesnění. Při upřesňování koridorů je

¹⁹⁷⁸ Za určitých okolností (především za předpokladu, že záměr nepodléhá EIA) může být tento standardní postup nahrazen některým ze zjednodušených postupů.

¹⁹⁷⁹ MD, Odbor pozemních komunikací, *Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací* [online], Praha, srpen 2017, schváleno MD, Odborem pozemních komunikací pod č. j. 158/2017-120-TN/1 ze dne 9. srpna 2017, dostupné z: <http://www.pjpk.cz/metodicke-pokyny-smernice-a-dalsi-technicke-pre/> [cit. 27. 7. 2021]. Pro více informací srov. kapitolu 4.6.1 této práce.

podle NSS třeba zohlednit na jedné straně požadavek na minimalizaci počtu osob potenciálně dotčených na právech a na druhé straně požadavek na ponechání dostatečného prostoru pro variantní řešení a upřesnění záměru v navazujících stupních územního plánování.¹⁹⁸⁰ Současně je však nutné zohlednit také významný korektiv, podle kterého nelze koridory staveb pozemních komunikací vymezit, aniž by předtím došlo k posouzení jejich dopadů a zvážení variant. V opačném případě by se postup dostal do rozporu s požadavky zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, zákona o ochraně přírody a krajiny a dalších právních předpisů.¹⁹⁸¹

Požadavky zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nejsou v tomto ohledu příliš přísné. Sám o sobě tento zákon nepožaduje, aby bylo v ZÚR zvoleno řešení, které je z environmentálního hlediska nejlepší. Obecně totiž platí, že při pořizování územně plánovací dokumentace je třeba zohlednit také zájmy sociální a ekonomické – požadavek na udržitelný rozvoj území vyjádřený v § 18 odst. 1 stavebního zákona předpokládá zvážení všech těchto zájmů. Současně však tento požadavek zahrnuje také důležitý prvek mezigenerační odpovědnosti, který výslednou volbu dále koriguje. Jak uvádí NSS, „[r]egulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb.“¹⁹⁸²

V souladu s tím není stanovisko SEA závazné pro obsah územně plánovací dokumentace. To však nic nemění na tom, že SEA musí být provedena zákonným způsobem. V rámci SEA i při pořizování územně plánovací dokumentace musí být vyslyšen názor dotčených orgánů i veřejnosti a konečný výběr varianty musí být přesvědčivě odůvodněn. Co se variant koridorů pozemních komunikací týče, podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí mohou být varianty zpracovány předkladatelem koncepce nebo může zpracování variant požadovat příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení. Povinnost zpracování variant však nevyplývá přímo ze zákona (nejsou-li ovšem dotčeny lokality soustavy Natura 2000 – viz níže).

Jsou-li ZÚR zpracovány ve variantách, pak k výběru výsledné varianty dochází ještě před zahájením vlastního řízení o ZÚR. Veřejnost a dotčené obce tedy nemají možnost vyjádřit se k výběru varianty v rámci svých námitek. Při výběru varianty se vychází z výsledků dosavadního projednání návrhu ZÚR a z vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (v něm se odráží jak zájmy environmentální, tak zájmy ekonomické a sociální). Výběr schvaluje

¹⁹⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 268.

¹⁹⁸¹ Usnesení NSS ze dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59.

¹⁹⁸² Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 – 60.

zastupitelstvo kraje. Při schvalování konečné varianty je vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporů.¹⁹⁸³

Pokud by se v průběhu pořizování ZÚR ukázalo, že koridor pozemní komunikace nelze v daném území vymezit (tj. že záměr je „neproveditelný“), pak by muselo být dojednáno jeho vypuštění z návrhu ZÚR a následně také z PÚR ČR.¹⁹⁸⁴ To je druhý významný korektiv, který se uplatní při pořizování ZÚR i další územně plánovací dokumentace. Důvody neproveditelnosti záměru mohou být různé a mohou vyplývat i z požadavků právní úpravy.

Zvláštní režim ochrany lokalit soustavy Natura 2000

V kontextu této práce mohou důvody neproveditelnosti souviset zejména s požadavky na ochranu lokalit soustavy Natura 2000. V případě, kdy nelze vyloučit významný vliv koncepce (potažmo v ní vymezeného koridoru stavby pozemní komunikace) na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, se totiž uplatní přísnější požadavky vyplývající z článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích. Při aplikaci těchto pravidel je třeba přihlížet k judikatuře Soudního dvora EU, který je vykládá dlouhodobě striktně v tom smyslu, že se drží textu a účelu směrnice. Není přitom rozhodné, zda se jedná o stavbu pozemní komunikace, ani zda je tato pozemní komunikace součástí TEN-T.

Pokud orgán ochrany přírody nevyloučí možnost významného vlivu koncepce na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, pak tato koncepce podléhá naturovému posouzení. Naturové posouzení je začleněno do procesu SEA, jeho režim se však od posouzení koncepce v rámci „běžné“ SEA významně liší. Zákon o ochraně přírody a krajiny především výslovně požaduje, aby byly zpracovány a posouzeny varianty řešení, jejichž cílem je významný negativní vliv koncepce vyloučit, nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit.¹⁹⁸⁵ Nelze proto rezignovat na aktivní zvažování dalších variant vedení koridorů pozemních komunikací, které by významný vliv koncepce na lokality soustavy Natura 2000 eliminovaly nebo alespoň zmírnily.

S ohledem na tato pravidla považuji za problematický výklad NSS, podle kterého „[n]aplnění požadavku zpracování a posouzení variant dle § 45i odst. 2 ZOPK nemůže být ztožněno s tvorbou zcela odlišné dopravní koncepce, která by pro svůj rozpor s PÚR 2008 nemohla úspěšně projít procesem pořizování ZÚR.“¹⁹⁸⁶ Osobně se domnívám, že v rámci

¹⁹⁸³ Ustanovení § 38 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁹⁸⁴ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 141.

¹⁹⁸⁵ Ustanovení § 45i odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁹⁸⁶ Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, bod 189.

naturového posouzení by mělo být možné zvážit i varianty, které nejsou v souladu s PÚR ČR, ovšem mohou vyloučit nebo alespoň zmírnit vliv koncepce (jako celku) na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

Pokud je v návaznosti na provedené naturové posouzení konstatován významný negativní vliv koncepce na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, pak lze postupovat v zásadě dvojím způsobem. První z nich spočívá v úplném vyřazení koridoru záměru ze ZÚR i z PÚR ČR. Druhý spočívá v postupu podle podmínek derogační klauzule (článek 6 odst. 4 směrnice o stanovištích). V takovém případě může být zvolena jediné varianta s nejmenším možným významným negativním vlivem.¹⁹⁸⁷ Pokud tato varianta není v souladu s PÚR ČR, řešení vymezené v PÚR ČR by podle mého názoru mělo být označeno za neproveditelné s ohledem na požadavky směrnice o stanovištích. Nahradit jej pak může variantní řešení, které je z pohledu ochrany lokalit soustavy Natura 2000 vhodnější.

Současně s tím musí být splněny i ostatní podmínky derogační klauzule – zejména se jedná o existenci naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a o uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy Natura 2000 (další podmínky jsou stanoveny pro případ, kdy se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy).¹⁹⁸⁸ Jinou možností zákon o ochraně přírody a krajiny v souladu se směrnicí o stanovištích nepředpokládá.

Vymezení trasy pozemní komunikace na projektové úrovni

Na projektové úrovni lze zvažovat další možnosti trasování a řešení záměru především v rámci EIA, kterou je třeba provést obligatorně pro dálnice a pozemní komunikace o čtyřech a více jízdnicích pruzích o délce alespoň 10 km a fakultativně i pro většinu dalších pozemních komunikací (určí-li se tak ve zjišťovacím řízení).¹⁹⁸⁹ Podkladem pro navrhované řešení může být zejména technická studie stavby. Záměr by se měl v této fázi pohybovat v koridoru, který byl vymezen v územně plánovací dokumentaci. Žádoucí je, aby již byly vyřešeny případné spory týkající se vymezení koridoru stavby pozemní komunikace na koncepční úrovni. Případné vady s tím souvisejících procesů lze totiž později jen těžko napravit.

Formálně vzato není zákonem vyloučena možnost provedení EIA pro záměr, jehož koridor není v územně plánovací dokumentaci vymezen. Je záležitostí oznamovatele, aby si pohlídal, že záměr bude ve výsledku v souladu s územně plánovací dokumentací – v opačném

¹⁹⁸⁷ Ustanovení § 45i odst. 9 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁹⁸⁸ Ustanovení § 45i odst. 9, 10 a 11 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁹⁸⁹ Příloha č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, body 47–49.

případě by pro něj nemohlo být vydáno územní rozhodnutí.¹⁹⁹⁰ Při pořizování územně plánovací dokumentace však musí být dodrženy všechny výše uvedené požadavky týkající se upřesňování koridoru a zvažování variant, a to bez ohledu na to, zda již byla provedena EIA. Nelze podle mého názoru argumentovat provedením EIA ve prospěch určitého koncepčního řešení, když prokazatelně existují jiné (potenciálně vhodnější) možnosti. Pokud by byla při pořizování či změně územně plánovací dokumentace zvolena jiná varianta řešení, dříve provedená EIA by se stala nepoužitelnou, proto je její dřívější provedení obecně velmi problematické.

Připomenout lze, že i v rámci EIA jsou posuzovány jen ty varianty, které předloží oznamovatel, a dále ty varianty, jejichž zpracování požaduje příslušný úřad v závěru zjišťovacího řízení. Výjimku představují opět záměry, které mohou mít významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V jejich případě se uplatní pravidla vyplývající z článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích, která byla zmiňována již výše (ve vztahu k záměrům se uplatní obdobně jako ve vztahu ke koncepcím). Závazné stanovisko EIA je závazným podkladem pro územní rozhodnutí i pro stavební povolení.

Podrobnější pozornost byla v této práci věnována otázce možnosti zvažování variant trasy stavby pozemní komunikace v řízeních o povolení výjimky ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných území a druhů podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V tomto případě se jedná již o pokročilé stádium umístění stavby pozemní komunikace, obecně proto platí, že by se mělo vycházet z „předvýběru“ koridoru a trasy, který proběhl již na koncepční úrovni či případně v rámci EIA. To ve své judikatuře potvrzuje také NSS, který rovněž uvádí, že po orgánu ochrany přírody, který rozhoduje o povolení výjimky, nelze požadovat, aby zpracovával nebo posuzoval alternativní trasování staveb, které dosud nebylo zpracováno nebo které bylo v předchozích řízeních vyloučeno.¹⁹⁹¹

V rovině *de lege lata* představuje zvláštní problém zejména řízení o povolení výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHD, které jsou chráněny podle práva EU. Podle unijního práva je před povolením výjimky nezbytné doložit, že neexistuje jiné uspokojivé řešení (podobně jako je tomu ve vztahu k ochraně lokalit soustavy Natura 2000).¹⁹⁹² Podle českého práva by ke zvážení vhodnějších alternativ mělo dojít v první řadě již na koncepční úrovni nebo v rámci EIA. Pokud by k tomu ovšem z jakýchkoli důvodů nedošlo, nebylo by možné výjimku povolit, aniž by byla neexistence jiného uspokojivého řešení posouzena v řízení podle § 56

¹⁹⁹⁰ Ustanovení § 90 odst. 2 ve spojení s § 92 odst. 2 stavebního zákona.

¹⁹⁹¹ Rozsudek NSS ze dne 20. února 2015, č. j. 5 As 54/2013 – 78 a rozsudek NSS ze dne 16. května 2017, č. j. 5 As 180/2015 – 51. Podrobněji srov. kapitulu 4.4.4 této práce.

¹⁹⁹² Článek 16 odst. 1 směrnice o stanovištích.

zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud by bylo zvážení variant z tohoto řízení paušálně vyloučeno, mohlo by se toto řízení dostat do rozporu s právem EU.

V rovině *de lege ferenda* však celé toto řešení poukazuje na jeden rozsáhlejší problém, který se týká jak zvláštní ochrany druhů, tak zvláštní ochrany území podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Provedením požadavků vyplývajících ze směrnice o stanovištích a ze směrnice o ptácích do tohoto zákona vznikl dvojitý režim ochrany, ve kterém je třeba rozlišovat na jedné straně území a druhy chráněné „jen“ podle českého práva a na druhé straně území a druhy chráněné „i“ podle unijního práva. V případě území a druhů chráněných podle unijního práva je zákonem výslovně stanovena povinnost posouzení neexistence jiného uspokojivého řešení, která v případě území a druhů chráněných jen podle českého práva chybí (dovozována je pouze odbornou literaturou a judikaturou).¹⁹⁹³ V zákoně přitom chybí vazba na to, aby byly efektivněji chráněny právě ty druhy a území, které to potřebují.

Podle mého názoru neexistuje rozumný důvod, proč by ve vztahu ke zvažování existence vhodnějšího řešení stavby neměly být obdobně chráněny i území a druhy chráněné „jen“ podle práva českého, pokud disponují obdobným stupněm ochrany jako území a druhy chráněné podle unijního práva. Ze stejných důvodů je podle mého názoru iracionální, že k povolování výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHÚ podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny dochází až na projektové úrovni, kde je již omezená možnost zvážit jiné varianty řešení. Vzniká tím těžko odůvodnitelný rozdíl oproti režimu ochrany lokalit soustavy Natura 2000, u kterých je vyžadováno zvážení alternativních řešení již na koncepční úrovni.

Do územního řízení vstupuje záměr již v invariantní podobě. Závazné stanovisko EIA i další závazná stanoviska vydávaná podle zákona o ochraně přírody a krajiny jsou závazná pro výrokovou část územního rozhodnutí.¹⁹⁹⁴ Rozhodnutí o výjimkách podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou samostatnými správními rozhodnutími, která je třeba vydat

¹⁹⁹³ V. Stejskal v komentáři k § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny uvádí, že „je nutné zvážit různé alternativy řešení.“ Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, 2016, opak. cit., s. 217. F. Dienstbier v komentáři k § 43 uvádí, že je třeba zvážit i „potřebnost, resp. nezbytnost udělení výjimky pro ochranu či prosazení takového veřejného zájmu (například pro neexistenci jiného způsobu jeho uspokojení).“ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, opak. cit., s. 305. V. Vomáčka v komentáři k § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny odkazuje na judikaturu NSS, podle kterého „jde [...] o posouzení, zda navrhovaná trasa dálnice představuje optimální řešení pro ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.“ Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, opak. cit., s. 455. Rozsudek NSS ze dne 23. června 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323. V. Vomáčka však dále odkazuje také na judikaturu citovanou již v kapitole 4.4.4 této práce, která tyto závěry poněkud usměrňuje a ze které je také zřejmé, že režim ochrany ZCHD chráněných podle unijního práva je ve vazbě na zvažování variant řešení přece jenom specifický.

¹⁹⁹⁴ Ustanovení § 149 odst. 1 správního řádu.

před vydáním územního rozhodnutí.¹⁹⁹⁵ Ve všech těchto závazných stanoviscích a rozhodnutích jsou vymezovány podmínky pro umístění a realizaci stavby. Pokud tedy dojde k povolení záměru, zájem na ochraně přírody a krajiny ustoupí zájmu na realizaci stavby pozemní komunikace jen v té míře, která odpovídá rozsahu podmínek stanovených za účelem ochrany přírody a krajiny. Jak uvádí NSS, mělo by být zachováno maximum z obou kolidujících zájmů.¹⁹⁹⁶

Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací

Další zvláště významnou dílčí problematikou, kterou se tato práce podrobněji zabývala, je fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací. Tato problematika není v ČR upravena na zákonné úrovni, vychází se proto z většího množství primárně jinak zaměřených nástrojů ochrany přírody a krajiny (územní i druhové, obecné i zvláštní) a životního prostředí jako celku (SEA, EIA). Jejich uplatnění je koordinováno skupinou metodických dokumentů a technických podmínek, které vymezují konkrétní postupy a odborné podklady, které se uplatní na jednotlivých stupních plánování a umístování stavby pozemní komunikace.¹⁹⁹⁷

Mezi nejvýznamnější nástroje, které jsou bezprostředně provázány s postupy rozebranými v této práci, patří migrační studie zpracovávané v různých fázích umístování stavby (strategická migrační studie jako podklad pro SEA, rámcová migrační studie jako podklad pro EIA a detailní migrační studie jako součást dokumentace pro vydání územního rozhodnutí) a územně analytické podklady, které obsahují údaje o stanovištích a migračních koridorech v dotčeném území (v jejich rámci lze sledovat zejména ZCHÚ, lokality soustavy Natura 2000, lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem, biotopy vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců, ÚSES atd.).

Tyto nástroje umožňují včasnou identifikaci střetů plánované stavby pozemní komunikace se stanovišti a migračními koridory volně žijících živočichů (na koncepční úrovni), posouzení celkové průchodnosti navržených variant trasování a řešení stavby (na úrovni EIA), určení typu a umístění jednotlivých průchodů pro volně žijící živočichy (také na úrovni EIA) a poté i podrobnější specifikaci jejich parametrů (na úrovni dokumentace pro vydání územního rozhodnutí). Doplnuje je přitom řada dalších nástrojů a postupů, které v této práci nebyly podrobněji rozebrány (biologický průzkum, monitoring, biologický dozor atd.).

¹⁹⁹⁵ Rozsudek NSS ze dne 14. února 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154. Nové výjimky prolamující toto pravidlo budou zmíněny níže.

¹⁹⁹⁶ Rozsudek NSS ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161, bod 41.

¹⁹⁹⁷ Pro podrobné a aktuální informace lze srovnat zejména publikaci Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šikula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], 2020, opak. cit. Na s. 108–133 této publikace je podrobně rozebráno, jak dochází k uplatňování jednotlivých požadavků na ochranu fauny v průběhu plánování a přípravy liniové dopravní infrastruktury.

Současně s umístováním stavby pozemní komunikace a navrhováním migračních průchodů pro volně žijící živočichy je nutné řešit také ochranu migračních koridorů navazujících na jednotlivé průchody před další zástavbou (může se jednat i o sekundární zástavbu navazující na zprovoznění pozemní komunikace). V opačném případě může dojít ke znehodnocení prostředků vynaložených na vybudování migračních průchodů, protože se k nim volně žijící živočichové nedostanou. Proto je doporučeno, aby došlo k začlenění příslušných migračních koridorů a průchodů do ÚP obcí. Naplnění tohoto požadavku však závisí na dohodě se zástupci místní samosprávy. Zákon tento problém podrobněji neřeší.

S ohledem na zvyšující se míru fragmentace krajiny je samozřejmě zarážející, že tato problematika není řešena na zákonné úrovni. V této práci bylo zjištěno, že většina zákonů o ochraně přírody a krajiny přijatých v okolních zemích obsahuje alespoň dílčí zmínky týkající se ekologických koridorů nebo migrační průchodnosti krajiny. Ačkoli český koncept ochrany průchodnosti krajiny lze považovat za velmi kvalitní, domnívám se, že alespoň obecná právní úprava zmiňující potřebu ochrany migračních tras pro volně žijící živočichy na zákonné úrovni by byla přínosná. Lze proto ocenit, že by se současný stav měl změnit nejpozději s účinností nového stavebního zákona – s ním související změnový zákon začleňuje obecnou ochranu před narušením migračních tras živočichů do § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (obecná ochrana živočichů) a také samotný nový stavební zákon by měl obsahovat několik zmínek o potřebě zachování prostupnosti krajiny pro volně žijící živočichy.¹⁹⁹⁸

Aktuální vývojové tendence právní úpravy

Výše popsaný stav právní úpravy není neměnný. Naopak lze říct, že v posledních letech se příslušné právní předpisy mění až příliš často. Souvisí to zejména se snahou zákonodárce o usnadnění a urychlení povolovacích procesů týkajících se staveb pozemních komunikací i jiných staveb. Zasahováno je přitom nejen do stavebního zákona a liniového zákona, ale také do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a do zákona o ochraně přírody a krajiny. Jen malý ohled je v tomto směru brán na předvídatelnost a stabilitu právní úpravy, což znesnadňuje přípravu stavebních záměrů i rozhodování o nich. Zavedeno bylo také mnoho zvláštních, integrovaných a zjednodušených postupů, což právní úpravu dále znepřehledňuje.

V tomto ohledu lze souhlasit s tím, že rekonstrukce stavebního práva je již potřebná. Přijetí nového stavebního zákona, ke kterému došlo jen pár dní před uzavřením rukopisu této práce, lze proto považovat za naprosto zásadní událost, která se dotýká v podstatě všech zde

¹⁹⁹⁸ Část sedmá, článek XII, bod 10 změnového zákona. Ustanovení § 39 písm. b), § 80 odst. 2 písm. e) a § 148 odst. 2 písm. b) nového stavebního zákona.

rozebíraných právních předpisů a postupů a která současně představuje završení již účinných legislativních změn. V této práci byla podrobně rozebrána řada změn příslušné právní úpravy, z nichž některé představují pouze provizorní řešení do doby, kdy nový stavební zákon nabyde účinnosti, a jiné představují instituty, se kterými nový stavební zákon počítá. Všechny tyto změny je nutné vnímat částečně i optikou nového stavebního zákona.

Mnohé z provedených změn byly v této práci a v citované literatuře podrobeny kritice (právní fikce, omezování účasti environmentálních spolků na rozhodování atd.). Lze však nalézt i další změny, které jsou ve své podstatě pozitivní, popř. které by mohly být pozitivní, kdyby při jejich zavádění byl kladen větší důraz na ochranu dotčených veřejných zájmů a na efektivní účast veřejnosti při rozhodování. To však zřejmě nebylo cílem zákonodárce.

Jednou z takových změn je zavedení územního rozvojového plánu (ÚRP) mezi stávající druhy územně plánovací dokumentace. Tento nástroj má být vydáván na celostátní úrovni ve formě opatření obecné povahy a má dosahovat vyšší míry podrobnosti než PÚR ČR.¹⁹⁹⁹ Domnívám se, že ÚRP může pozitivně ovlivnit způsob umístování koridorů pozemních komunikací mezinárodního a republikového významu, protože odstraní problémy týkající se vztahu mezi PÚR ČR a ZÚR, které byly rozebrány výše. S ohledem na vyšší míru podrobnosti a celostátní dosah tohoto nástroje by také mělo být možné podrobnější posouzení vlivu vymezovaných ploch a koridorů a zvážení s tím souvisejících variant. Na druhou stranu je však ze stejných důvodů nutné zajistit odpovídající účast veřejnosti a územních samosprávných celků při jeho pořizování, což podle mého názoru současná právní úprava nečiní.

Dalším novým nástrojem, který se uplatní při umístování staveb pozemních komunikací podléhajících režimu liniového zákona, je jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny.²⁰⁰⁰ Také tento nástroj lze podle mého názoru považovat za užitečný, protože je v něm integrována řada závazných stanovisek vydávaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny, což umožňuje jejich koordinaci. Je pouze důležité, aby příslušný orgán měl dostatek času na posouzení všech s tím souvisejících požadavků, proto je nutné pohlídat, aby se na jednotné závazné stanovisko v důsledku budoucích změn právní úpravy nevztáhla žádná z právních fikcí. I s tímto jinak poměrně pozitivním nástrojem však zákonodárce spojil problém – mají v něm být posouzeny také podmínky pro povolení výjimek ze základních ochranných podmínek ZCHÚ a ZCHD a pro povolení odchylného postupu při ochraně ptáků.

Jak bylo uvedeno výše, tyto výjimky jsou za normálních okolností vydávány ve formě správního rozhodnutí. To má své důvody – povoluje se zde totiž činnost, která je v rozporu se

¹⁹⁹⁹ Ustanovení § 35a odst. 3 a § 35b odst. 4 stavebního zákona.

²⁰⁰⁰ Ustanovení § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny.

zákazem stanoveným v zákoně o ochraně přírody a krajiny (nejedná se tedy o „pouhé“ posouzení souladu s podmínkami zákona). Změnou formy správních rozhodnutí na závazné stanovisko je snižována úroveň ochrany odpovídající vysokému zájmu na zachování ZCHÚ a ZCHD. Projevuje se to jednak omezenou možností přezkumu závazného stanoviska (proti závaznému stanovisku se nelze samostatně odvolat) a také omezenou účastí veřejnosti při jeho vydávání (podle současného znění § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se mohou environmentální spolky účastnit pouze správních řízení vedených podle tohoto zákona).²⁰⁰¹ Začlenění správních rozhodnutí do jednotného závazného stanoviska je tedy velice kontroverzní.

Institut jednotného závazného stanoviska v sobě odráží širší tendenci zákonodárce integrovat po formální stránce jednotlivá správní řízení a postupy. Do současného stavebního zákona byly zavedeny integrované formy územního řízení se stavebním řízením a/nebo EIA.²⁰⁰² Nový stavební zákon integruje územní a stavební řízení zcela a předpokládá i možnost integrace EIA do řízení o povolení záměru. Současně by mělo dojít také k rozsáhlé integraci agendy dalších dotčených orgánů do státní stavební správy.²⁰⁰³ Také formální integrace některých řízení a postupů může být podle mého názoru užitečná, musí k ní však být přistupováno s rozmyslem. Řešení obsažené v novém stavebním zákoně vytváří podle mého názoru nezanedbatelné riziko, že záměry nebudou dostatečně posouzeny a že dotčeným veřejným zájmům nebude poskytnuta odpovídající míra ochrany. Toto nebezpečí dále prohlubují lhůty stanovené pro rozhodnutí stavebního úřadu a fikce souhlasu dotčeného orgánu převzatá ze současné právní úpravy.

Osobně se domnívám, že v tomto ohledu je nový stavební zákon až příliš ambiciózní. Pozitivní změnu by přineslo i pouhé zpřehlednění právní úpravy, zjednodušení povolovacích procesů a další dílčí změny některých problematických aspektů současné právní úpravy. V důsledku velkých změn v koncepci stavební správy a také v rozsahu agendy, o které mají stavební úřady do budoucna rozhodovat, však nyní panují obavy o to, jaké dopady bude nová právní úprava jako celek mít. Zcela chybí širší společenská shoda na obsahu nového zákona, což může vést k tomu, že bude podobně jako současný stavební zákon často měněn.

²⁰⁰¹ Tytéž závěry lze vztáhnout také na zvláštní postup podle § 56 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, který již od roku 2018 umožňuje za určitých okolností povolení výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHD ve formě závazného stanoviska.

²⁰⁰² Ustanovení § 94a a násl. stavebního zákona.

²⁰⁰³ Podrobněji srov. kapitulu 5.2 této práce. Zvláště upozornit je třeba na to, že za určitých okolností by byla příslušnost k vydání správního rozhodnutí nebo závazného stanoviska ve věcech týkajících se činnosti na území národních parků, chráněných krajinných oblastí a lokalit soustavy Natura 2000 odebrána i speciálním orgánům ochrany přírody (správy národních parků, AOPK).

Navazující poznatky obecnějšího charakteru

V obecnější rovině bylo v této práci zjištěno, že závažné problémy při umisťování staveb pozemních komunikací vznikají v případě, kdy jednotlivé (výše naznačené) kroky neprobíhají v předpokládaném pořadí. Je zejména důležité, aby se předcházelo vzniku situací, kdy je stavba povolována v navazujících fázích právem předpokládaného procesu, zatímco ještě nebyly vyřešeny problémy související s fázemi předešlými (například pokud je provedena EIA dříve, než jsou vyřešeny spory týkající se umístění koridoru v územně plánovací dokumentaci nebo pokud probíhají stavební řízení, aniž by byly dořešeny problémy týkající se územního rozhodnutí pro příslušný úsek pozemní komunikace).²⁰⁰⁴ Chaotický postup při umisťování stavby může způsobit, že ve výsledku zvolené řešení nebude nejlepší možné, a také může dojít k extrémnímu zpoždění realizace záměru v důsledku táhlých soudních sporů.

Další problémy pak vznikají také v důsledku změn právní úpravy. Plánování a umisťování staveb pozemních komunikací obecně vyžaduje delší dobu, proto se v jejich případě zvláště výrazně projevují problémy pramenící z častých změn relevantní právní úpravy. Časté změny právní úpravy vnášejí nejistotu do procesů přípravy staveb a negativně se odráží i v rozhodovací činnosti správních orgánů. Největším přínosem by proto byla již výše zmiňovaná stabilita a předvídatelnost právní úpravy. Z toho vyplývá zejména požadavek na důkladné zvažování dalších změn právní úpravy a na zhotovení odpovídajících podkladů a studií zdůvodňujících potřebu i očekávané přínosy změn. Současně by přijaté změny měly být zpracovávány natolik kvalitně, aby se nová právní úprava nemusela brzy zase měnit, popřípadě aby problémy s ní spojené nemusely být řešeny až výkladem ze strany soudů.

8.2 Závěry práce

Odpověď na výzkumné otázky

V práci byly vymezeny dvě základní výzkumné otázky, na které je na tomto místě třeba odpovědět. Odpověď byla naznačena již v dílčích závěrech jednotlivých kapitol této práce, na tomto místě proto bude provedeno především její ucelenější shrnutí.

(1) „Nakolik (a zda vůbec) jsou v procesech plánování a umisťování staveb pozemních komunikací v České republice integrovány požadavky na ochranu přírody a krajiny?“

²⁰⁰⁴ S druhým zmiňovaným problémem souvisí zejména potřeba, aby soudy přiznávaly odkladný účinek žalobám proti vydaným územním rozhodnutím v případech, kdy hrozí, že v době řízení bude povolena a zahájena stavba.

Ve vztahu k první výzkumné otázce této práce je především nutné upozornit na rozdíl mezi integrací formální a integrací materiální. Již v úvodu této práce bylo předesláno, že v podmínkách ČR se o integraci často hovoří právě jen ve formálním smyslu, tj. jako o procesní integraci různých správních řízení či postupů. První výzkumná otázka se ovšem soustředí na integraci v materiálním smyslu, tj. na „začlenění“ environmentálních požadavků do rozhodovacích procesů. Pozornost je však ve výsledku nezbytné věnovat oběma těmto integracím.

Pokud jde o materiální integraci požadavků na ochranu přírody a krajiny do procesů plánování a umístování staveb pozemních komunikací v ČR, potvrzeny byly v zásadě obě teze vyjádřené v úvodu této práce. Požadavek na začlenění environmentálních požadavků do procesů územního plánování a do navazujících rozhodovacích procesů vyplývá z řady dokumentů přijatých na mezinárodní i unijní úrovni. V českém právu k tomuto začlenění skutečně dochází, a to zejména prostřednictvím příslušných územně analytických podkladů, odborných podkladů a studií, procesů SEA a EIA, naturového posouzení, rozhodnutí, závazných stanovisek a stanovisek vydávaných orgány ochrany přírody, vyjádření veřejnosti atd.

Největší problémy s integrací požadavků na ochranu přírody a krajiny do rozhodovacích procesů vznikají na strategické úrovni (Dopravní politika ČR, Dopravní sektorové strategie, PÚR ČR). Na této úrovni je sice největší prostor pro zvážení otázky, zda je stavbu pozemní komunikace vhodné realizovat, současně je však k dispozici nejméně informací o jejích budoucích vlivech na přírodu a krajinu, protože dosud není vymezen její koridor v území. Ve vztahu k Dopravním sektorovým strategiím je proto nutné zvážit, jaká environmentální kritéria lze zahrnout do multikriteriální analýzy, na jejímž základě je sestavován harmonogram staveb doporučených k realizaci. Ve vztahu k PÚR ČR je třeba zajistit, aby byla umožněna dodatečná změna vymezeného koridoru nebo i jeho úplné vypuštění z PÚR ČR, pokud by se při pořizování navazující územně plánovací dokumentace ukázalo, že vedení koridoru, které bylo schematicky naznačeno v PÚR ČR, není s ohledem na ochranu přírody a krajiny možné.

Významnou změnu má v tomto ohledu přinést zavedení ÚRP do procesů územního plánování. ÚRP má dosahovat vyšší míry podrobnosti, lze tedy očekávat podrobnější posouzení předpokládaných vlivů této koncepce na životní prostředí (včetně přírody a krajiny) a také možnost zvážení variant na celostátní úrovni. V podobě, v jaké je ÚRP začleněn do nového stavebního zákona, by na této úrovni mělo dojít také k vymezení nadregionálního ÚSES, který představuje „zelený“ protipól vymezované šedé infrastruktury, což lze považovat za pozitivní. S ohledem na míru podrobnosti i význam tohoto nástroje je však třeba dbát na to, aby byly příslušné požadavky na ochranu přírody a krajiny na této úrovni skutečně zohledněny, a také aby byla zajištěna odpovídající účast veřejnosti při jeho pořizování.

Co se formální integrace týče, tak ta je sice v poslední době čím dál tím více prosazována, má však své limity. Určitá racionalizace co do počtu probíhajících správních řízení a s nimi souvisejících postupů může být užitečná. Příliš ambiciózní formální integrace však podle mého názoru může vést k narušení integrace materiální, tj. pokud bude jeden orgán odpovědný za vedení rozsáhlého integrovaného řízení, může v jeho rámci „přehlédnout“ některé požadavky týkající se ochrany přírody a krajiny (zjednodušeně řečeno). Toto nebezpečí je prohloubeno v případě, kdy jsou stanoveny krátké lhůty pro rozhodnutí a kdy je z řízení vyloučena veřejnost, která jinak může upozornit na některé významné skutečnosti.

Zejména je třeba zohlednit, že formální integrace sama o sobě sice přináší procesní zjednodušení, nedotýká se však věcné podstaty řízení. Klade proto větší požadavky jak na žadatele (stavebníka), který musí připravit související dokumentaci, tak na příslušný orgán, který v dané věci rozhoduje. Není tedy nereálná (za určitých okolností může být i prospěšná), je při ní však nutné počítat s rozsahem posuzovaných skutečností. Tomu by měly odpovídat lhůty stanovené pro vydání rozhodnutí (musí-li vůbec být stanoveny), personální obsazení příslušného orgánu (co do počtu i odbornosti pracovníků), zkušenosti příslušného orgánu s vedením řízení takového typu, záruky pro zajištění ochrany všech dotčených zájmů atd. Ambice nového stavebního zákona proto podle mého názoru vyvolávají zcela oprávněné obavy.

Z výše uvedených důvodů lze na první výzkumnou otázku odpovědět následovně:

V procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací v České republice jsou integrovány požadavky na ochranu přírody a krajiny. Větší pozornost by měla být věnována jejich začleňování na strategické a koncepční úrovni, tj. ve fázích, kdy se rozhoduje o realizaci pozemní komunikace a kdy se vymezuje její základní koridor v území. Problémy související se složitým vztahem mezi PÚR ČR a ZÚR by do budoucna mohl vyřešit nový stavební zákon, který předpokládá, že k vymezování koridorů pozemních komunikací mezinárodního a republikového významu bude docházet prostřednictvím ÚRP. Nebezpečí však na druhé straně představují aktuální trendy ve vývoji právní úpravy, které vedou k zavádění rozsáhlé formální integrace správních řízení (a souvisejících postupů), lhůt pro vydávání rozhodnutí a závazných stanovisek, právních fikcí a také k omezování účasti veřejnosti v řízeních.

(2) „Nakolik (a zda vůbec) odpovídá současný vývoj právní úpravy v oblasti stavebního práva požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní komunikace v území s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny?“

K druhé výzkumné otázce je v první řadě nutné zopakovat, že materiální integrace představuje pouze první předpoklad efektivní ochrany přírody a krajiny v rozhodovacích procesech. Teprve

na jejím základě je rozhodováno ve věci, což zpravidla obsahuje prvek spočívající v poměrování dvou veřejných zájmů – zájmu na realizaci stavby pozemní komunikace a zájmu na ochraně přírody a krajiny. Pokud je stavba pozemní komunikace považována za potřebnou a jsou-li současně splněny podmínky vyplývající z příslušné právní úpravy, pak zájem na ochraně přírody a krajiny ustoupí jiným veřejným zájmům souvisejícím s realizací stavby. Právě v takovém případě je však nutné pečlivě zhodnotit možnosti vedení její trasy a navrhnout vhodná opatření, která omezí její negativní vliv na přírodu a krajinu. S tímto požadavkem souvisí řada právních nástrojů a postupů, z nichž mnohé byly v poslední době změněny.

Jak vyplývá již z výše uvedeného, nedávné změny právní úpravy jsou odůvodňovány zejména potřebou urychlení a usnadnění povolovacích procesů pro stavby pozemních komunikací i pro jiné stavby. Připomenout lze, že mnohé z nich přináší v kontextu současné právní úpravy výkladové problémy nebo jsou odbornou veřejností považovány za nevhodné, nepřijatelné či dokonce za protiústavní. Jedná se především o fikci souhlasu zakotvenou v § 4 odst. 9 stavebního zákona, o možnost povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve formě závazného stanoviska a o omezení účasti spolků podle § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízeních podle jiných zákonů (to za protiústavní označilo 7 z 15 soudců ÚS).

Podobné dopady do dosavadního režimu ochrany má také fikce nepodmínění rozhodnutí závazným stanoviskem zakotvená v § 2 odst. 7 liniového zákona a začlenění povolování výjimek podle § 43 a § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a stanovování odchylného postupu při ochraně ptáků podle § 5b téhož zákona do jednotného závazného stanoviska k zásahu do přírody a krajiny. Všechny tyto instituty mohou snížit míru ochrany veřejného zájmu, protože tlačí na dotčené orgány, aby rozhodly rychle nebo vůbec, a vylučují z rozhodování dotčenou veřejnost, která by mohla přispět významnými informacemi o území. To vše probíhá na pozadí již výše zmíněných snah o co největší formální integraci souvisejících řízení.

Na tento trend pak navazuje nový stavební zákon. Koncept integrace agendy v oblasti ochrany přírody a krajiny do státní stavební správy, který je zakotven v doprovodném změnovém zákoně, představuje podle mého názoru zcela zásadní nebezpečí pro budoucí ochranu veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny. Neexistují žádné záruky, že stavební úřady budou rozhodovat s ohledem na dotčené veřejné zájmy a že stanoví vhodné podmínky pro provedení záměru (to vše navíc ve lhůtě pro rozhodnutí o povolení záměru). Za podstatně vhodnější koncept považuji jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny, které bylo zavedeno do zákona o ochraně přírody a krajiny již k 1. 1. 2021 (byť s výše zmiňovanými výhradami týkajícími se formy povolování výjimek a odchylného postupu).

Za povšimnutí stojí, že bez významnějších změn zůstávají ty části právní úpravy, které vyplývají přímo ze směrnice SEA, směrnice EIA, směrnice o stanovištích a směrnice o ptácích. Je vidět, že kontrola ze strany EU má v tomto ohledu svůj nezastupitelný význam. Současně však lze připomenout, že unijní legislativa má reprezentovat pouze minimální standard ochrany, který by měl být vhodně doplněn dalšími požadavky vyplývajícími z národní legislativy. Pozitivní změny české právní úpravy mají však jen dílčí charakter. Jedná se zejména o začlenění biotopů vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců do databáze územně analytických podkladů. V novém stavebním zákoně lze pak ocenit užší propojení územně plánovací dokumentace s ÚSES a začlenění ochrany migračních tras živočichů do § 5 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. do režimu obecné ochrany živočichů).

Také v případě druhé výzkumné otázky lze tedy říct, že došlo k potvrzení obou tezí naznačených v úvodu této práce. Umístění pozemní komunikace vyžaduje v celé délce příprav a povolování dostatečný prostor pro zvážení všech vlivů, variant a opatření, přičemž je nezbytná spolupráce odborníků ze všech dotčených oborů. V takové situaci se výše rozebrané trendy (rozsáhlé formální integrace řízení, zavádění lhůt a fikcí, omezování účasti veřejnosti apod.) jeví jako nevhodné, směřující sice možná k domnělému cíli rychleji zahájené výstavby, ovšem bez ohledu na to, zda zvolené řešení bude skutečně to nejvhodnější.

Z výše uvedených důvodů lze na druhou výzkumnou otázku odpovědět následovně:

Současný vývoj právní úpravy v oblasti stavebního práva neodpovídá požadavku na nalezení nejlepšího možného řešení umístění stavby pozemní komunikace v území s ohledem na veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny. Nedávné změny právní úpravy představily celou řadu institutů, které s odkazem na potřebu usnadnění a urychlení řízení významně ohrožují kvalitu přijatého rozhodnutí. Jedná se zejména o právní fikce ve stavebním zákoně a liniovém zákoně, o omezení účasti environmentálních spolků v územním řízení v kombinaci se změnou formy některých správních rozhodnutí vydávaných podle zákona o ochraně přírody a krajiny na pouhá závazná stanoviska a také o integraci agendy dosavadních orgánů ochrany přírody do státní stavební správy předpokládanou ve změnovém zákoně, který doprovází nový stavební zákon. Rychlost řízení by však neměla být považována za důležitější, než je kvalita rozhodnutí. Je proto na místě přehodnotit východiska současného legislativního vývoje v oblasti stavebního práva a obnovit snahy o nalezení takového řešení, které usnadní povolovací proces, aniž by snižovalo úroveň ochrany přírody a krajiny (i dalších veřejných zájmů).

Doporučení a úvahy *de lege ferenda*

V úvodu této práce byl stanoven základní cíl, podle kterého by závěry vyplývající z provedené analýzy měly obsahovat zejména doporučení směřující ke zlepšení právního rámce ochrany přírody a krajiny v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací. S ohledem na výše uvedené lze v první řadě formulovat jedno možná trochu netypické, ovšem rovněž důležité doporučení – při jakýchkoli následujících změnách právní úpravy by mělo být postupováno s rozmyslem tak, aby přijaté změny byly v rámci možností stabilní (brzy se zase neměnily), co nejvíce nesporné a aby nepřinášely další výkladové potíže. Respektovány by přitom měly být základní principy práva životního prostředí, mezi které patří také princip trvale udržitelného rozvoje, principy prevence a předběžné opatrnosti, princip komplexní a integrované ochrany a princip informovanosti a účasti veřejnosti na rozhodování.

Vedle toho lze na základě zjištění obsažených v disertační práci formulovat především následující doporučení týkající se vývoje právní úpravy i její aplikace a interpretace:

Na strategické a nejvyšší koncepční úrovni by měla být přítomna úvaha o možnostech převedení silniční dopravy na jiný (z environmentálního pohledu šetrnější) způsob dopravy. Tento požadavek lze navázat zejména na posouzení variant v rámci procesu SEA týkajícího se Dopravních sektorových strategií, PÚR ČR a/nebo ÚRP. Proto v tomto případě není nutná změna právní úpravy, spíše by bylo vhodné, kdyby tento požadavek uplatňoval příslušný úřad (MŽP) v závěrech zjišťovacího řízení (v rámci *scopingu*).

Pokud jde o koncepční fázi územního plánování, odkázat lze v první řadě na již výše uvedená doporučení týkající se způsobu přebírání koridorů staveb z PÚR ČR do ZÚR. Problémy související s tímto vztahem však do budoucna pravděpodobně „vyřeší“ ÚRP, proto se zde hodí zaměřit spíše na něj. Nová právní úprava týkající se ÚRP vykazuje podle mého názoru dílčí nedostatky ve vztahu k účasti veřejnosti, které zakládají zcela neodůvodněné rozdíly oproti procesům pořizování jiné územně plánovací dokumentace. Především se domnívám, že by v procesu pořizování ÚRP měla být dána možnost zástupci veřejnosti, dotčeným obcím a oprávněnému investorovi podat námítky obdobně, jako je tomu při pořizování ZÚR. Hodí se také upozornit, že v návaznosti na zavedení ÚRP do stavebního zákona nedošlo k žádné změně § 101a odst. 2 soudního řádu správního, která by to reflektovala v tom smyslu, že by zajistila obcím a krajům zvláštní aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného ze strany MMR. Taková úprava by přitom jistě byla na místě.

Nový stavební zákon tyto rozdíly „odstraňuje“ tím, že zcela ruší institut zástupce veřejnosti a vylučuje možnost podávání námitek při pořizování veškeré územně plánovací dokumentace. Veřejnost tedy bude moci podávat pouze připomínky a k podání návrhu na zrušení

opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a soudního řádu správního nebude moci využít zástupce veřejnosti. Nedojde-li v tomto ohledu k žádné změně, pak bude důležité jednak, aby docházelo k řádnému vypořádání připomínek již při pořizování územně plánovací dokumentace, a také aby soudy postupovaly vstřícně při dovozování aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ze strany obcí (nedojde-li k výše doporučené změně § 101a odst. 2 soudního řádu správního), jednotlivců a spolků.

Na koncepční úrovni by dále bylo vhodné zaměřit se více na problematiku sekundární zástavby v území, do kterého je stavba pozemní komunikace umístována. Tento problém lze zohlednit v první řadě již v rámci procesu SEA při pořizování územně plánovací dokumentace (zde tedy bude opět záviset především na příslušném úřadu, zda uplatní s tím související požadavky v závěru zjišťovacího řízení).²⁰⁰⁵ V návaznosti na to lze však upozornit i na možnost ochrany dotčeného území před nevhodnou sekundární zástavbou v ÚP obcí. Významné je to zejména ve vztahu k migračním trasám volně žijících živočichů, které navazují na migrační objekty realizované na pozemní komunikaci. Uplatnění tohoto doporučení bude v praxi záviset především na dohodě se zástupci místní samosprávy.

Dále se s ohledem na analýzu provedenou v této práci domnívám, že splnění podmínek pro povolení výjimky ze základních ochranných podmínek ZCHÚ, které jsou stanoveny v § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, by mělo být posuzováno již na koncepční úrovni (při pořizování územně plánovací dokumentace, která vymezuje koridor stavby pozemní komunikace ve ZCHÚ). Tento postup by zejména umožnil zvážení „potřebnosti“ vedení stavby přes ZCHÚ již ve fázi umístování jejího koridoru a také s tím související zvažování v úvahu připadajících variant. Ve své nejjednodušší podobě by se tento postup mohl realizovat prostřednictvím řádně odůvodněného stanoviska orgánu ochrany přírody, ve kterém budou podmínky podle § 43 posouzeny (včetně zvážení existence potenciálně vhodnějšího koncepčního řešení) a s ohledem na to bude vyjádřen souhlas či nesouhlas s navrhovaným řešením. Toto stanovisko musí být pro obsah územně plánovací dokumentace závazné (obdobně jako rozhodnutí o povolení výjimky je předpokladem pro vydání územního rozhodnutí).

Pokud jde o ochranu ZCHD živočichů a rostlin při umístování staveb pozemních komunikací (a obdobně i jiných staveb), domnívám se, že podmínky pro povolení výjimky z jejich základních ochranných podmínek stanovené v § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny by se neměly rozlišovat podle toho, zda se jedná o druhy chráněné podle práva EU či nikoli (jen ve vztahu k druhům chráněným podle práva EU je výslovně stanoven požadavek na to, aby byla

²⁰⁰⁵ V případě hierarchicky vyšších druhů územně plánovací dokumentace lze však v této souvislosti narazit na možnost posouzení záležitostí, které svou povahou náleží nižší územně plánovací dokumentaci.

prokázána neexistence jiného uspokojivého řešení). Naopak by měly být odvozeny od kategorie ohroženosti jednotlivých dotčených druhů. Bohužel však jakákoli reorganizace v tomto směru by byla velice obtížná, protože druhy chráněné podle práva EU se nacházejí ve všech kategoriích ohroženosti a současně mnoho druhů chráněných „pouze“ podle českého práva je zařazeno do kategorie kriticky či silně ohrožených druhů.²⁰⁰⁶ Přesto však podle mého názoru není současný přístup zcela správný a do budoucna by proto mohla být zvážena jeho změna.

Ve vztahu k problematice fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací bych ráda doporučila začlenění právní úpravy týkající se ochrany migračních tras volně žijících živočichů do zákona o ochraně přírody a krajiny. S touto změnou počítá nový stavební zákon (resp. změnový zákon, který jej doprovází), ovšem kdyby k tomu byla příležitost, mohla by být příslušná změna zákona o ochraně přírody a krajiny provedena i dříve (účinnost změny je stanovena až na 1. 7. 2023, což je s ohledem na její dílčí charakter zbytečně dlouhá doba). Velmi podobné doporučení lze vztáhnout také k začlenění nadregionálního ÚSES do ÚRP, ke kterému by podle mého názoru mělo dojít již při přijetí prvního ÚRP (pokud k němu na základě současného stavebního zákona dojde a nebude se čekat až na účinnost nové právní úpravy).

Řada dalších doporučení by se dále mohla týkat odstraňování nedávných změn právní úpravy, které byly v této práci podrobeny kritice. Jedná se především o omezení účasti environmentálních spolků podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v řízeních podle jiných právních předpisů, o právní fikce stanovené v § 4 odst. 9 stavebního zákona a § 2 odst. 7 liniového zákona, o možnost povolení výjimky podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny ve formě závazného stanoviska a o zahrnutí povolování výjimek ze základních ochranných podmínek ZCHD a ZCHÚ a povolování odchýlného postupu při ochraně ptáků do jednotného závazného stanoviska. Jakákoli doporučení ohledně těchto změn však samozřejmě naráží na výše uvedené doporučení týkající se stability právní úpravy. Omezím se proto na konstatování, že by podle mého názoru bylo namístě zvážit společné působení všech těchto změn (blíže srov. 5. kapitulu této práce) a v návaznosti na to také možnost jejich zpětné změny.

Z obdobných důvodů je obtížné formulovat jakákoli doporučení ve vztahu k novému stavebnímu zákonu, který byl přijat jen velmi krátce před uzavřením rukopisu této práce. Tato doporučení by předpokládala buď velmi rozsáhlé změny nového stavebního zákona i změnového zákona ještě předtím, než nabydou účinnosti, nebo v krajním případě úplné zrušení těchto

²⁰⁰⁶ Seznam zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin s vyznačením druhů chráněných podle práva EU lze srovnat na MŽP, *Seznam zvláště chráněných rostlin a živočichů podle § 56 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění* [online], dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zvlaste_chranene_druhy/\\$FILE/OP-seznam_ZCHD-20150527.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zvlaste_chranene_druhy/$FILE/OP-seznam_ZCHD-20150527.pdf) [cit. 31. 7. 2021].

dvou předpisů. Zejména k druhé možnosti bych se však stavěla opatrně, protože rekonstrukce v oblasti stavebního práva byla potřebná a její znovuzahájení od úplného počátku by znamenalo odklad jakýchkoli změn o dalších mnoho let. Změnu před nabytím účinnosti však podle mého názoru zvážit lze. Pokud by k ní došlo, domnívám se především, že by měl být opuštěn nebo významně upraven koncept integrace agendy dotčených orgánů do státní stavební správy. Za podstatně vhodnější nástroj považuji koordinaci závazných stanovisek, popř. jednotné závazné stanovisko k zásahu do přírody a krajiny.

V rovině teoretické se také domnívám, že problematika povolování dopravních staveb (popř. obecněji liniových staveb) si zaslouží komplexnější zvláštní úpravu, která může být začleněna buď do zvláštního zákona nebo do zvláštní části stavebního zákona. Tato právní úprava by neměla pouze stanovovat výjimky z obecné právní úpravy v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Měla by být vytvořena s ohledem na specifika těchto záměrů a měla by směřovat k zajištění racionální a efektivní integrace požadavků na ochranu všech souvisejících veřejných a soukromých zájmů do rozhodování o nich. Také tento návrh jde však momentálně zcela mimo koncept zvolený zákonodárcem v novém stavebním zákoně, který nadále využívá dílčích odchylek od standardního režimu povolování staveb. Šlo by jej tedy zvážit až v případě, že by se v budoucnosti chystaly další větší změny příslušné právní úpravy.

Návrhy pro další výzkum a závěrečná poznámka

Jsem si plně vědoma toho, že předkládám práci velice rozsáhlou. Přitom v ní však současně na mnoha místech upozorňuji, že z praktických důvodů došlo k omezení zkoumané problematiky jen na určité aspekty a otázky, či případně doporučuji dílčí a související témata k dalšímu rozpracování v případném navazujícím výzkumu. Ty se zde hodí krátce zrekapitulovat:

(1) Užitečná by podle mého názoru byla podrobnější analýza týkající se pozemních komunikací nižší kategorie, resp. i analýza týkající se dalších dopravních staveb (vysokorychlostní železniční tratě, vnitrozemská vodní doprava, letecká doprava). (2) Stejně tak by bylo vhodné zaměřit se i na vlivy pozemních komunikací a silniční dopravy (případně i dalších dopravních staveb) na další složky životního prostředí (voda, ovzduší a klima, zemědělská půda a lesy atd.). (3) Důležitá je také ochrana životního prostředí (přírodu a krajinu nevyjímaje) při výstavbě, provozu, údržbě a úpravách dopravních staveb. (4) Prospěšné by mohlo být také zpracování dalších případových studií i doplnění těch zde zpracovaných (pozornost této práce byla orientována vždy jen na určité otázky). (5) A konečně také komparativní analýzy obsažené v této práci představují pouze úvod do problematiky, který by bylo možné dále rozvinout.

Rozsah zpracované i navrhované problematiky sám o sobě vede k zamyšlení nad tím, jak moc je problematika týkající se vztahu mezi realizací pozemních komunikací a ochranou přírody a krajiny rozsáhlá, a to jak po věcné, tak po procesní stránce. Osobně bych proto na tomto místě ráda dodala, že si nedovedu představit procesní řešení, které by zajistilo rychlé umístění stavby pozemní komunikace při současném odpovídajícím zohlednění všech souvisejících veřejných a soukromých zájmů. Je správné zamýšlet se nad tím, jak tento proces co nejvíce zefektivnit. Na druhé straně je však podle mého názoru nezbytné počítat s tím, že rozsah problematiky odůvodňuje delší dobu strávenou přípravami a povolováním stavby.

Ve vztahu k případným zpožděním, které vzniknou z důvodů souvisejících s ochranou přírody a krajiny, je pak nezbytné znova a znova opakovat, že se jedná o ochranu důležitého veřejného zájmu. Tuto skutečnost nelze v očích veřejnosti donekonečna bagatelizovat a svádět problémy „na křečka“ (na což je s jistou dávkou nadsázky poukázáno již v citátu použitém na začátku této práce). Přírodě a krajině je třeba dlouhodobě věnovat pozornost, která odpovídá jejímu významu v oblasti poskytování ekosystémových služeb i hodnotě, kterou má sama o sobě. Domnívám se, že v tomto ohledu je nezbytné myslet podstatně více dopředu, než jen v horizontu času „ztraceného“ diskusemi o umístění koridoru stavby v územně plánovací dokumentaci nebo při přezkumu územního rozhodnutí ze strany správního soudu.

Závěrem se proto hodí ještě jednou odkázat na dva již citované výňatky z judikatury a odborné literatury: Zaprvé, jak uvádí NSS, „[r]egulace využití území je otázkou přesahující rámec života jedné i více generací a proto musí být povznesena nad momentální krátkodobé či dokonce okamžité potřeby té či oné politické reprezentace vzešlé z výsledků voleb.“²⁰⁰⁷ Zadruhé, jak je uvedeno ve zprávě IPBES o biodiverzitě, „[p]říroda i její přínosy pro lidi jsou životně důležité pro lidskou existenci a dobrou kvalitu života.“²⁰⁰⁸ A současně, „[c]íle týkající se ochrany a udržitelného využívání přírody a dosažení udržitelnosti nelze splnit při zachování současných trendů. Cílů pro rok 2030 a dále lze dosáhnout pouze transformativními změnami napříč ekonomickými, sociálními, politickými a technologickými faktory.“²⁰⁰⁹

²⁰⁰⁷ Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 – 60.

²⁰⁰⁸ Díaz, S., atd. (eds.), *The global assessment report on biodiversity and ecosystem services, summary for policy-makers* [online], 2019, opak. cit., s. 10. Překlad autorky. Originální znění: „Both nature and nature’s contributions to people are vital for human existence and good quality of life [...].“

²⁰⁰⁹ Tamtéž, s. 14. Překlad autorky. Originální znění: „Goals for conserving and sustainably using nature and achieving sustainability cannot be met by current trajectories, and goals for 2030 and beyond may only be achieved through transformative changes across economic, social, political and technological factors.“

Seznam zkratek

Zkratky

ASFINAG	Akciová společnost pro financování dálnic a rychlostních silnic (Rakousko) (<i>Autobahnen- und Schnellstraßen- Finanzierungs- Aktiengesellschaft</i>)
AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny
AGR	Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem (<i>European Agreement on main International Traffic Arteries</i>)
BMVI	Spolkové ministerstvo dopravy a digitální infrastruktury (Německo) (<i>Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur</i>)
BVWP	Plán spolkových dopravních tras (Německo) (<i>Bundesverkehrswegeplan</i>)
CBD	Úmluva o biologické rozmanitosti (<i>Convention on Biological Diversity</i>)
ČR	Česká republika
EHK OSN	Evropská hospodářská komise OSN
EIA	Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (<i>Environmental Impact Assessment</i>)
EU	Evropská unie
CHKO	Chráněná krajinná oblast
IPBES	Mezivládní panel OSN pro biodiverzitu a ekosystémové služby (<i>Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services</i>)
MD	Ministerstvo dopravy
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NSS	Nejvyšší správní soud
OSN	Organizace spojených národů
PEEN	Panevropská ekologická síť (<i>The Pan European Ecological Network</i>)
PÚR	Politika územního rozvoje
ŘSD	Ředitelství silnic a dálnic
SACs	Evropsky významné lokality – vyhlášené

	<i>(Special Areas of Conservation)</i>
SCIs	Evropsky významné lokality – nevyhlášené <i>(Sites of Community Interest)</i>
SEA	Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí <i>(Strategic Environmental Assessment)</i>
SPAs	Ptačí oblasti <i>(Special Protection Areas)</i>
TEN-T	Transevropská dopravní síť <i>(Trans-European Transport Network)</i>
ÚP	Územní plán
ÚP VÚC	Územní plán velkého územního celku
ÚRP	Územní rozvojový plán
ÚS	Ústavní soud
ÚSES	Územní systém ekologické stability
ZCHD	Zvláště chráněné druhy
ZCHÚ	Zvláště chráněná území
ZÚR	Zásady územního rozvoje

Zkrácené názvy právních předpisů a mezinárodních smluv

Mezinárodní smlouvy

Úmluva o biologické rozmanitosti („CBD“)

Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť („Bernská úmluva“)

Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva („Ramsarská úmluva“)

Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů („Bonnská úmluva“)

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví („úmluva UNESCO“)

Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin („CITES“)

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států („Úmluva z Espoo“)

Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí („Protokol SEA“)

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí („Aarhuská úmluva“)

Právní předpisy EU

Nařízení (EU) č. 1315/2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě („nařízení TEN-T“)

Nařízení (EU) č. 1316/2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy („nařízení CEF“)

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků („směrnice o ptácích“)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí („směrnice SEA“)

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 EIA“)

České právní předpisy

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („zákon o ochraně přírody a krajiny“)

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

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí („zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“)

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích („zákon o pozemních komunikacích“)

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád („správní řád“)

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („soudní řád správní“)

Zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací („liniový zákon“)

Německé právní předpisy

Základní zákon – Ústava (*Grundgesetz*, „GG“)

Zákon o výstavbě spolkových pozemních komunikací (*Fernstraßenausbaugesetz*, „FStrAbG“)

Zákon o spolkových pozemních komunikacích pro dálkovou dopravu (*Bundesfernstraßengesetz*, „FStrG“)

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung*, „UVPG“)

Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny (*Bundesnaturschutzgesetz*, „BNatSchG“)

Rakouské právní předpisy

Spolková ústava (*Bundes-Verfassungsgesetz*, „B-VG“)

Zákon o spolkových pozemních komunikacích (*Bundesstraßengesetz 1971*, „BStG“)

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000*, „UVP-G“)

Hornorakouský zákon na ochranu přírody a péči o ni (*Landesgesetz über die Erhaltung und Pflege der Natur*, „Oö. NSchG 2001“)

Dolnorakouský zákon o ochraně přírody (*NÖ Naturschutzgesetz*, „NÖ NSchG 2000“)

Slovenské právní předpisy

Zákon č. 135/1961 Zb., o pozemných komunikáciách („silniční zákon“)

Zákon č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku („stavební zákon“)

Zákon č. 129/1996 Z. z., o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá („zákon o urychlení přípravy výstavby dálnic“)

Zákon č. 669/2007 Z. z., o jednorázových mimořádných opatřeních při přípravě některých staveb dálnic a silnic pro motorová vozidla („zákon o jednorázových mimořádných opatřeních“)

Zákon č. 24/2006 Z. z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie („zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“)

Zákon 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny („zákon o ochraně přírody a krajiny“)

Polské právní předpisy

Zákon o veřejných komunikacích (*Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*, „zákon o veřejných komunikacích“)

Zákon o zvláštních pravidlech pro přípravu a provádění investic v oblasti veřejných komunikací (*Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, „zákon o zvláštních pravidlech“)

Zákon o poskytování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí (*Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, „zákon o poskytování informací, účasti veřejnosti a posuzování vlivů“).

Zákon o ochraně přírody (*Ustawa o ochronie przyrody*, „zákon o ochraně přírody“)

Zákon o ochraně životního prostředí (*Prawo ochrony środowiska*, „zákon o ochraně životního prostředí“)

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

Odborná literatura – knihy

Bonnin, M., Bruszik, A., Delbaere, B., Lethier, H., Richard, D., Rientjes, S., van Uden, G., Terry, A., *The Pan-European Ecological Network: taking stock*, Nature and Environment No. 146, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2007, ISBN 978-92-871-6118-5, 116 s.

Born, Ch.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D., Van Hoorick, G., *The Habitats Directive in its EU Environmental law Context. European Natures Best Hope?*, Routledge, Abingdon, Oxon and New York 2015, ISBN 978-1-138-01958-4, 510 s.

Damohorský, M. (ed.), *Integrace a právo životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 2/2006, Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2008, ISSN 0323-0619, 220 s.

Damohorský, M. a kol., *Právo životního prostředí*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2010, ISBN 978-80-7400-338-7, 678 s.

Dvořák, L., *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, Komentář*, 2. vydání, Wolters Kluwer ČR, Praha 2018, ISBN 978-80-7552-183-5, 428 s.

Forman, R. T. T., Sperling, D., Bissonette, J. A., Clevenger, A. P., Cutshall, C. D., Dale, V. H., Fahrig, L., France, R., Goldman, Ch. R., Heanue, K., Jones, J. A., Swanson, F. J., Turrentine, T., Winter, T. C., *Road Ecology: Science and Solutions*, Island Press, Washington 2003, ISBN 1-55963-933-4, 481 s.

Glasson, J., Therivel, R., *Introduction to Environmental Impact Assessment*, 5. vydání, Routledge, Abingdon, Oxon 2019, ISBN 978-1-138-60075-1, 381 s.

Hendrych, D. a kol., *Správní právo, obecná část*, 8. vydání, C. H. Beck, Praha 2012, ISBN 978-80-7179-254-3, 832 s.

Jackson, A. L. R., *Conserving Europe's Wildlife. Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*, Routledge, Abingdon, Oxon and New York 2018, ISBN 978-1-138-20365-5, 312 s.

Jančářová, I., Hanák, J. a kol., *Auta, auta, auta... a životní prostředí*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek 663, Masarykova univerzita, Brno 2019, ISBN 978-80-210-9408-6, 292 s.

Jančářová, I., Dudová, J. (eds.), *Ochrana přírody při rozvojových činnostech a jiné střety zájmů při využití území, Sborník z konference*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek č. 605, Masarykova univerzita, Brno 2017, ISBN 978-80-210-8838-2, 180 s.

Jančářová, I. a kol. *Právo životního prostředí: obecná část*, 1. vydání, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Brno 2016, edice Učebnice Právnické fakulty MU, sv. č. 531, ISBN 978-80-210-8366-0, 715 s.

Jančářová, I., Dudová, J., et al., *Sustainable development and conflicts of interests in nature protection in Czechia, Poland and Slovakia*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, svazek 600, Masarykova univerzita, Brno 2017, ISBN 978-80-210-8815-3, 313 s.

- Johnson, D., Turner, C., *Strategy and Policy for Trans-European Networks*, Palgrave Macmillan, 2007, ISBN 978-1-4039-4283-8, 214 s.
- Jones, G. QC (ed.), *The Habitats Directive: A Developer's Obstacle Course?*, Hart Publishing, Oxford and Portland 2012, ISBN 978-1-84946-293-8, 323 s.
- Katrlík, R., *Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie*, Komentár, Wolters Kluwer, 2016, ISBN 978-80-8168-340-4, 393 s.
- Kaźmierska-Patrzyzna, A., *Ochrona różnorodności biologicznej w systemie prawnej ochrony przyrody*, Poltext Sp. z.o.o., Warszawa 2019, ISBN 978-83-8175-017-2, 292 s.
- Köhler, M., *Naturschutzrecht*², 2. vydání, Jan Sramek Verlag, Vídeň 2016, ISBN 978-3-7097-0107-2, 127 s.
- Koch, H.-J., Hofmann, E., Reese, M., *Handbuch Umweltrecht*, 5. vydání, C. H. Beck, 2018, ISBN 978-3-406-71058-2, 1284 s.
- Košičiarová, S. a kol., *Právo životného prostredia*, 2. vydání, Aleš Čeněk, Bratislavská vysoká škola práva, 2009, ISBN 978-80-7380-143-4, 680 s.
- Kotowski, W., Kurzępa, B., Kot, Ł., *Drogi publiczne: Budowa, utrzymanie, finansowanie*, C. H. Beck, Warszawa 2014, ISBN 978-83-255-6706-7, 237 s.
- Lídl, V., Janda, T., *Stavby, kterým doba nepřála, Výstavba dálnic v letech 1938–1950 na území Čech a Moravy*, ŘSD 2006.
- Machačková, J. a kol., *Stavební zákon, Komentář*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2018, ISBN 978-80-7400-558-9, 1216 s.
- Martolos, J., Libosvár, T., Šíkula, T., Anděl P., *Metodika optimalizace návrhu opatření k usměrnění pohybu živočichů přes pozemní komunikace*, certifikovaná metodika, EDIP s.r.o., 2014, ISBN 978-80-87394-10-6, 84 s.
- Morgera, E., Razaque, J. (eds.), *Biodiversity and Nature Protection Law*, Elgar Encyclopedia of Environmental Law series, 2017, ISBN: 978-1-78347-424-0, 544 s.
- Morrison-Saunders, A., *Advanced Introduction to Environmental Impact Assessment*, Elgar Advanced Introductions, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, Glos 2018, ISBN 978-1-78536-971-1, 174 s.
- Múčková, B., Balog, B., Jenčo, J., Kiča, M., *Zákon o ochrane prírody a krajiny, Komentár*, Wolters Kluwer, 2018, ISBN 978-80-8168-816-4, 806 s.
- Primack, R. B., Kindlmann, P., Jersáková J., *Úvod do biologie ochrany přírody*, 1. vydání, Portál, Praha 2011, ISBN 978-80-7367-595-0, 472 s.
- Průchová, I. a kol., *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Brno 2011, ISBN 978-80-210-5667-1, 488 s.
- Radecki, W., Danecka, D., *Ustawa o ochronie przyrody, Komentarz*, 5. vydání, Difin, Warszawa 2018, ISBN 978-83-80-85-606-6, 701 s.
- Rakoczy, B. a kol., *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, ISBN 978-83-8107-841-2, 250 s.
- Rehbinder, E., Schink, A. (Hrsg.), *Grundzüge des Umweltrechts*, 5. vydání, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2018, ISBN 978-3-503-17721-9, 1386 s.
- Schnedl, G., *Umweltrecht im Überblick*, 2. vydání, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Vídeň 2014, ISBN 978-3-7089-1173-1, 280 s.

Staša, J., Rajchl, J. (eds.), *Sondy do stavebního práva*, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, nakladatelství Eva Rozkotová, Praha 2018, sborník č. 72, ISBN 978-80-87975-85-5, 272 s.

Stejskal, V., *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Linde, Praha 2006, ISBN 80-7201-609-1, 591 s.

Stejskal, V., *Vývojové tendence právní úpravy ochrany přírody*, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2012, ISBN 978-80-87146-65-1, 302 s.

Stejskal, V., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, Wolters Kluwer ČR, Praha 2016, ISBN 978-80-7552-229-0, 576 s.

Van der Ree, R., Smith, D. J., Grilo, C. (eds.), *Handbook of Road Ecology*, Wiley Blackwell, 2015, ISBN 978-1-118-56818-7, 522 s.

Vomáčka, V., Židek, D. a kol., *Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, svazek 561, Masarykova univerzita, Brno 2016, ISBN 978-80-210-8343-1, 336 s.

Vomáčka, V., *Stavební právo a požadavky evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, svazek 703, Masarykova univerzita, Brno 2020, ISBN 978-80-210-9786-5 (online), 243 s.

Vomáčka, V., Knotek, J., Konečná, M., Hanák, J., Dienstbier, F., Průchová, I., *Zákon o ochraně přírody a krajiny, Komentář*, 1. vydání, C. H. Beck, Praha 2018, ISBN 978-80-7400-675-3, 696 s.

Zahumenská, V., Benák, J., *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky aktivní legitimity*, Wolters Kluwer ČR, Praha 2016, ISBN 978-80-7552-404-1, 152 s.

Zýka, V., *Fragmentace krajiny ČR dopravními stavbami, Vývoj, současný stav a priority územní ochrany*, Academia, Praha 2016, ISBN 978-80-200-2557-9, 179 s.

Židek, D., *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*, Wolters Kluwer ČR, Praha 2019, ISBN 978-80-7598-353-4, 220 s.

Odborná literatura – články

Balla, S., Diederichs, N., Günnewig, D., Reinhartz, F., *Die neuen Richtlinien für die Umweltverträglichkeitsprüfung im Straßenbau (RUVV)*, In: Naturschutz & Landschaftsplanung, únor 2021, číslo 53 (2), s. 22–29.

Danecka, D., Radecki, W., *Ústřední orgány ochrany přírody a životního prostředí v Polsku*, In: České právo životního prostředí, č. 2/2020 (56), ISSN 1213-5542, s. 58–69.

Díaz, C. L., *The EC Habitats Directive Approaches its Tenth Anniversary: An Overview*, In: Review of European, Comparative & International Environmental Law, číslo 10 (3), 2001, ISSN 0962-8797, s. 287–295.

Dvorská, E., *Aktuální změny právní úpravy v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí*, In: České právo životního prostředí, č. 4/2017 (46), ISSN 1213-5542, s. 38–59.

Franková, M., *Malé zamyšlení nad „rychlou novelou“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, In: České právo životního prostředí, č. 3/2016 (41), ISSN 1213-5542, s. 53–56.

Franková, M., *Rekodifikace veřejného stavebního práva: Jaké změny má doznat státní správa v oblasti ochrany životního prostředí?*, In: České právo životního prostředí, č. 3/2020 (57), ISSN 1213-5542, s. 41–52.

- Franková, M., *Změny v právní úpravě ochrany přírody při umísťování staveb a změnách využití území*, In: České právo životního prostředí, č. 45, roč. 3/2017, ISSN 1213-5542, s. 56–78.
- Chaloupková, A., *Legal Aspects of Protection of Natura 2000 Sites in Connection with Road Construction in the Czech Republic*, In: Damohorský, M., Pokorný, J., *Doctoral Thesis of Environmental Law: "My Ph.D. Research"*, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha 2020, ISBN 978-80-87488-36-2, s. 75–92.
- Chaloupková, A., *Pozemní komunikace s negativním vlivem na lokality soustavy Natura 2000 ve stanoviscích Evropské komise a v judikatuře Soudního dvora EU*, In: České právo životního prostředí 4/2020 (58), ISSN 1213-5542, s. 68–88.
- Chaloupková, A., *Problematika fragmentace krajiny pozemními komunikacemi z pohledu práva*, In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2019, vol. LXV, Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, ISSN 0323-0619, s. 21–33.
- Chaloupková, A., *TEN-T (roads) and the environment: Commission's proposal to facilitate TEN-T implementation and its implications for the Czech environmental law*, In: Damohorský, M., Kerschner, F., Stejskal, V., Wagner, E. (Hrsg.), *Adaptation to climate change from the perspective of private and public (international, European and national) law*, Eva Rozkotová Publishing, Beroun, 2021. K datu uzavření rukopisu této práce je článek přijat k publikaci.
- Nollkaemper, A., *Habitat Protection in European Community Law: Evolving Conceptions of a Balance of Interests*, In: Journal of Environmental Law, číslo 9 (2), 1997, s. 271–286.
- Krämer, L., *The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive*, In: Journal of Environmental Law, číslo 21 (1), 2009, s. 59–85.
- Stanovisko České společnosti pro právo životního prostředí k návrhům na změnu zákona o ochraně přírody a krajiny v souvislosti s návrhem nového stavebního zákona*, In: České právo životního prostředí, č. 1/2021 (59), ISSN 1213-5542, s. 79–80.
- Stejskal, V., *Nové evropské unijní strategie v oblasti ochrany biologické rozmanitosti a vztahu zemědělské politiky a environmentální politiky*, In: České právo životního prostředí, č. 3/2020 (57), ISSN 1213-5542, s. 125–132.
- Stejskal, V., *Nová právní úprava národních parků*, In: České právo životního prostředí, č. 1/2017 (43), ISSN 1213-5542, s. 22–33.
- Stejskal, V., *Nový trend: omezování a vylučování působnosti orgánů ochrany přírody pro účely povolování stavebních záměrů*, In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2019, vol. LXV, Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, ISSN 0323-0619, s. 9–19.
- Stejskal, V., *Naše země nevzkvétá (30 let poté)*, In: České právo životního prostředí, č. 4/2019 (54), ISSN 1213-5542, s. 7–11.
- Stejskal, V., *Ústavní soud těsnou většinou posvětil rozhodnutí Poslanecké sněmovny ohledně snížení úrovně nabytých práv spolků (k § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.)*, In: České právo životního prostředí, č. 1/2021 (59), ISSN 1213-5542, s. 112–125.
- Vícha, O., *Právní úprava procesu posouzení vlivů prioritních dopravních záměrů na životní prostředí je ústavně konformní*, In: České právo životního prostředí, č. 4/2019 (54), ISSN 1213-5542, s. 67–81.
- Vomáčka, V., Bahýřlová, L., *Zvláštní režim procesu EIA pro vybrané prioritní stavby (k novele č. 256/2016 Sb.)*, In: České právo životního prostředí, č. 3/2016 (41), ISSN 1213-5542, s. 45–52.

Vomáčka, V., Židek, D., *Omezení účastenství ekologických spolků: Pyrrhovo vítězství stavební lobby*, In: České právo životního prostředí, roč. 3/2017 (45), ISSN 1213-5542, s. 36–55.

Zicha, J., *Právní problematika ochrany biodiverzity*, In: České právo životního prostředí, č. 1/2011 (29), ISSN 1213-5542, s. 13–152.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Odborné články (online)

Bejček, P., *Kompenzační opatření podle článku 6.4 směrnice o stanovištích* [online], In: Ochrana přírody, č. 3/2011, 7. 10. 2011, dostupné z: <https://www.casopis.ochrana-prirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/kompenzacni-opatreni-podle-clanku-6-4-smernice-o-stanovistich/> [cit. 25. 7. 2021].

Buček, A., *Východiska a vývoj tvorby ekologických sítí v ČR* [online], In: Ochrana přírody, zvláštní číslo 2012, 21. 4. 2013, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/vychodiska-a-vyvoj-tvorby-ekologickych-siti-v-cr/> [cit. 27. 7. 2021].

Fernández-Galiano, E., *A laboratory of ideas* [online], In: naturopa, č. 101/2004 “The 25 years of the Bern Convention“, dostupné z: <https://rm.coe.int/090000168093e8a8> [cit. 14. 7. 2021].

Havelková, S., *Novela stavebního zákona a zákona o ochraně přírody a krajiny* [online], In: Ochrana přírody, č. 6/2017, 29. 12. 2017, dostupné z: <https://www.casopis.ochrana-prirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novela-stavebniho-zakona-a-zakona-o-ochrane-prirody-a-krajiny/> [cit. 27. 7. 2021].

Havelková, S., *Zásahy do biotopů zvláště chráněných rostlin a živočichů* [online], In: Fórum ochrany přírody, dostupné z: <http://www.forumochranyprirody.cz/zasahy-do-biotopu-zvlaste-chranenych-rostlin-zivocichu> [cit. 26. 7. 2021].

Hlaváč, V., Pešout, P., *Nová metodika vymezení ÚSES – promarněná příležitost* [online], In: Ochrana přírody, č. 4/2017, 26. 8. 2017, dostupné z: <https://www.casopis.ochrana-prirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/nova-metodika-vymezovani-uses-promarnena-prilezitost/> [cit. 26. 7. 2021].

Chaloupková, A., *Jak Ústavní soud rozhodl o účasti environmentálních spolků ve správních řízeních* [online], In: Ekolist.cz, 13. 2. 2021, dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/alenan-chaloupkova-jak-ustavni-soud-rozhodl-o-ucasti-environmentalnich-spolku-ve-spravnich-rizenich> [cit. 27. 7. 2021].

Jančářová, I., *Návrh poslance Foldyny zásadně snižuje standard účasti veřejnosti v řízeních o lokálních záměrech* [online], Ekolist.cz, 12.5.2017, dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/ilona-jancarova-navrh-poslance-foldyny-zasadne-snizuje-standard-ucasti-verejnosti-v-rizenich-o-lokalnich-zamerech> [cit. 27. 7. 2021].

Jarošek, R., Kosejk, J., Matoušková, M., Jiskrová, J., *Komplexní pozemkové úpravy z pohledu ochrany přírody a krajiny*, In: Ochrana přírody, č. 5/2019, 24. 10. 2019, dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/pece-o-prirodu-a-krajinu/komplexni-pozemkove-upravy-z-pohledu-ochrany-prirody-a-krajiny/> [cit. 27. 7. 2021].

Jelínková, J., *Věcný záměr nového stavebního zákona aneb zrušení působnosti orgánů ochrany přírody* [online], In: Ochrana přírody, č. 2/2019, 26. 4. 2019, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/vecny-zamer-noveho-stavebniho-zakona-aneb-zruseni-pusobnosti-organu-ochrany-prirody/> [cit. 27. 7. 2021].

- Knotek, J., *Ochrana krajinného rázu* [online], In: Fórum ochrany přírody, dostupné z: <http://www.forumochranyprirody.cz/ochrana-krajinneho-razu> [cit. 26. 7. 2021].
- Kuras, T., Hejduk, S., Hula, V., Niedobová, J., Šikula, T., Těšitel, J., Mládek, J., *Dálnice – zelená páteř krajiny?* [online], In: Ochrana přírody, č. 5/2015, 22. 12. 2015, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/vyzkum-a-dokumentace/dalnice-zelena-pater-krajiny/> [cit. 7. 7. 2021].
- Mana, V., *Špatné zákony jsou nejhorším druhem tyranie* [online], In: Ochrana přírody, č. 1/2021, 21. 2. 2021, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/spatne-zakony-jsou-nejhorsim-druhem-tyranie/> [cit. 27. 7. 2021].
- Pešout, P., Hošek, M., *Ekologická síť v podmínkách ČR* [online], In: Ochrana přírody, zvláštní číslo 2012, 21. 4. 2013, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/ekologicka-sit-v-podminkach-cr/> [cit. 27. 7. 2021].
- Pešout, P., Hlaváč, V., Chobot, K., *Ochrana biotopů ohrožených druhů v územním plánování, Část I – Limity využití území z důvodu ochrany přírody* [online], In: Ochrana přírody, č. 2/2018, 21. 4. 2018, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ochrana-biotopu-ohrozenych-druhu-v-uzemnim-planovani/> [cit. 26. 7. 2021].
- Pešout, P., Hlaváč, V., Chobot, K., *Ochrana biotopů ohrožených druhů v územním plánování II, Část II – Vymezení biotopu vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců* [online], In: Ochrana přírody, č. 3/2018, 28. 6. 2018, dostupné z: <https://www.casopis.ochrana-prirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/ochrana-biotopu-ohrozenych-druhu-v-uzemnim-planovani-ii/> [cit. 27. 7. 2021].
- Plesník, J., *Celoevropská ekologická síť a zelená infrastruktura*, In: Ochrana přírody, zvláštní číslo 2012, 21. 4. 2013, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/ce-loevropska-ekologicka-sit-a-zelena-infrastruktura/> [cit. 14. 7. 2021].
- Plesník, J., *Ekologická síť půl století poté* [online], In: Ochrana přírody, č. 5/2020, 2. 11. 2020, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/kuler-recenze/ekologicka-sit-pul-stoleti-pote/> [cit. 27. 7. 2021].
- Sklenička, P., *Subjektivní problémy s krajinným rázem* [online], In: Ochrana přírody, č. 2/2011, 11. 7. 2011, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/uvodem/subjektivni-problemy-s-krajinnym-razem/> [cit. 26. 7. 2021].
- Ssymank, V. A., Balzer, S., Ullrich, K., *Biotopverbund und Kohärenz nach Artikel 10 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Ergebnisse eines internationalen Workshops auf der Insel Vilm* [online], In: Naturschutz und Landschaftplanung, číslo 38 (2), 2006, dostupné z: https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/ssymank_et_al.pdf [cit. 31. 5. 2020].
- Svoboda, P., *Nový stavební zákon: jak vykastrovat ochranu přírody v ČR* [online], In: Ochrana přírody, č. 1/2020, 28. 2. 2020, dostupné z: <https://www.casopis.ochrana-prirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novy-stavebni-zakon-jak-vykastrovat-ochranu-prirody-v-cr/> [cit. 27. 7. 2021].
- Svoboda, P., *Novela urychlovacího zákona: další deregulace výstavby na úkor ochrany přírody* [online], In: Ochrana přírody, č. 5/2020, 1. 11. 2020, dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/novela-urychlovaciho-zakona-dalsi-deregulace-vystavby-na-ukor-ochrany-prirody/> [cit. 25. 7. 2021].
- Szafranko E., *Procedura związana z przygotowaniem inwestycji drogowej w świetle specustawy* [online], In: Czasopismo Techniczne. Budownictwo, Wydawnictwo Politechniki

Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki, 2010, s. 405–417, dostupné z: https://repozytorium.biblos.pk.edu.pl/redo/resources/32781/file/suwFiles/SzafrankoE_ProceduraZwiazana.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Tomoszková, V., *Rakouský federalismus na příkladu územního plánování* [online], In: Časopis pro právní vědu a praxi, č. 4/2010, s. 342–349, dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6410> [cit. 31. 7. 2021].

Van Hoorick, G., *Compensatory Measures in European Nature Conservation Law* [online], In: Utrecht Law Review, svazek 10, číslo 2, květen 2014, dostupné z: <https://www.utrechtlawreview.org/articles/abstract/10.18352/ulr.276/> [cit. 16. 7. 2021].

Vodný, R., *Vyhláška č. 13/2018 Sb., novela vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti* [online], In: Urbanismus a územní rozvoj, roč. XXI, číslo 1/2018, dostupné z: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/casopis/2018/2018-01/01-vyhlaska.pdf> [cit. 27. 7. 2021].

Volf, O., *Silnice a Natura 2000* [online], In: Fórum ochrany přírody, únor 2017, dostupné z: <http://www.casopis.forumochranyprirody.cz/magazin/analyzy-komentare/silnice-a-natura-2000> [cit. 25. 7. 2021].

Dokumenty EU

Evropská komise, *2020 Winners* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/awards/application-2020/winners/index_en.htm [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Bílá kniha. Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje* [online], Brusel, 28. 3. 2011, KOM(2011) 144 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=CS> [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Commission staff working document, EU guidance on integrating ecosystems and their services into decision-making* [online], Brusel, 18. 7. 2019, SWD(2019) 305 final, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/pdf/SWD_2019_305_F1_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V2_P1_1042629.PDF [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Commission staff working document, Factsheets providing details of actions in the Action Plan for nature, people and the economy* [online], Brusel, 27. 4. 2017, SWD(2017) 139 final, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/factsheets_en.pdf [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Commission staff working document, Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)* [online], Brusel, 16. 12. 2016, SWD(2016) 472 final, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Commission staff working document, Guidance on a strategic framework for further supporting the deployment of EU-level green and blue infrastructure* [online], Brusel, 24. 5. 2019, SWD(2019) 193 final, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/pdf/SWD_2019_193_F1_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V4_P1_1024680.PDF [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Commission staff working document. The implementation of the 2011 White Paper on Transport "Roadmap to a Single European Transport Area – towards a competitive and resource-efficient transport system" five years after its publication: achievements and challenges* [online], Brusel, 1. 7. 2016, SWD(2016) 226 final, dostupné z: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/swd%282016%29226.pdf [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Commission Staff Working Document: Technical information on Green Infrastructure (GI)* [online], Brusel, 6. 5. 2013, SWD(2013) 155 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0155&from=EN> [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment – accompanying document to the White Paper: Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system* [online], Brusel, 28. 3. 2011, SEC(2011) 358 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0358&from=EN> [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Commission Staff Working Paper, Impact Assessment - accompanying the document Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on Union Guidelines for the development of the Trans-European Transport Network* [online], Brusel, 19. 10. 2011, SEC(2011) 1212 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1212&from=EN> [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Commission staff working paper – impact assessment accompanying the document Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020* [online], 3. 5. 2011, SEC(2011) 540 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0540&from=EN> [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: An Action Plan for nature, people and the economy* [online], Brusel, 27. 4. 2017, COM(2017) 198 final, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/action_plan/communication_en.pdf [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the sixth environment action programme of the European Community "Environment 2010: Our future, Our choice"* [online], 24. 1. 2001, COM/2001/0031 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52001DC0031> [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Environment action programme to 2030* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/strategy/environment-action-programme-2030_en [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *EU Biodiversity Policy Development* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/policy_dev_en.htm#1998 [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC* [online], únor 2007, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Inception Impact Assessment – Revision of Regulation on Union Guidelines for the development of the trans-European transport network (TEN-T)* [online], 20. 11. 2020,

dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12532-Revision-of-Regulation-on-Union-guidelines-for-the-development-of-the-trans-European-transport-network-TEN-T-> [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf [cit. 18. 7. 2021].

Evropská komise, *Management of Natura 2000 sites: Guidance – European Commission Opinions relevant to Article 6 (4) of the Habitats Directive* [online], dostupné z https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě* [online], Brusel, 17. 5. 2018, COM(2018) 277 final, dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0277/COM_COM\(2018\)0277_CS.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0277/COM_COM(2018)0277_CS.pdf) [cit. 28. 7. 2021].

Evropská komise, *Péče o lokality Natura 2000: ustanovení článku 6 směrnice o 'stanovištích' 92/43/EHS* [online], C(2018)7621 final, Brusel, 21. 11. 2018, dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN) [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Pracovní dokument útvarů Komise: souhrn posouzení dopadů – Průvodní dokument k Návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě* [online], Brusel, 19. 10. 2011, SEK(2011) 1213 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1213&from=EN> [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Proposal for a Decision of the European parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2030* [online], Brusel, 14. 10. 2020, COM(2020) 652 final, dostupné z: <https://ec.europa.eu/environment/pdf/8EAP/2020/10/8EAP-draft.pdf> [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Evropa v pohybu. Agenda pro sociálně spravedlivý přechod na čistou, konkurenceschopnou a propojenou mobilitu pro všechny* [online], Brusel, 31. 5. 2017, COM(2017) 283 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0283&from=EN> [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Evropa v pohybu. Udržitelná mobilita pro Evropu: bezpečná, propojená a čistá* [online], Brusel, 17. 5. 2018, COM(2018) 293 final, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e8b694e-59b5-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Jak dosáhnout nízkoemisní mobility. Evropská unie, který chrání naši planetu, posiluje postavení spotřebitelů a brání svůj průmysl a pracovníky* [online], Brusel, 8. 11. 2017, COM(2017) 675 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0675&from=EN> [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Naše životní pojistka, náš přírodní kapitál: strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2020* [online], Brusel, 3. 5. 2011,

KOM(2011) 244 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN> [cit. 14. 7. 2021].

Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030* [online], Brusel, 20. 5. 2020, COM(2020) 380 final, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Strategie pro udržitelnou a inteligentní mobilitu* [online], Brusel, 9. 12. 2020, COM(2020) 789 final, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5e601657-3b06-11eb-b27b-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu* [online], Brusel, 11. 12. 2019, COM(2019) 640 final, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů; Zelená infrastruktura – zlepšování přírodního kapitálu Evropy* [online], Brusel, 6. 5. 2013, COM(2013) 249 final, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0016.03/DOC_1&format=PDF [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Sdělení Komise – Pokyny Komise k zefektivnění posuzování vlivů na životní prostředí prováděných podle čl. 2 odst. 3 směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ve znění směrnice 2014/52/EU)* [online], C/2016/4701, OJ C 273 ze dne 27. 7. 2016, dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0727\(01\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0727(01)&from=CS) [cit. 18. 7. 2021].

Evropská komise, *The impact of TEN-T completion on growth, jobs and the environment. Synthesis. Final Report* [online], Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, ISBN 978-92-76-01400-3, dostupné z: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/studies/ten-t-growth-and-jobs-synthesis.pdf> [cit. 12. 7. 2021].

Evropská komise, *Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o hodnocení 7. rámcového programu pro životní prostředí* [online], Brusel, 15. 5. 2019, COM(2019) 233 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0233&from=EN> [cit. 16. 7. 2021].

Evropská komise, *Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Přezkum pokroku při provádění strategie EU pro zelenou infrastrukturu* [online], Brusel, 24. 5. 2019, COM(2019) 236 final, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0236&qid=1562053537296> [cit. 16. 7. 2021].

Evropský parlament, *Legislative observatory: 2018/0138(COD)* [online], dostupné z: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0138\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0138(COD)&l=en) [cit. 27. 7. 2021].

Evropský parlament, *Legislative train schedule – Revision of the Regulation on the Trans-European transport network (TEN-T)* [online], dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-ten-t-regulation-review> [cit. 12. 7. 2021].

Evropský parlament, *Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. ledna 2021 o přezkumu hlavních směrů pro transevropské dopravní sítě (TEN-T)* [online], 20. 1. 2021, 2019/2192(INI), dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0010_CS.pdf [cit. 12. 7. 2021].

Evropský účetní dvůr, *Auditní zprávy, přezkumy a stanoviska* [online], dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/cs/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab=tab4> [cit. 12. 7. 2021].

Komise Evropských společenství, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on European Community Biodiversity Strategy* [online], Brusel, 4. 2. 1998, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC0042&from=EN> [cit. 16. 7. 2021].

Komise Evropských společenství, *Towards Trans-European Networks for a Community Action Programme* [online], Brusel, 10. 12. 1990, COM(90) 585 final, dostupné z: <http://aei.pitt.edu/2935/1/2935.pdf> [cit. 12. 7. 2021].

Rada EU, *Council conclusions on Transport infrastructure and the Trans European Network* [online], zasedání Rady Doprava, telekomunikace a energetika, Brusel, 3. 12. 2014, dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/trans/146017.pdf [cit. 28. 7. 2021].

Rada EU, *Position of the Council at first reading with a view to the adoption of a Directive of the European parliament and of the Council on streamlining measures for advancing the realisation of the transEuropean transport network (TEN-T)* [online], Brusel, 14. 6. 2021, sp. zn. 2018/0138(COD), dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10537-2020-REV-1/en/pdf> [cit. 28. 7. 2021].

Rada Evropských společenství, *Rozhodnutí Rady ze dne 25. října 1993 o uzavření Úmluvy o biologické rozmanitosti* [online], 93/626/EHS, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993D0626&from=CS> [cit. 14. 7. 2021].

Koncepční dokumenty ČR

MD, *Dopravní politika ČR pro období 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050* [online], duben 2013, dostupné z: https://www.dataplan.info/img_upload/7bdb1584e3b8a53d337518d988763f8d/dopravni-politika-2014-2020-schvalena.pdf [cit. 8. 7. 2021].

MD, *Dopravní politika České republiky pro období 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050* [online], dostupné z: <https://www.mdcz.cz/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI/Dopravni-politika-CR-pro-obdobi-2014-2020-s-vyhled?returl=/Dokumenty/Strategie/Dopravni-politika-a-MFDI> [cit. 24. 7. 2021].

MD, *Dopravní sektorové strategie: Střednědobý plán rozvoje dopravní infrastruktury s dlouhodobým výhledem* [online], souhrnný dokument – aktualizace 2017, únor 2018, dostupné z: <http://www.dopravnistrategie.cz/nabidka-aktuality/93-aktualizace-2017-novinka> [cit. 24. 7. 2021].

MMR, *Ústav územního rozvoje, Politika územního rozvoje České republiky* [online], příloha časopisu Urbanismus a Územní rozvoj, ročník IX, č. 3/2006, dostupné z:

https://www.mmr.cz/MMR/media/MMR_MediaLib/%c3%9azemn%c3%ad%20a%20bytov%c3%a1%20politika/%c3%9azemn%c3%ad%20pl%c3%a1nov%c3%a1n%c3%ad/PUR%20%c4%8cR/2008_XII_17-PUR_2006.pdf [cit. 31. 7. 2021].

MMR, *Politika územního rozvoje České republiky 2008* [online], Brno, Ústav územního rozvoje 2009, ISBN 978-80-87318-04-1, dostupné z: <http://www.uur.cz/images/1-uzemni-plano-vani-a-stavebni-rad/politika-uzemniho-rozvoje-2008/pur-cr-2008-cz.pdf> [cit. 31. 7. 2021].

MMR, *Politika územního rozvoje České republiky, ve znění Aktualizace č. 1* [online], dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/navrh-aktualizace-c-1-politiky-uzemniho-rozvoje-cr> [cit. 31. 7. 2021].

MMR, *Politika územního rozvoje ČR (ve znění závazném od 11. 9. 2020)* [online], 2020, dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/52e3ee53-3c85-44ad-bcd5-d772f2acfa0/PUR_CR_v-e-zneni-zavaznem-od-11_9_2020_brozura_CZ_final.pdf.aspx [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020 ve znění aktualizace z roku 2016* [online], dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/historicky_vyvoj_statni_politiky/\\$FILE/OPZPUR-Aktualizace_SPZP_2012_2020-20210112.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/historicky_vyvoj_statni_politiky/$FILE/OPZPUR-Aktualizace_SPZP_2012_2020-20210112.pdf) [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Státní politika životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050* [online], prosinec 2020, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky 2016–2025* [online], 2016, ISBN: 978-80-7212-609-5, dostupné z: <http://www.ochranaprirody.cz/res/archive/323/039713.pdf?seek=1475234680> [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025* [online], Praha 2020, dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/AF71B00C4DF84B70C12585F400429F1C/\\$file/SPOPK_web.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/AF71B00C4DF84B70C12585F400429F1C/$file/SPOPK_web.pdf) [cit. 24. 7. 2021].

Další internetové zdroje

Anděl, P., Belková, H., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Libosvár, T., Rozínek, R., Šikula, T., Vojar, J., *Průchodnost silnic a dálnic pro volně žijící živočichy, metodická příručka* [online], Evernia, Liberec 2011, dostupné z: https://conservationcorridor.org/cpb/Andel_et_al_2011.pdf [cit. 7. 7. 2021].

Anděl, P., Gorčicová, I., Hlaváč, V., Miko, L., Andělová, H., *Hodnocení fragmentace krajiny dopravou, metodická příručka* [online], AOPK, Praha 2005, dostupné z: http://www.forumochranyprirody.cz/sites/default/files/hodnoceni_fragmentace_krajiny_dopravou.pdf [cit. 27. 7. 2021].

Anděl, P., Mináriková, T., Andreas, M. (eds.), *Ochrana průchodnosti krajiny pro velké savce* [online], EVERNIA, Liberec 2010, dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/008/004086.pdf?seek=1369389608> [cit. 27. 7. 2021].

AOPK, *Biotop vybraných zvláště chráněných druhů velkých savců* [online], dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/druhova-ochrana/biotop-vybranych-zvlaste-chranenych-druhu-velkych-savcu/> [cit. 27. 7. 2021].

AOPK, *Krajinný ráz a výstavba* [online], dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/obecna-ochrana-prirody-a-krajiny/krajiny-raz-a-vystavba/> [cit. 26. 7. 2021].

AOPK, *Ochrana biotopu vybraných zvláště chráněných druhů v územním plánování* [online], metodika AOPK ČR, leden 2020, dostupné z: https://uap.nature.cz/documents/metodika_B_ZCHD_20200131.pdf [cit. 25. 7. 2021].

ASFINAG [online], dostupné z: <https://www.asfinag.at/ueber-uns/> [cit. 31. 7. 2021].

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, *Natur Vielfalt Bayern* [online], dostupné z: <https://www.naturvielfalt.bayern.de/projekte/bayernnetznatur/index.htm> [cit. 31. 7. 2021].

Bayerisches Landesamt für Umwelt, *Wildtierkorridore* [online], dostupné z: <https://www.lfu.bayern.de/natur/wildtierkorridore/index.htm> [cit. 31. 7. 2021].

Bínová, L., Culek, M., Glos, J., Kocián, J., Lacina, D., Novotný, M., Zimová, E., *Metodika vymezování územního systému ekologické stability, Metodický podklad pro zpracování plánů územního systému ekologické stability v rámci PO4 OPŽP 2014-2020 (aktivita 4.1.1 a 4.3.2)* [online], března 2017, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/uzemni_system_ekologicke_stability [cit. 26. 7. 2021].

Birngruber, H., Böck, Ch., Matzinger, A., Pöstinger, M., Söllradl, A., Wöss, M., *Wildtierkorridore in Oberösterreich* [online], Land Oberösterreich, květen 2012, dostupné z: https://www.ooe-umweltanwaltschaft.at/Mediendateien/wildtierkorridore_ooe_2012.pdf [cit. 31. 7. 2021].

BMVI, *Bundesverkehrswegeplan 2030* [online], dostupné z: www.bvwp2030.de [cit. 31. 7. 2021].

BMVI, *Richtlinien für die landschaftspflegerische Begleitplanung im Straßenbau (RLBP)* [online], 2011, dostupné z: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/richtlinien-fuer-landschaftspflegerische-begleitplanung.pdf?__blob=publicationFile [cit. 31. 7. 2021].

Bodewig, K., Secchi, C., *Action Plan. Making the best use of new financial schemes for European transport infrastructure projects, Progress report* [online], Evropská komise, leden 2018, dostupné z: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/cbs2_progress_report_april_2018.pdf [cit. 28. 7. 2021].

Bouwma, I. M., Jongman R. H. G., Butovsky, R. O. (eds.), *The Indicative Map of Pan-European Ecological Network – technical background document* [online], ECNC Technical report series, 2002 Tilburg, The Netherlands/Budapest Hungary, dostupné z: https://conservation-corridor.org/cpb/Bouwma_et_al_2002.pdf [cit. 14. 7. 2021].

Brondizio, E. S., Settele, J., Díaz, S., Ngo, H. T. (eds.), *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, chapter 2.3: Status and trends - Nature's Contributions to People* [online], IPBES secretariat, Bonn 2019, dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes_global_assessment_chapter_2_3_ncp_unedited_31may.pdf [cit. 7. 7. 2021].

Bundesamt für Naturschutz, *Biotopverbund* [online], dostupné z: <https://www.bfn.de/biotop-und-landschaftsschutz/biotopverbund.html> [cit. 31. 7. 2021].

Bundesamt für Naturschutz, *Bundeskonzzept Grüne Infrastruktur: Grundlagen des Naturschutzes zu Planungen des Bundes* [online], března 2017, dostupné z: https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/planung/bkgi/Dokumente/BKGI_Broschuere.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Bundesamt für Naturschutz, *Eingriffsregelung* [online], dostupné z: <https://www.bfn.de/themen/planung/eingriffe/eingriffsregelung.html> [cit. 31. 7. 2021].

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit, *Bundesprogramm Wiedervernetzung: Grundlagen – Aktionsfelder – Zusammenarbeit* [online], duben 2012, dostupné z: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StB/bundesprogramm-wiedervernetzung.pdf?__blob=publicationFile [cit. 31. 7. 2021].
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit, *Das Bundesprogramm Wiedervernetzung* [online], 16. 10. 2014, dostupné z: <https://www.bmu.de/download/das-bundesprogramm-wiedervernetzung/> [cit. 31. 7. 2021].
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit, *Grünes Band* [online], dostupné z: <https://www.bmu.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/gebietsschutz-und-vernetzung/gruenes-band/> [cit. 31. 7. 2021].
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, *Dienstanweisung Lebensraumvernetzung Wildtiere* [online], Wien, 15. 5. 2006, dostupné z: <https://www.bmk.gv.at/themen/verkehr/strasse/umwelt/wildtiere.html> [cit. 31. 7. 2021].
- Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Aufgaben und Geschäftseinteilung* [online], dostupné z: <https://www.bmk.gv.at/ministerium/organisation/organisation.html> [cit. 31. 7. 2021].
- Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Lebensraumvernetzung* [online], dostupné z: <http://www.lebensraumvernetzung.at/> [cit. 31. 7. 2021].
- Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Vom Projekt zur Straße* [online], dostupné z: <https://www.bmk.gv.at/themen/verkehr/strasse/infrastruktur/projekte/projektierung.html> [cit. 31. 7. 2021].
- Bundesministerium Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, *Straßenplanung mit Bedachtnahme auf die Umweltverträglichkeit* [online], dostupné z: https://www.bmk.gv.at/themen/verkehr/strasse/umwelt/uve_uvp.html [cit. 31. 7. 2021].
- Bundesministerium Nachhaltigkeit und Tourismus, *UVE-Leitfaden: Eine Information zur Umweltverträglichkeitserklärung* [online], Wien, prosinec 2019, dostupné z: <https://www.umweltbundesamt.at/uvpsup/uve-leitfaden> [cit. 31. 7. 2021].
- Bundesministerium Verkehr, Innovation und Technologie, *Strategische Prüfung im Verkehrsbereich. Screening, Scoping, Umweltbericht. Leitfaden* [online], Wien, říjen 2018, dostupné z: https://www.bmk.gv.at/themen/verkehrsplanung/strategische_pruefung/gesetz_leitfaden.html [cit. 31. 7. 2021].
- Bušek, O. *Studie vlivu stavby na stanoviště a druhy evropsky významných lokalit a ptačích oblastí soustavy NATURA 2000* [online], únor 2005, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].
- Byron, H., Arnold, L., *TEN-T and Natura 2000: the way forward, An assessment of the potential impact of the TEN-T Priority Projects on Natura 2000, Final report* [online], RSPB, BirdLife International, T&E, CEE Bankwatch network, EEB, květen 2008, dostupné z: http://www.birdlife.org/eu/pdfs/TEN_T_report2008_final.pdf [cit. 12. 7. 2021].
- CBD, *History of the Convention* [online], dostupné z: <https://www.cbd.int/history/> [cit. 14. 7. 2021].
- CBD, *List of Parties* [online], dostupné z: <https://www.cbd.int/information/parties.shtml> [cit. 14. 7. 2021].

CBD, *Decision of the Conference of parties XIII/3. Strategic actions to enhance the implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the achievement of the Aichi Biodiversity Targets, including with respect to mainstreaming and the integration of biodiversity within and across sectors* [online], 13. zasedání, Cancun, 4.–17. prosince 2016, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-03-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

CBD, *Decision of the Conference of parties 14/3. Mainstreaming of biodiversity in the energy and mining, infrastructure, manufacturing and processing sectors* [online], 14. zasedání, Sharm El-Sheikh, 17.–29. listopadu 2018, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-03-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

CBD, *Decision adopted by the Conference of the parties to the Convention on Biological Diversity at its tenth meeting. X/2. The Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020 and the Aichi Biodiversity Targets* [online], 10. zasedání, Nagoya, 18. – 29. října 2010, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-02-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

CBD, *Decision VI/26. Strategic Plan for the Convention on Biological Diversity* [online], 6. zasedání, Haag, 7. – 19. dubna 2002, dostupné z: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7200> [cit. 14. 7. 2021].

CBD, *Global Biodiversity Outlook 3* [online], Montreal, 2010, ISBN 92-9225-220-8, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

CBD, *Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity – XIII/29. Global Biodiversity Outlook and Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* [online], 13. meeting, Cancun, Mexico, 12. 12. 2016, CBD/COP/DEC/XIII/29, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-13/cop-13-dec-29-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

CBD, *Conference of the parties to the CBD, fifteenth meeting, provisional agenda* [online], 8. dubna 2021, CBD/COP/15/1, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/c/cfe7/3e91/c44b145f99d04278cb7a2b71/cop-15-01-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

CBD, *Preparations for the Post-2020 Biodiversity Framework* [online], dostupné z: <https://www.cbd.int/conferences/post2020> [cit. 14. 7. 2021].

CENIA, *Fragmentace krajiny dopravou – metadata* [online], dostupné z: <http://micka.cenia.cz/record/basic/4e68a729-001c-4982-a605-458ec0a80138> [cit. 27. 7. 2021].

CIRCABC, *HD2017-18 Overview on derogation reports under Art.16 of the Habitats Dir. & links to national reports for 2017-2018.pdf* [online], naposledy změněno 5. 11. 2020, dostupné z: <https://circabc.europa.eu/sd/a/b34773bf-3203-4ac2-a8a5-96161c970b4f/HD2017-18%20Overview%20on%20derogation%20reports%20under%20Art.16%20of%20the%20Habitats%20Dir.%20%26%20links%20to%20national%20reports%20for%202017-2018.pdf> [cit. 16. 7. 2021].

CkKP střední Čechy, Regionální environmentální centrum ČR, *Vyhodnocení koncepce z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví* [online], 2. 2. 2006, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP012K [cit. 31. 7. 2021].

Conclusions of the Conference „Environment for Europe“ [online], zámek Dobříš, 21. – 23. června 1991, dostupné z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/history%20of%20EfE/Dobris.E.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

Čermáková, E., Grešlová, P., Kochová, T., Lepičová, P. Mertl, J., Pokorný, J., Přech, J., Rollárová, M., Vlčková, V., *Zpráva o životním prostředí České republiky 2019* [online],

- Ministerstvo životního prostředí, CENIA, Praha 2021, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace [cit. 7. 7. 2021].
- Česká geologická služba, *Vyjádření ČGS k „návrhu vybudovat na dálnici D8-0805 Lovosice – Řehlovice v CHKO České Středohoří tunel Kubačka délky 3,35 km namísto dvou krátkých z geologického hlediska s důrazem na inženýrsko-geologické vlivy“* [online], Praha, 16. prosince 2004, zn. 441/318/2004, dostupné z: <http://tunnelkubacka.ecn.cz/index.php?co=fakta> [cit. 31. 7. 2021].
- Černý, P., *5 zásadních změn, které přinese nový stavební zákon* [online], 14. 07. 2021, dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/8144-5-zasadnich-zmen-ktere-prinese-novy-stavebni-zakon> [cit. 27. 7. 2021].
- Česká společnost ornitologická, *Ptáci a skla* [online], 2017, ISBN: 978-80-87572-31-3, dostupné z: https://www.birdlife.cz/wp-content/uploads/2017/09/Ptaci-a-skla-A5_16-stran-JK-s-popiskami-FN.pdf [cit. 27. 7. 2021].
- České vysoké učení technické v Praze, *Dálnice D8, stavba 0805 Lovosice – Řehlovice, Vyhodnocení zásahu do krajinného rázu ve smyslu § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny* [online], září 2002, dostupné z: <http://tunnelkubacka.ecn.cz/index.php?co=fakta> [cit. 31. 7. 2021].
- DEGES [online], dostupné z: <https://www.deges.de/unternehmen/profil/> [cit. 31. 7. 2021].
- DEGES, *Details zur Planung und Genehmigung von Bundesfernstraßen* [online], dostupné z: <https://www.deges.de/planung-und-genehmigung/> [cit. 31. 7. 2021].
- Díaz, S., Settele, J., Brondízio, E. S., Ngo, H. T., Guèze, M., Agard, J., Arneith, A., Balvanera, P., Brauman, K. A., Butchart, S. H. M., Chan, K. M. A., Garibaldi, L. A., Ichii, K., Liu, J., Subramanian, S. M., Midgley, G. F., Miloslavich, P., Molnár, Z., Obura, D., Pfaff, A., Polasky, S., Purvis, A., Razzaque, J., Reyers, B., Roy Chowdhury R., Shin, Y. J., Visseren-Hamakers, I. J., Willis, K. J., and Zayas, C. N. (eds.), *The global assessment report on biodiversity and ecosystem services, summary for policymakers* [online], IPBES secretariat, Bonn 2019, dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_en.pdf [cit. 7. 7. 2021].
- Die Autobahn, *Autobahnreform* [online], dostupné z: <https://www.autobahn.de/die-autobahn/autobahnreform> [cit. 31. 7. 2021].
- EHK OSN, *Code of practice for the introduction of biological and landscape consideration into the transport sector* [online], 5. ministerská konference „Životní prostředí pro Evropu“, Kyjev, 21. – 23. 5. 2003, KIEV.CONF/2003/INF/26, dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/Kiev/proceedings/files.pdf/Item%209/9Documents/Bacgrounddocs/inf.26.e.pdf> [cit. 7. 7. 2021].
- EHK OSN, *Kyiv Resolution on Biodiversity* [online], 5. ministerská konference „Životní prostředí pro Evropu“, Kyjev, 21. – 23. 5. 2003, ECE/CEP/108, dostupné z: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/efe/Kiev/proceedings/files.pdf/Item%209/9Documents/ece.cep.108.e.pdf> [cit. 14. 7. 2021].
- European Green Belt* [online], dostupné z: <https://www.europeangreenbelt.org/> [cit. 31. 7. 2021].
- Eurostat, *Biodiversity statistics* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Biodiversity_statistics&oldid=526098#Protected_terrestrial_areas [cit. 16. 7. 2021].

EVERNIA, *Hodnocení průchodnosti území pro liniové stavby, Technické podmínky* [online], MD, Odbor pozemních komunikací, ŘSD, schváleno MD – OPK č. j. 505/06-120-RS/2 ze dne 7. 9. 2006, ev. č. TP 181, dostupné z: http://www.pjpk.cz/data/USR_001_2_8_TP/TP_181.pdf [cit. 27. 7. 2021].

Evropská agentura pro životní prostředí, *Europe's Environment – The Dobbris Assessment* [online], dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/92-826-5409-5> [cit. 14. 7. 2021].

Evropská agentura pro životní prostředí, *Eionet Central Data Repository, File: CZ_report_2017-2018_HD.xml* [online], nahráno 13. 11. 2019, dostupné z: https://cdr.eionet.europa.eu/cz/eu/habides/envxcv3cq/CZ_report_2017-2018_HD.xml/manage_document [cit. 16. 7. 2021].

Evropská agentura pro životní prostředí, *Landscape fragmentation pressure and trends in Europe* [online], 13. 12. 2019, dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/mobility-and-urbanisation-pressure-on-ecosystems-2/assessment> [cit. 7. 7. 2021].

Fernstraßen Bundesamt, *Die Aufgaben der Bundesoberbehörde* [online], dostupné z: https://www.fba.bund.de/DE/Ueber_das_FBA/Aufgaben/aufgaben_node.html [cit. 31. 7. 2021].

Franc, P., *6 důvodů, proč přijmout nový stavební zákon, i když není ideální* [online], Frank Bold Advokáti, 11. 7. 2021, dostupné z: fbadvokati.cz/cs/clanky/8140-6-duvodu-proc-prijmout-novy-stavebni-zakon-i-kdyz-neni-idealni [cit. 27. 7. 2021].

FSV Shop, *RVS Shop Inhaltsverzeichnis* [online], dostupné z: <http://www.fsv.at/shop/produktliste.aspx?ID=76b8e427-d3b2-4c25-8baa-00ae618e258e> [cit. 31. 7. 2021].

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, *Inwestycja drogowa to projekt na lata* [online], 12. 4. 2021, dostupné z: <https://www.gov.pl/web/gddkia-bialystok/inwestycja-drogowa-to-projekt-na-lata> [cit. 31. 7. 2021].

Hilty, J., Worboys, G. L., Keeley, A., Woodley, S., Lausche, B., Locke, H., Carr, M., Pulsford I., Pittock, J., White, J. W., Theobald, D. M., Levine, J., Reuling, M., Watson, J. E. M., Ament, R., and Tabor, G. M., *Guidelines for conserving connectivity through ecological networks and corridors* [online], Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 30, IUCN, Gland 2020, dostupné z: <https://portals.iucn.org/library/node/49061> [cit. 27. 7. 2021].

Hlaváč, V., Anděl, P., Matoušová, J., Dostál, I., Strnad, M., Immerová, B., Kadlečík, J., Meyer, H., Moř, R., Pavelko, A., Hahn, E., Georgiadis, L., *Doprava a ochrana fauny v Karpatech. Příručka k omezení vlivu rozvoje dopravy na přírodu v karpatských zemích* [online], DTP1-187-3.1 TRANSGREEN, AOPK ČR, Praha 2019, ISBN 978-80-7620-030-2, dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/423/069325.pdf?seek=1562152300> [cit. 16. 7. 2021].

Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šikula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], metodika AOPK ČR, Praha 2020, dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/217/072682.pdf?seek=1607348633> [cit. 18. 3. 2021].

Hlaváč, V., Anděl, P., *Metodická příručka k zajišťování dálničních komunikací pro volně žijící živočichy* [online], AOPK 2001, dostupné z: <https://poodri.ochranaprirody.cz/res/archive/079/011788.pdf?seek=1371203734> [cit. 27. 7. 2021].

Hlaváč, V., Anděl, P., *Mosty přes vodní toky – ekologické aspekty a požadavky, metodická příručka* [online], AOPK, kraj Vysočina, prosinec 2008, dostupné z: http://www.forumochranyprirody.cz/sites/default/files/mosty_pres_vodni_toky.pdf [cit. 27. 7. 2021].

Christophersen, H., Bodewig, K., Secchi, C., *Action Plan. Making the best use of new financial schemes for European transport infrastructure projects* [online], Evropská komise, červen 2015, dostupné z: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/cbs1_action_plan_june_2015.pdf [cit. 28. 7. 2021].

Chvojková, E., Volf, O., Kopečková, M., Hummel, J., Čížek, O., Dušek, J., Březina, S., Marhoul, P., *Příručka k hodnocení významnosti vlivů na předměty ochrany lokalit soustavy Natura 2000* [online], MŽP, červenec 2011, ISBN 978-80-7212-568-5, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/hodnoceni_vyznamnosti_vlivu_koncepci [cit. 25. 7. 2021].

Immerová, B., Kadlečík, J., Koubek, I., Strnad, M., Thompson, T., (eds.), Bartošová, D., Dostál, I., Drengubiak, P., Hlaváč, V., Kalaš, M., Machciník, B., Skuban M., Václavová, Z., *Catalogue of Measures. Beskydy – Kysuce cross-border pilot area (the Czech Republic, Slovakia)* [online], TRANSGREEN, ISBN 978-80-8184-061-6, dostupné z: http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/35/c0745d8499be6b970c37eee444dd2acf7fc62917.pdf [cit. 16. 7. 2021].

Immerová, B., Kadlečík, J., Koubek, I., Strnad, M., Thompson, T., (eds.), Bartošová, D., Dostál, I., Drengubiak, P., Hlaváč, V., Kalaš, M., Machciník, B., Skuban M., Václavová, Z., *Katalóg opatrení pre zabezpečenie priechodnosti dopravnej infraštruktúry pre živočíchy v pilotnom území Kysuce - Malá Fatra - Strážovské vrchy* [online], TRANSGREEN Dunajský nadnárodný program, DTP1-187-3.1, Štátna ochrana prírody SR, Banská Bystrica, červen 2019, dostupné z: http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/35/da6e31f4bf8ff2486bbb3ab54a577fd17fcfbfa4.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Informační systém Úmluvy o biologické rozmanitosti, *Aichi Cíle* [online], dostupné z: <http://chm.nature.cz/umluva-o-biologicke-rozmanitosti-cbd/strategicky-plan-2011-2020cbd/aichi-cile/> [cit. 14. 7. 2021].

Integra Consulting, *Dopravní sektorové strategie, 2. fáze – vyhodnocení vlivů koncepce* [...], MD, červen 2013, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP129K [cit. 31. 7. 2021].

Interreg Danube Transnational Programme, *CONNECTGREEN* [online], dostupné z: <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/connectgreen> [cit. 31. 7. 2021].

IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Chapter 3: Assessing progress towards meeting major international objectives related to nature and nature's contributions to people* [online], IPBES sekretariat, Bonn 2019, dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/ipbes_global_assessment_chapter_3_unedited_31may.pdf [cit. 14. 7. 2021].

Iuell, B., Bekker, G. J., Cuperus, R., Dufek, J., Fry, G., Hicks, C., Hlaváč, V., Keller, V., Rosell, C., Sangwine, T., Tørsløv, N., Wandall, B. le Maire, *Habitat Fragmentation due to Transportation Infrastructure, Wildlife and Traffic: A European Handbook for Identifying Conflicts and Designing Solutions* [online], 2003, dostupné z: http://www.iene.info/wp-content/uploads/COST341_Handbook.pdf [cit. 7. 7. 2021].

JASPERS – Joint Assistance to Support Projects in European Regions [online], dostupné z: <https://jaspers.eib.org/index.htm> [cit. 12. 7. 2021].

Jihomoravský kraj, *Opatření obecné povahy ZÚR JMK (2011)* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=172350&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Jihomoravský kraj, *Výpis usnesení ze 7. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje, konaného dne 15. 12. 2005 ve velké zasedací síni sídla Jihomoravského kraje, Žerotínovo nám. 3/5, Brno*, dostupné [online] z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=1303&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Jihomoravský kraj, *Zápis o průběhu 14. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje, konaného dne 9. 11. 2006 ve velké zasedací síni sídla Jihomoravského kraje, Žerotínovo nám. 3/5, Brno* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=12857&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Jihomoravský kraj, *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=172350&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Jongman, R. H. G., Bouwma, I. M., van Doorn, A., *The indicative map of the Pan-European Ecological Network in Western Europe, Technical background report* [online], Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1429, 2006, ISSN 1566-7197, dostupné z: <https://www.jceni.rs/wp-content/uploads/2019/10/camaro-d/203%20The%20indicative%20map%20of%20the%20Pan-European%20Ecological%20Network%20in%20Western%20Europe.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

Kettunen, M, Terry, A., Tucker, G. & Jones A., *Guidance on the maintenance of landscape features of major importance for wild flora and fauna – Guidance on the implementation of Article 3 of the Birds Directive (79/409/EEC) and Article 10 of the Habitats Directive (92/43/EEC)* [online], Institute for European Environmental Policy (IEEP), Brussels, 2007, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/adaptation_fragmentation_guidelines.pdf [cit. 16. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, Atelier T-plan. s.r.o., *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, část I., 2. návrh* [online], duben 2010, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk/web_navrh/index.html [cit. 31. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, Atelier T-plan. s.r.o., *ZÚR Jihomoravského kraje, část I., 2. návrh pro projednání dle § 39 zák. č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů* [online], únor 2011, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_2/WEB_NAVRH/index.html [cit. 31. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, Atelier T-Plan, s.r.o., *Vyhodnocení vlivů ZÚR JMK na udržitelný rozvoj území – textová část, oddíl B: Vyhodnocení vlivů ZÚRK JMK na území Natura 2000* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=172684&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, *Zadání zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje* [online], únor 2013, dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=203631&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, *Příloha č. 2 k zadání ZÚR JMK* [online], únor 2013, dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=203631&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, Urbanistické středisko Brno, spol. s r.o., Atelier T-plan, s.r.o., *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, návrh* [online], říjen 2014, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_3/WEB_NAVRH/ [cit. 31. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje 2016* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=400821&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, Urbanistické středisko Brno, spol. s r.o., Atelier T-plan, s.r.o., *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje, návrh* [online], březen 2016, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_4/WEB_NAVRH/ [cit. 24. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, Urbanistické středisko Brno, spol. s r.o., Atelier T-plan, s.r.o., *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje 2016* [online], září 2016, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_5/WEB_NAVRH/ [cit. 31. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje 2016* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=400821&TypeID=2> [cit. 31. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, *Silnice I/55, Břeclav - obchvat“ v k.ú. Břeclav, Poštorná, Kostice, okr. Břeclav – závěr zjišťovacího řízení ve smyslu ustanovení § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí* [online], Brno, 29. 12. 2003, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_JHM066?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, *Stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí územně plánovací dokumentace* [online], Brno, 15. 12. 2006, sp. zn. S-JMK 49884/2006 OŽP, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_JHM039U?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

Kubešová, A., Krajčiček, L., *Vyhodnocení vlivů Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje na udržitelný rozvoj území* [online], dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_3/WEB_VYHODNOCENI/text_vyhodnoceni.html [cit. 31. 7. 2021].

Kůrka, P. *Prezentace ŘSD: Trendy české a evropské dopravy* [online], 16. 6. 2021, dostupné z: http://www.top-expo.cz/domain/top-expo/files/smart-city/smart-city-2021/ted/prezentace/kurka_petr.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Landschaftsplanung Consulting, *Feldermäuse und Strasse, Annahmewahrscheinlichkeit von Querungshilfen für Fledermäuse* [online], Wien, prosinec 2014, dostupné z: <https://www.bmk.gv.at/themen/verkehr/strasse/umwelt/studien/fledermaus.html> [cit. 31. 7. 2021].

Lebensraumvernetzung AT – 2018 [online], dostupné z: <http://www.lebensraumvernetzung.at/de/projects/16> [cit. 31. 7. 2021].

Legislativní rada vlády, *Stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony* [online], Praha, 31. 10. 2019, dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/Priloha-c--1---Stanovisko-LRV_1.pdf [cit. 27. 7. 2021].

Leitner, H., Grillmayer, R., Leissing, D., Banko, G., Brandl, K., Stejskal-Tiefenbach, M., Zulka, K. P., *Lebensraumvernetzung Österreich: Grundlagen – Aktionsfelder – Zusammenarbeit* [online], Wien 2016, dostupné z: http://lebensraumvernetzung.at/publikationen/LRV_Endbericht_final_DRUCK_25_Okt_2016_S309.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Leitner, H., Grillmayer, R., Leissing, D., Lackner, S., Banko, G., Stejskal-Tiefenbach, M., *Lebensraumvernetzung zur Sicherung der Biodiversität in Österreich: Technischer Bericht* [online], Wien 2018, dostupné z: http://www.lebensraumvernetzung.at/publikationen/LRV%20Technischer%20Bericht_MST_2020_05_16.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Ludvík, V. (Ekoteam), *Posudek na dokumentaci o posuzování vlivů na životní prostředí podle zák. č. 100/2001 Sb., Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen)* [online], únor 2005, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

MD, Odbor pozemních komunikací, *Směrnice pro dokumentaci staveb pozemních komunikací* [online], Praha, srpen 2017, schváleno MD, Odborem pozemních komunikací pod č. j. 158/2017-120-TN/1 ze dne 9. srpna 2017, dostupné z: <http://www.pjpk.cz/metodicke-pokyny-smernice-a-dalsi-technicke-pre/> [cit. 24. 7. 2021]. Na též odkazu jsou dostupné také dva Dodatky, kterými došlo ke změnám této směrnice.

MD, *Směrnice č. V-2/2012 – Směrnice upravující postupy v průběhu přípravy investičních a neinvestičních akcí dopravní infrastruktury, financovaných bez účasti státního rozpočtu* [online], schváleno rozhodnutím ministra dopravy dne 4. března 2021 č. j. MD-5364/2021-910/2, dostupné z: https://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/metodiky/2021_smer-nice_v2_2012_zmena5_priprava_akci.pdf [cit. 24. 7. 2021].

MD, ŘSD, *TP 180: Migrační objekty pro zajištění průchodnosti dálnic a silnic pro volně žijící živočichy, technické podmínky* [online], EVERNIA 2006, dne 27. 7. 2006 schváleno MD OPK, č. j. 413/06-120-RS/2, dostupné z: http://www.pjpk.cz/data/USR_001_2_8_TP/TP_180.pdf [cit. 27. 7. 2021].

MD, *Transformace ŘSD na státní organizaci přinese úspory a zrychlí výstavbu silnic a dálnic* [online], 27. 4. 2021, dostupné z: <https://www.mdcr.cz/Media/Media-a-tiskove-zpravy/Transformace-RSD-na-statni-organizaci-prinese-uspo> [cit. 27. 7. 2021].

MMR, Ústav územního rozvoje, *Pořizování územně analytických podkladů, metodický návod* [online], dostupné z: http://www.uur.cz/images/konzultacnistredisko/MetodickeNavody/MetodikaUAP/metodika_UAP_20070809.pdf [cit. 24. 7. 2021].

MMR, *Standard sledovaných jevů pro územně analytické podklady obcí. Metodický návod k příloze č. 1, část A, vyhlášky č. 500/2006 Sb. (neaktuální)* [online], červen 2016, dostupné z: <http://www.uur.cz/images/8-stanoviska-a-metodiky/neaktualni/39-uap-metodicky-navod-1A-obce-01062016.pdf.pdf> [cit. 27. 7. 2021].

MMR, *PÚR ČR 2008, Podklady a východiska* [online], prosinec 2008, dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/archiv-koncepcnich-a-strategickych-dokumentu/politika-uzemniho-rozvoje-vcetne-souvisejicich-mat> [cit. 31. 7. 2021].

MMR, *Zpráva o uplatňování PÚR ČR 2006* [online], dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/archiv-koncepcnich-a-strategickych-dokumentu/politika-uzemniho-rozvoje-vcetne-souvisejicich-mat> [cit. 31. 7. 2021].

Město Břeclav, *Obchvat Břeclavi: Poslední kompenzační opatření jsou hotova!* [online], 4. 6. 2020, dostupné z: <https://breclav.eu/aktuality/obchvat-breclavi-posledni-kompenzacni-opatreni-jsou-hotova> [cit. 25. 7. 2021].

Městský úřad Pohořelice, *Územní rozhodnutí č. 55/2010 – veřejná vyhláška* [online], Pohořelice, 29. 11. 2010, sp. zn. MUPOS14553/2010OÚPSÚ/NED, dostupné z: <http://www.pohorelice.cz/Data/files/stavebni/R52.pdf> [cit. 31. 7. 2021].

Milieu Ltd et al., *Study on permitting and facilitating the preparation of TEN-T core network projects. Final report* [online], Evropská komise, N°MOVE/B3/2014-751, prosinec 2016, dostupné z: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-12-permitting-facilitating-ten-t.pdf> [cit. 28. 7. 2021].

Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálního rozvoje Slovenskej republiky, *Strategický plán rozvoja dopravy SR do roku 2030 – Fáza II* [online], prosinec 2016, dostupné z: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/doprava-3/strategia/strategicky-plan-rozvoja-dopravy-sr-do-roku-2030/strategicky-plan-rozvoja-dopravy-sr-do-roku-2030> [cit. 31. 7. 2021].

Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálního rozvoje Slovenskej republiky, Sekcia cestnej dopravy a pozemných komunikácií, *Technické podmienky: Migračné objekty pre voľne žijúce živočíchy, Projektovanie, výstavba, prevádzka a oprava* [online], srpen 2012, dostupné z: https://www.ssc.sk/files/documents/technicke-predpisy/tp/tp_067.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Ministerstwo Infrastruktury, *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)* [online], 4. září 2015, dostupné z: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/program-budowy-drog-krajowych-na-lata-2014-2023-z-perspektywa-do-2025-r> [cit. 31. 7. 2021].

Ministerstvo vnitra ČR, *Dopadová studie: rekodifikace stavebního práva – institucionální změny* [online], listopad 2019, dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/dopadova-studie-ke-zmene-stavebniho-prava.aspx?utm_source=newsletter_1136&utm_medium=email&utm_campaign=zastavme-novy-stavebni-zakon-2021 [cit. 27. 7. 2021].

MMR, *Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, jak bylo zohledněno stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na životní prostředí* [online], dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/archiv-koncepcnich-a-strategickych-dokumentu/politika-uzemniho-rozvoje-vcetne-souvisejicich-mat> [cit. 24. 7. 2021].

MMR, *Odůvodnění k návrhu Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje České republiky* [online], dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/navrh-aktualizace-c-1-politiky-uzemniho-rozvoje-cr> [cit. 31. 7. 2021].

MMR, *Přílohy podle § 34 stavebního zákona ke schválení Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje ČR – Sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, jak bylo zohledněno stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí* [online], dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/navrh-aktualizace-c-1-politiky-uzemniho-rozvoje-cr> [cit. 24. 7. 2021].

MMR, *Politika územního rozvoje ČR, návrh – srovnávací text s vyznačením změn k Aktualizaci č. 4* [online], dostupné z: <https://mmr.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/navrh-aktualizace-c-4-politiky-uzemniho-rozvoje-c> [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Metodické doporučení pro posuzování vlivů obecných koncepcí na životní prostředí* [online], prosinec 2018, zpracováno společností Amec Foster Wheeler s.r.o., dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/117/SOTPR-Vestnik_le-den_2019_priloha2-190206.pdf [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Metodické doporučení Ministerstva životního prostředí [...] pro vyhodnocení vlivů PÚR ČR a ZÚR na životní prostředí* [online], Věstník MŽP, roč. XV, únor 2015, částka 2, dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/C55BC62354ABEF72C1257DFD0050C5C1/\\$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_02_unor_2015_final.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/C55BC62354ABEF72C1257DFD0050C5C1/$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_02_unor_2015_final.pdf) [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Metodický výklad k aplikaci vybraných nových pojmů a požadavků zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí [...]* [online], Praha, 20. 10. 2017, č. j.

MŽP/2017/710/1985, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/eia_metodicka_doporuceni?lang=cs [cit. 25. 7. 2021].

MŽP, *Metodický výklad čl. II bodu 1 (přechodných ustanovení) zákona č. 39/2015 Sb. [...]* [online], Praha, 18. 8. 2016, č. j. 55035/ENV/16, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/eia_metodicka_doporuceni?lang=cs [cit. 25. 7. 2021].

MŽP, *Metodický pokyn: Postup hodnocení vlivů koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, aktualizace 2018* [online], Věstník MŽP, ročník XXVIII, částka 8, č. j. MŽP/2018/130/847, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/hodnoceni_vyznamnosti_vlivu_koncepci [cit. 25. 7. 2021].

MŽP, *Metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů* [online], Věstník MŽP, ročník XVII, částka 11, dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/hodnoceni_vyznamnosti_vlivu_koncepci [cit. 25. 7. 2021].

MŽP, *Metodický pokyn k uplatňování § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny* [online], Věstník MŽP, roč. XXVII, září 2017, částka 9, dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_2017/\\$FILE/SOTPR_Vestnik_zari_171019.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_2017/$FILE/SOTPR_Vestnik_zari_171019.pdf) [cit. 26. 7. 2021].

MŽP, *Metodická instrukce [...] k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny [...] upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a ukládání náhradní výsadby* [online], Věstník MŽP, ročník XXXI, duben 2021, částka 4, dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kaceci_vyhlaska/\\$FILE/OOOPK-metodicky%20pokyn_dreviny_aktualizace_2021-210614.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/kaceci_vyhlaska/$FILE/OOOPK-metodicky%20pokyn_dreviny_aktualizace_2021-210614.pdf) [cit. 26. 7. 2021].

MŽP, *Metodické doporučení k aplikaci některých ustanovení vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení, ve znění pozdějších předpisů* [online], Věstník MŽP, ročník XV, leden 2015, částka 1, dostupné z: [https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/F695182282F7B113C1257DE90035A5B5/\\$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_01_leden_2015.pdf](https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/F695182282F7B113C1257DE90035A5B5/$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_01_leden_2015.pdf) [cit. 26. 7. 2021].

MŽP, *Metodický postup k zajištění optimálního a individuálního posuzování vlivů dopravních staveb na míru fragmentace a migrační průchodnosti krajiny v procesu posuzování vlivů na životní prostředí [...]* [online], sp. zn. 49977/ENV/09, 19. 6. 2009, dostupný z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/eia_metodicka_doporuceni?lang=cs [cit. 27. 7. 2021].

MŽP, *MF DNES: Stavba obchvatu Břeclavi by mohla začít dřív, v roce 2020* [online], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/articles_160514_MFD [cit. 31. 7. 2012].

MŽP, *Ochrana volně žijících druhů ptáků* [online], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/volne_zijici_ptaci [cit. 27. 7. 2021].

MŽP, *Pařížská dohoda* [online], dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/parizska_dohoda [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Sdělení Ministerstva životního prostředí k platnosti stanovisek k posouzení vlivů provedení záměrů na životní prostředí [...] a k obsahu žádostí o prodloužení platnosti stanovisek EIA* [online], Praha, 13. 9. 2018, č. j.: MŽP/2018/710/2837, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/eia_metodicka_doporuceni?lang=cs [cit. 25. 7. 2021].

MŽP, *Společné sdělení [...] k aplikaci základních podmínek ochrany zvláště chráněných živočichů podle zákona č. 114/1992 Sb.* [online], Věstník MŽP, ročník XIV, listopad–prosinec 2014, částka 7, dostupné z: <https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/1DF6BD7864691E46C>

1257DC7002F06E0/\$file/V%C4%9Bstn%C3%ADk_07_listopad-prosinec_final.pdf [cit. 26. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko k návrhu koncepce „Dopravní politika České republiky pro období 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050“*, verze po veřejném projednání [online], Praha, 8. března 2013, č. j. 15412/ENV/13, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP141K [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko k návrhu koncepce „Dopravní politika České republiky pro léta 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050“* [online], Praha, 15. 2. 2021, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP270K?lang=cs [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko k návrhu koncepce „Dopravní sektorové strategie 2. fáze“* [online], Praha, 25. 10. 2013, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP129K [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko k návrhu koncepce „Státní politika životního prostředí České republiky 2012–2020“* [online], Praha, 10. 8. 2012, č. j.: 68934/ENV/12, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP116K [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko Ministerstva životního prostředí k návrhu Zprávy o uplatňování Politiky územního rozvoje ČR 2008 ve smyslu § 35 odst. 2 písm. f) stavebního zákona* [online], Praha, 14. 6. 2013, sp. zn. 33380/ENV/13, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP001H [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko MŽP k potřebě posouzení obsahu mimořádné aktualizace PÚR ČR z hlediska vlivů na životní prostředí* [online], Praha, 29. 11. 2018, č. j.: MZP/2018/710/3546, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP001N [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko k návrhu „Politiky územního rozvoje České republiky 2008“* [online], Praha, 23. 1. 2009, č. j. 4872/ENV/09, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP015Z?lang=cs [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko k návrhu „Aktualizace č. 1 Politiky územního rozvoje“* [online], Praha, 5. 12. 2014, č. j. 86042/ENV/14, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP001H?lang=cs [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko k návrhu koncepce „Aktualizace č. 4 Politiky územního rozvoje ČR“ verze po mezirezortním připomínkovém řízení* [online], Praha dne 18. června 2021, č. j. MZP/2021/710/3145, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP002H?lang=cs [cit. 24. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko podle § 14 zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí k návrhu koncepce rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010* [online], Praha, 24. 6. 1999, č. j. M/11862/1137/700/1412/OPVŽ/99, dostupné z: <http://www.r49.cz/koncepce-rozvoje-dopravnich-siti.rtf> [cit. 31. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí* [online], Praha, 13. 5. 2005, č. j. 4061/OPVI/05, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko ke 2. návrhu Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje, verze po veřejném projednání* [online], Praha, 22. 8. 2011, č. j.: 57971/ENV/11, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP016Z?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

MŽP, *Stanovisko podle § 37 odst. 7 stavebního zákona* [online], Praha, 5. 1. 2016, č. j. 85166/ENV/15, dostupné z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/oupsr/zur_jmk_5/TEXTOVA_CAST/ODUVODNENI/IEE.pdf#view=fit [cit. 31. 7. 2021].

- MŽP, *Stanovisko k návrhu Politiky územního rozvoje České republiky 2008* [online], Praha, 23. 1. 2009, č. j. 4872/ENV/09, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP015Z?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].
- MŽP, *Stanovisko podle § 14 zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí k návrhu koncepce rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010* [online], Praha, 24. 6. 1999, č. j. M/11862/1137/700/1412/OPVŽ/99, dostupné z: <http://tunnelku-backa.ecn.cz/index.php?co=fakta> [cit. 31. 7. 2021].
- MŽP, *Závěr zjišťovacího řízení* [online], Praha, 23. května 2003, č. j.: 2675/OIP/03 Kv e.o., dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].
- MŽP, *Zápis z veřejného projednání* [online], Praha, 22. 4. 2005, č. j.: 3493/OPVI/05, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].
- MŽP, *Závazné stanovisko k ověření souladu* [online], Praha, 23. 3. 2016, č. j. 19817/ENV/16, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 28. 1. 2021].
- MŽP, *Důvody ukončení posuzování ZÚR JMK* [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP003Z?lang=cs [cit. 1. 2. 2021].
- MŽP, *Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje – návrh zadání – stanovisko MŽP* [online], Praha, 15. 1. 2010, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/SEA_MZP016Z?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].
- MŽP, *Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí – D8 0805 Lovosice – Řehlovice, část stavby A – trasa dálnice a F – tunel Radejčín* [online], Praha, 25. 5. 2020, č. j. MZP/2020/710/449, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP487?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].
- Národní diaľničná spoločnosť, *Priprava stavieb* [online], dostupné z: <https://www.ndsas.sk/stavby/priprava-stavieb> [cit. 31. 7. 2021].
- Národní diaľničná spoločnosť, *Profil spoločnosti* [online], dostupné z: <https://www.ndsas.sk/spolocnost/profil-spolocnosti> [cit. 31. 7. 2021].
- Nejvyšší kontrolní úřad, *Informace z kontrolní akce č. 08/26* [online], dostupné z: <https://www.nku.cz/informace/informace-08-26.pdf> [cit. 31. 7. 2021].
- Nejvyšší kontrolní úřad, *Kontrolní závěr z kontrolní akce 06/03 Finanční prostředky určené na pořízení dálnice D8* [online], schválen 4. prosince 2006 (usnesení č. 6/XXII/2006), dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k15029.pdf> [cit. 31. 7. 2021].
- Nejvyšší kontrolní úřad, *Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/29 Peněžní prostředky určené na výstavbu dálnice D8* [online], schválen 16. 5. 2016 (usnesení č. 9/VII/2016), dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K06003.pdf> [cit. 31. 7. 2021].
- Nejvyšší kontrolní úřad, *Výroční zpráva 2009* [online], únor 2010, dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/vyrocni-zprava-nku-2009.pdf> [cit. 31. 7. 2021].
- O'Brien, E., van der Grift, E., Elmeros, M., Wilson-Parr, R., Carey, C., *CEDR Contractor Report 2018-3, Call 2013: Roads and Wildlife, The Roads and Wildlife Manual* [online], květen 2018, dostupné z: <https://www.cedr.eu/download/Publications/2018/CR-2018-3-Call-2013-Roads-and-Wildlife-Manual.pdf> [cit. 7. 7. 2021].
- OSN, *United Nations Treaty Collection, 4. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* [online], dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4&chapter=27&clang=_en [cit. 18. 7. 2021].

OSN, *United Nations Treaty Collection, 4. b Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context* [online], dostupné z: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=XXVII-4-b&chapter=27&clang=_en [cit. 18. 7. 2021].

Otevřený dopis zastupitelstvu JMK ve věci územního plánování na Břeclavsku [online], listopad 2005, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/dopis_zastupitele_def.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy [online], In: Nature and Environment, No. 74, Rada Evropy 1996, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/nbsap/rbsap/pebls-rbsap.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

Panteia, PWC, M-Five, Rupperecht Consult, *Support study for an impact assessment on measures for the streamlining of TEN-T. Final report* [online], Luxembourg: Publications Office of the European Union, září 2018, ISBN 978-92-79-96559-3, dostupné z: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/studies/2018-09-19-support-study-ia-measures-streamlining-ten-t.pdf> [cit. 28. 7. 2021].

Pastori E, Brambilla M, Maffii S, Vergnani R, Gualandi E, Skinner I., *Research for TRAN Committee – Modal shift in European transport: a way forward* [online], Evropský parlament, Tematická sekce Strukturální politika a politika soudržnosti, Brusel 2018, dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629182/IPOL_STU\(2018\)629182_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629182/IPOL_STU(2018)629182_EN.pdf) [cit. 7. 7. 2021].

Patrik, M., Hummel, J., *Vyjádření Děti Země, o. s. a Ekologického právního servisu k výsledkům „Komparativní studie R52 a R55“ (DHV CR, s. r. o. a subdodavatelé, srpen 2008)* [online], dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/43993d15869f3c4c08357f11e04119aa/R52_R55_DHV_CR_posud08.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk 76 – Novela z. o urychlení výstavby dopravní infrastruktury* [online], dostupné z: <https://public.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=76&o=8&snzp=1> [cit. 25. 7. 2021].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk 1008 – Vl.n.z. – stavební zákon – EU* [online], dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&T=1008> [cit. 27. 7. 2021].

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk 1009 – Vl.n.z. – v souvislosti s přijetím stavebního zákona – EU* [online], dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&t=1009> [cit. 27. 7. 2021].

Pracownia na rzecz Wszystkích Istot, *Mapa korytarzy ekologicznych w Polsce* [online], dostupné z: <https://korytarze.pl/mapa/mapa-korytarzy-ekologicznych-w-polsce> [cit. 31. 7. 2021].

Pracownia na rzecz Wszystkích Istot, *Ochrona korytarzy* [online], dostupné z: <https://korytarze.pl/ochrona-korytarzy/> [cit. 31. 7. 2021].

Pracownia na rzecz Wszystkích Istot, *Ochrona korytarzy ekologicznych – Publikacje* [online], dostupné z: <https://korytarze.pl/publikacje> [cit. 31. 7. 2021].

Pracownia na rzecz Wszystkích Istot, *Podział korytarzy ze względu na ich rangę* [online], dostupné z: <https://korytarze.pl/mapa/podzial-korytarzy-ze-wzgledu-na-ich-range> [cit. 31. 7. 2021].

Pražský hrad – Prezident ČR, *Prezident republiky podepsal tři zákony* [online], 15. 7. 2021, dostupné z: <https://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/aktualni-tiskove-zpravy/prezident-republiky-podepsal-dva-zakony-16043> [cit. 27. 7. 2021].

Rada Evropy, *Case Files* [online], dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/case-files> [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, *Chart of signatures and ratifications of Treaty 104* [online], dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/104/signatures?module=signatures-by-treaty&treatyenum=104> [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, *Chart of signatures and ratifications of Treaty 176* [online], dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures?module=signatures-by-treaty&treatyenum=176> [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, *Důvodová zpráva k Evropské úmluvě o krajině* [online], dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/evropska_umluva_o_krajině_smlouva/\\$FILE/OPP-01_Duvodova_zprava-20150311.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/evropska_umluva_o_krajině_smlouva/$FILE/OPP-01_Duvodova_zprava-20150311.pdf) [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, *Doporučení Výboru ministrů členskými zeměmi o pokynech pro implementaci Evropské úmluvy o krajině* [online], 6. února 2008, CM/Rec(2008)3, dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f80c8> [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, Evropská úmluva o krajině, *Lausanne declaration “Landscape integration in sectoral policies”* [online], 20. října 2020, dostupné z: <https://rm.coe.int/landscape-convention-of-the-council-of-europe-lausanne-declaration-lan/1680a00bae> [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, *Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* [online], Bern, 19. 9. 1979, dostupné z: <https://rm.coe.int/16800ca431> [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, *Institutions of the Bern Convention* [online], dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/institutions> [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, *Landscape facets, Reflections and proposals for the implementation of the European Landscape Convention* [online], leden 2012, ISBN 978-92-871-7080-4, dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f299b> [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, Stálý výbor Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, *Revised Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention* [online], Strasbourg, 2. 12. 2011, T-PVS (2011) 2, dostupné z: <https://rm.coe.int/16807461dd> [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, Stálý výbor Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, *Resolution No. 3 (1996) concerning the setting up of a pan-European Ecological Network* [online], 26. 1. 1996, dostupné z: https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807467d3 [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, Stálý výbor Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, *Resolution No. 5 (1998) concerning the rules for the Network of Areas of Special Conservation Interest (Emerald Network)* [online], 4. 12. 1998, dostupné z: <https://rm.coe.int/1680746bfa> [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, Stálý výbor Úmluvy o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, *Recommendation No. 25 (1991) on the conservation of natural areas outside protected areas proper* [online], 6. 12. 1991, dostupné z: https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807467c4 [cit. 14. 7. 2021].

Rada Evropy, Úmluva o ochraně evropské fauny a flóry a přírodních stanovišť, Odborná skupina zabývající se územní ochranou a ekologickými sítěmi, *The Emerald Network: A Network*

of Areas of Special Conservation Interest for Europe, Explanatory document and compilation of relevant texts [online], Štrasburk, 10. 6. 2016, T-PVS/PA (2016) 4, dostupné z: <https://rm.coe.int/168074669d> [cit. 14. 7. 2021].

Reck, H., Hänel, K., Böttcher, M., Winter, A., *Lebensraumkorridore für Mensch und Natur Abschlussbericht zur Erstellung eines bundesweit kohärenten Grobkonzeptes* [online], Deutsche Jagdschutz-Verband, Bundesamt für Naturschutz, květen 2004, dostupné z: https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/planung/ingriffsregelung/Dokumente/Lebensraumkorridore_Bericht.pdf [cit. 31. 7. 2021].

ŘSD, *Celostátní sčítání dopravy 2016* [online], dostupné z: <http://scitani2016.rsd.cz/pages/informations/default.aspx> [cit. 31. 7. 2021].

ŘSD, *Informační leták Dálnice D8, Lovosice – Řehlovice, stavba 0805* [online], dostupné z: https://mapapp.rsd.cz/Upload/Stavby/122/infoletak_d8-lovosice-rehlovice.pdf [cit. 31. 7. 2021].

ŘSD, *Informační leták pro dálnici D52 stavbu 5204.1 Pohořelice – Nová Ves* [online], dostupné z: https://mapapp.rsd.cz/Upload/Stavby/525/infoletak_d52-pohorelice-nova-ves.pdf [cit. 31. 7. 2021].

ŘSD, *Mapová aplikace* [online], dostupné z: <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/mapa-projektu/> [cit. 7. 7. 2021].

ŘSD, *Ochrana životního prostředí* [online], dostupné z: <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/technicke-predpisy/Ochrana-zivotniho-prostredi> [cit. 27. 7. 2021].

ŘSD a ENVIROAD s.r.o., *Rychlostní silnice R52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen), Oznámení dle § 6 zákona č.100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí* [online], říjen 2002, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

ŘSD, HBH Projekt, *Rychlostní silnice R 52 Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen), Dokumentace EIA, textová část* [online], listopad 2003, dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/detail/EIA_MZP032?lang=cs [cit. 31. 7. 2021].

ŘSD, *Silnice I/55, Břeclav, obchvat* [online], informační leták, stav k 4/2021, dostupné z: https://mapapp.rsd.cz/Upload/Stavby/338/infoletak_s55-breclav-obchvat.pdf [cit. 31. 7. 2021].

ŘSD, *Technická průvodka stavby, Dálnice D8, Lovosice – Řehlovice, stavba 0805* [online], aktualizována v květnu 2015, dostupné z: https://mapapp.rsd.cz/Upload/Stavby/122/pdf/TPS_D8-Lovosice-Rehlovice_05-2016-web_1462794831049.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Sachsen, *Biotope und Biotopverbund* [online], dostupné z: <https://www.natur.sachsen.de/biotope-und-biotopverbund-7720.html> [cit. 31. 7. 2021].

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 5* [online], Montreal 2020, dostupné z: <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-en.pdf> [cit. 14. 7. 2021].

Slootweg, R., Kolhoff, A., Verheem, R. a Höft, R (eds.), *Biodiversity in EIA and SEA, Background document to CBD Decision VIII/28: Voluntary Guidelines on Biodiversity-Inclusive Impact Assessment* [online], Netherlands Commission for Environmental Assessment, duben 2006, ISBN 978-90-421-1811-9, dostupné z: <https://www.cbd.int/doc/publications/imp-bio-eia-and-sea.pdf> [cit. 18. 7. 2021].

Správa Národního parku České Švýcarsko, *Stanovisko k žádosti o stanovení kompenzačních opatření týkajících se řešení významně negativního vlivu Koncepce vodní dopravy pro období 2016 – 2023 na předměty ochrany EVL Labské údolí a EVL Porta Bohemica* [online], 13. 11. 2018, č. j. 280/2017-520/-DOP/1, sp. zn. SNPCS6970/2018, dostupné z: https://www.npcs.cz/sites/default/files/prilohy/2020/10/md_stanovisko_snpcs_kompenzacni_opatreni.pdf [cit. 25. 7. 2021].

Stanovisko k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [...] [online], dostupné z: https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old_files/1404055622.pdf [cit. 27. 7. 2021].

Státní pozemkový ústav, *Koncepce pozemkových úprav na období let 2021–2025* [online], dostupné z: <https://www.spucr.cz/tiskovy-servis/aktuality/statni-pozemkovy-urad-vydal-koncepci-pozemkovych-uprav.html> [cit. 27. 7. 2021].

Státní pozemkový úřad, *Pozemkové úpravy na trase budoucí dálnice D6 v okrese Rakovník* [online], dostupné z: <https://www.spucr.cz/aktuality/archiv/stredocesky/pozemkove-upravy-na-trase-budouci-dalnice-d6-v-okrese-rakovnik.html> [cit. 27. 7. 2021].

SUP-Umsetzungsliste 2020 [online], stav k 31. prosinci 2020, dostupné z: <https://www.strategischemweltpruefung.at/sup-grundlagen/sup-gesetze> [cit. 31. 7. 2021].

Suske W., Bieringer G., Ellmauer T., *Natura 2000 & Artenschutz Empfehlungen für die Planungspraxis beim Bau von Verkehrsinfrastruktur* [online], ASFING, 3. přepracované vydání, září 2016, dostupné z: <https://www.asfinag.at/media/2118/natura-2000.pdf> [cit. 31. 7. 2021].

Šabatová, A., *Komentář ombudsmanky: Záminka pro omezování práv* [online], tisková zpráva, 14. 3. 2019, dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/komentar-ombudsmanky-zaminka-pro-omezovani-prav/> [cit. 27. 7. 2021].

TENtec [online], dostupný z: <https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/map/maps.html> [cit. 12. 7. 2021].

TINA Secretariat, *Draft TINA Final Report* [online], Vídeň, červen 1999, dostupné z: <http://aei.pitt.edu/36810/1/A2916.pdf> [cit. 12. 7. 2021].

Trinomics B.V., *Supporting the Implementation of Green Infrastructure, Final Report* [online], Rotterdam, 31. 5. 2016, Evropská komise, service contract ENV.B.2/SER/2014/0012, dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/GI%20Final%20Report.pdf [cit. 16. 7. 2021].

Umweltministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, *Rundschreiben UVP-G 2000*, ze dne 10. 7. 2015, sp. zn. GZ BMLFUW-UW.1.4.2/0052-I/1/2015, dostupné z: https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:2e7c33d8-6f84-417d-ac0b-904b28bac612/Rundschreiben_2015_zum_UVP_G.pdf [cit. 31. 7. 2021].

UNECE, *AGR Roads* [online], dostupné z: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/MapAGR2007.pdf> [cit. 12. 7. 2021].

Ústecký kraj, Atelier T-plan, s.r.o., *Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, textová část* [online], květen 2011, dostupné z: https://geoportal.kr-ustecky.cz/gs/data/uploads/zur/priloha1-oop_navrh_cek.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Válean, A., *Speech by Commissioner Válean on TEN-T revision: first results of the stakeholder consultation, at the European Parliament* [online], 23. 10. 2020, dostupné z: <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/valean/announcements/speech-commissioner->

valean-ten-t-revision-first-results-stakeholder-consultation-european-parliament_en [cit. 12. 7. 2021].

Věcný záměr zákona o státním podniku Správa dálnic a silnic v aplikaci ODok [online], dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBUUHRYW5> [cit. 27. 7. 2021].

Veřejný ochránce práv, *Dopis – uzavření šetření* [online], Brno, 7. 2. 2008, sp. zn. 2453/2006/VOP/JC/HM, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/9352d85bc5d489cac6f0f97c415da7ed/ombudsman_uzavreni_setreni_R52.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Veřejný ochránce práv, *Oslyšená varování: Už před 13 lety kritizoval ombudsman nepřipravenost D8 (tisková zpráva)* [online], 24. října 2016, dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2016/oslysenavarovani-uz-pred-13-lety-kritizoval-ombudsman-nepripravenost-d8/> [cit. 31. 7. 2021].

Veřejný ochránce práv, *Zpráva o výsledku šetření veřejného ochránce práv ve věci záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně* [online], Brno, 3. 11. 2006, sp. zn. 2453/2006/VOP/JC, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/Ombudsman_VUC_Breclavsko_zprava_3_11_06.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Veřejný ochránce práv, *Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ve věci záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně* [online], Brno, 26. dubna 2007, sp. zn. 2453/2006/VOP/JC, dostupné z: https://aa.ecn.cz/img_upload/213998dd557a6ecf241d80d7748bd811/Ombudsman_VUC_Breclavska_zavarecna_zprava.pdf [cit. 31. 7. 2021].

Veřejný ochránce práv, *Zpráva o průběhu šetření ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícím se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], Brno, 31. července 2003, sp. zn.: 5046/2002/VOP/JC, dostupné z: http://dopravniklub.ecn.cz/tisk_texty_d8_motejl.shtml [cit. 31. 7. 2021].

Veřejný ochránce práv, *Závěrečné stanovisko ve věci podnětu občanského sdružení Děti Země, týkajícího se průchodu dálnice D8 CHKO České středohoří* [online], Brno, 21. prosince 2004, sp. zn. 5046/2002/VOP/JC, s. 4, dostupné z: <http://tunnelkubacka.ecn.cz/index.php?co=motejl> [cit. 31. 7. 2021].

Vláda ČR, *LRV se zabývala problematikou významné tržní síly při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a státní organizací Správa dálnic a silnic* [online], tisková zpráva, 18. 6. 2021, dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/tiskove-zpravy/lrv-se-zabyvala-problematikou-vyznamne-trzni-sily-pri-prodeji-zemedelskych-a-potravinarskych-produktu-a-statni-organizaci-sprava-dalnic-a-silnic-189257/> [cit. 27. 7. 2021].

Vláda ČR. *Návrh tiskové zprávy* [online], květen 2016, dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/Priloha_9_Navrh_tiskove_zpravy_1.pdf [cit. 16. 7. 2021].

Vláda ČR, *Programové prohlášení vlády České republiky* [online], Praha, červen 2018, dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf> [cit. 27. 7. 2021].

Výzva Zastupitelstvu Ústeckého kraje „ANO výstavbě tunelu Kubačka na dálnici D8 v Českém středohoří“, *Fakta o dálnici D8 a o tunelu Kubačka* [online], dostupné z: <http://tunnelkubacka.ecn.cz/index.php?co=fakta> [cit. 31. 7. 2021].

WWF, *Das Alpen-Karpaten-Korridor-Projekt* [online], dostupné z: <https://www.wwf.at/de/alpen-karpaten-korridor/> [cit. 31. 7. 2021].

Zápis o průběhu 27. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje, konaného dne 23. 9. 2004 ve velké zasedací síni sídla Jihomoravského kraje, Žerotínovo nám. 3/5, Brno, dostupné

[online] z: https://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/linux/organy/00-04/zjmk/zapisy/zjmk027_040923z.htm [cit. 31. 7. 2021].

Zastupitelstvo Ústeckého kraje, *Usnesení z 3. zasedání Zastupitelstva Ústeckého kraje – II. volební období 2004 – 2008, konaného dne 9. 3. 2005 od 10:18 hodin do 16:03 hodin v zasedacím sále Krajského úřadu Ústeckého kraje, Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem* [online], usnesení č. 8/3Z/2005, dostupné z: https://www.kr-ustecky.cz/assets/File.ashx?id_org=450018&id_dokumenty=1691153 [cit. 31. 7. 2021].

Zelený kruh, *Nový stavební zákon byl přijat. Je to zákon špatný a po volbách by měl být jako jeden z prvních zneplatněn* [online], 13. 7. 2021, dostupné z: <http://zelenykruh.cz/novy-stavebni-zakon-byl-prijat-je-to-zakon-spatny-a-po-volbach-by-mel-byt-jako-jeden-z-prvnich-zneplatnen/> [cit. 27. 7. 2021].

3. Seznam použitých právních předpisů

Mezinárodní smlouvy

Evropská dohoda o hlavních silnicích s mezinárodním provozem (AGR)
(Oznámení č. o18/c26/1987 Sb.)

Úmluva o biologické rozmanitosti (Sdělení č. 134/1999 Sb.)

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států
(Sdělení č. 91/2001 Sb. m. s.)

Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (Sdělení č. 107/2001 Sb. m. s.)

Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o propojení české rychlostní silnice R 49 a slovenské rychlostní silnice R 6 na česko-slovenských státních hranicích (Sdělení č. 4/2005 Sb. m. s.)

Evropská úmluva o krajině (Sdělení č. 13/2005 Sb. m. s.)

Dohoda mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o propojení české rychlostní silnice R 52 a rakouské dálnice A 5 na česko-rakouských státních hranicích (Sdělení č. 40/2009 Sb. m. s.)

Dohoda mezi vládou České republiky a vládou Polské republiky o propojení české rychlostní silnice R 11 a polské rychlostní silnice S 3 na česko-polských státních hranicích (Sdělení č. 90/2009 Sb. m. s.)

Smlouva mezi Českou republikou a Polskou republikou o výstavbě nového hraničního mostu přes řeku Divoká Orlice na hraničním přechodu Orlické Záhoří – Mostowice (Sdělení č. 91/2009 Sb. m. s.)

Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (Sdělení č. 71/2010 Sb. m. s.)

Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o údržbě a opravách silničních mostních objektů a úseků silnic na česko-slovenských státních hranicích (Sdělení č. 44/2011 Sb. m. s.)

Dohoda mezi vládou České republiky a Rakouskou spolkovou vládou o propojení české dálnice D 3 a rakouské rychlostní silnice S 10 na česko-rakouských státních hranicích (Sdělení č. 25/2017 Sb. m. s.)

Právní předpisy EU

Smlouva o Evropské unii

Smlouva o fungování Evropské unie

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

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

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

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1316/2013 ze dne 11. prosince 2013, kterým se vytváří Nástroj pro propojení Evropy

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1187 ze dne 7. července 2021 o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě (TEN-T)

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1692/96/ES ze dne 23. července 1996 o hlavních směrech Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě (*zrušeno*)

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 661/2010/EU ze dne 7. července 2010 o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě (*zrušeno*)

České právní předpisy

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky

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

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

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

Zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)

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

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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

Vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Vyhláška č. 104/1997 Sb., kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích

Vyhláška č. 499/2006 Sb., o dokumentaci staveb

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti

Vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu

Vyhláška č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení

Vyhláška 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

Vyhláška č. 583/2020 Sb., kterou se stanoví podrobnosti obsahu dokumentace pro vydání společného povolení u staveb dopravní infrastruktury

Narizení vlády č. 64/1996 Sb., kterým se vyhlašuje závazná část územního plánu velkého územního celku okresu Litoměřice

Narizení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit

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

Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (*zrušen*)

Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (*zrušen*)

Narizení vlády č. 132/2005 Sb., kterým se stanoví národní seznam evropsky významných lokalit (*zrušeno*)

Německé právní předpisy

Ústava Spolkové republiky Německo v pozměněném znění zveřejněném ve Spolkovém zákoníku, části III, číslo 100-1, který byl naposledy změněn článkem 1 a 2 věty 2 zákona ze dne 29. září 2020 (BGBl. I S. 2048) (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist*)

Zákon o spolkových pozemních komunikacích pro dálkovou dopravu ze dne 28. června 2007 (BGBl. I S. 1206) ve znění ze dne 8. srpna 2020 (BGBl. I S. 1795) (*Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31. Mai 2021 (BGBl. I S. 1221) geändert worden ist*)

Zákon o spolkových pozemních komunikacích pro dálkovou dopravu ze dne 28. června 2007 (BGBl. I S. 1206) ve znění ze dne 31. května 2021 (BGBl. I S. 1221) (*Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31. Mai 2021 (BGBl. I S. 1221) geändert worden ist*)

Zákon o výstavbě spolkových pozemních komunikací ze dne 20. ledna 2005 (BGBl. I S. 201) ve znění ze dne 23. prosince 2016 (BGBl. I S. 3354) (*Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Januar 2005 (BGBl. I S. 201), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3354) geändert worden ist*)

Zákon o zřízení infrastrukturní společnosti ze dne 14. srpna 2017 (BGBl. I S. 3122, 3141) ve znění ze dne 29. června 2020 (BGBl. I S. 1528) (*Infrastrukturgesellschaftsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3141), das durch Artikel 6 des Gesetzes vom 29. Juni 2020 (BGBl. I S. 1528) geändert worden ist*)

Zákon o zřízení spolkového úřadu pro pozemní komunikace pro dálkovou dopravu ze dne 14. srpna 2017 (BGBl. I S. 3122, 3143) ve znění ze dne 31. května 2021 (BGBl. I S. 1221) (*Fernstraßen-Bundesamt-Errichtungsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3143), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 31. Mai 2021 (BGBl. I S. 1221) geändert worden ist*)

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění ze dne 18. března 2021 (BGBl. I S. 540) (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540)*)

Spolkový správní řád ze dne 23. ledna 2003 (BGBl. I S. 102) ve znění ze dne 21. června 2019 (BGBl. I S. 846) (*Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist*)

Spolkový zákon o ochraně přírody a krajiny ze dne 29. července 2009 (BGBl. I S. 2542) ve znění ze dne 25. června 2021 (BGBl. I S. 2020) (*Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2020) geändert worden ist*)

Vyhláška o územním plánování ze dne 13. prosince 1990 (BGBl. I S. 2766) ve znění ze dne 3. prosince 2020 (BGBl. I S. 2694) (*Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist*)

Bavorský správní řád, jak byl zveřejněn v bavorské sbírce zákonů (BayRS 2010-1-I) ve znění ze dne 25. března 2020 (GVBl. S. 174) (*Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (Bay-VwVfG) in der in der Bayerischen Rechtsammlung (BayRS 2010-1-I) veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 9a Abs. 1 des Gesetzes vom 25. März 2020 (GVBl. S. 174) geändert worden ist*)

Bavorský zákon o ochraně přírody ze dne 23. února 2011 (GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U) ve znění ze dne 23. června 2021 (GVBl. S. 352) (*Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNat-SchG) vom 23. Februar 2011 (GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (GVBl. S. 352) geändert worden ist*)

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí ve svobodném státě Sasko ze dne 25. června 2019 (SächsGVBl. S. 525), ve znění ze dne 20. srpna 2019 (SächsGVBl. S. 762) (*Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Freistaat Sachsen vom 25. Juni 2019 (SächsGVBl. S. 525), das durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. August 2019 (SächsGVBl. S. 762) geändert worden ist*)

Saský zákon o ochraně přírody ze dne 6. června 2013 (SächsGVBl. S. 451), ve znění ze dne 9. února 2021 (SächsGVBl. S. 243) (*Sächsisches Naturschutzgesetz vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 451), das zuletzt durch das Gesetz vom 9. Februar 2021 (SächsGVBl. S. 243) geändert worden ist*)

Rakouské právní předpisy

Spolkový ústavní zákon (*Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG*).

Spolkový zákon ze dne 8. října 1982, kterým je zřízena Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft, kterým je přenesena působnost v oblasti plánování a zřizování spolkových pozemních komunikací a kterým se mění *Bundesministeriengesetz 1973 (Bundesgesetz vom 8. Oktober 1982, mit dem eine Autobahnen- und Schnellstraßen-*

Finanzierungs-Aktiengesellschaft errichtet wird, mit dem die Planung und Errichtung von Bundesstraßenteilstrecken übertragen wird und mit dem das Bundesministeriengesetz 1973 geändert wird (ASFINAG-Gesetz)

Spolkový zákon o vnesení účastnických práv spolkové republiky na spolkových silničních společnostech do *Autobahn- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft* a o udělení poživacího práva ve prospěch této společnosti (*Bundesgesetz über die Einbringung der Anteilsrechte des Bundes an den Bundesstraßengesellschaften in die Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft und der Einräumung des Rechts der Fruchtnießung zugunsten dieser Gesellschaft (ASFINAG-Ermächtigungsgesetz 1997)*)

Spolkový zákon ze dne 16. června 1971 o spolkových pozemních komunikacích (*Bundesgesetz vom 16. Juli 1971, betreffend die Bundesstraßen (Bundesstraßengesetz 1971 – BStG 1971)*)

Spolkový zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (*Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000)*)

Spolkový zákon o strategickém posuzování vlivů v oblasti dopravy (*Bundesgesetz über die strategische Prüfung im Verkehrsbereich (SP-V-Gesetz)*)

Narizení spolkového ministerstva dopravy, inovací a technologie o hodnocení hospodárnosti spolkových stavebních záměrů (*Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie über die Wirtschaftlichkeitsprüfung von Bundesstraßenbauvorhaben, StF: BGBl. II Nr. 188/2018*).

Hornorakouský zákon na ochranu přírody a péči o ni (*Landesgesetz über die Erhaltung und Pflege der Natur (Oö. Natur- und Landschaftsschutzgesetz 2001 - Oö. NSchG 2001)*)

Dolnorakouský zákon o ochraně přírody (*NÖ Naturschutzgesetz 2000 (NÖ NSchG 2000)*)

Slovenské právní předpisy

Zákon č. 135/1961 Zb., o pozemných komunikáciách (cestný zákon)

Zákon č. 639/2004 Z. z., o Národnej diaľničnej spoločnosti

Zákon č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

Zákon č. 129/1996 Z. z., o niektorých opatreniach na urýchlenie prípravy výstavby diaľnic a ciest pre motorové vozidlá

Zákon č. 669/2007 Z. z., o jednorazových mimoriadnych opatreniach v príprave niektorých stavieb diaľnic a ciest pre motorové vozidlá

Zákon č. 24/2006 Z. z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie

Zákon 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny

Polské právní předpisy

Zákon o veřejných komunikacích (*Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*)

Zákon o zvláštních pravidlech pro přípravu a provádění investic v oblasti veřejných komunikací (*Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*)

Zákon o poskytování informací o životním prostředí a jeho ochraně, účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí a o posuzování vlivů na životní prostředí (*Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*)

Stavební zákon (*Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane*)

Zákon o ochraně přírody (*Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*)

Zákon o ochraně životního prostředí (*Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*)

Usnesení Rady ministrů o zřízení víceletého programu pod názvem „Program výstavby státních silnic na období 2014–2023 (s výhledem do roku 2025)“ (*Uchwała Nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”*).

Nařízení Rady Ministrů o projektech, které mohou významně ovlivnit životní prostředí (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*)

Nařízení Rady ministrů, kterým se mění nařízení o síti dálnic a rychlostních silnic (*Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych*)

Nařízení ministra dopravy a námořního hospodářství o technických podmínkách, které musí splňovat veřejné pozemní komunikace, a o jejich umístění (*Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie*)

Nařízení ministra dopravy a námořního hospodářství o technických podmínkách, které musí splňovat silniční inženýrské stavby, a o jejich umístění (*Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie*)

4. Seznam použité judikatury

Soudní dvůr EU

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. července 1987, sp. zn. C-262/85 (Komise v. Itálie)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 28. února 1991, sp. zn. C-57/89 (Komise v. Německo)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. července 1996, sp. zn. C-44/95 (Lappel Bank)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. listopadu 2000, sp. zn. C-371/98 (First Corporate Shipping)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. září 2004, sp. zn. C-127/02 (Waddenvereniging a Vogelsbeschermingvereniging)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. ledna 2005, sp. zn. C-117/03 (Dragaggi a další)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. října 2005, sp. zn. C-6/04 (Komise v. Spojené království)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 10. ledna 2006, sp. zn. C-98/03 (Komise v. Německo)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 23. března 2006, sp. zn. C-209/04 (Komise v. Rakousko)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. září 2006, sp. zn. C-244/05 (Bund Naturschutz in Bayern a další)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. října 2006, sp. zn. C-239/04 (Komise v. Portugalsko)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne ze dne 20. září 2007, sp. zn. C-304/05 (Komise v. Itálie)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. prosince 2007, sp. zn. C-418/04 (Komise v. Irsko)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. ledna 2010, sp. zn. C-226/08 (Stadt Papenburg)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 20. května 2010, sp. zn. C-308/08 (Komise v. Španělsko)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 11. dubna 2013, sp. zn. C-258/11 (Sweetman a další)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. května 2014, sp. zn. C-521/12 (Briels a další)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 14. ledna 2016, sp. zn. C-399/14 (Grüne Liga Sachsen a další)

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. dubna 2018, sp. zn. C-323/17 (People Over Wind a Sweetman)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 7. listopadu 2018, sp. zn. C-461/17 (Holohan a další)

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. července 2020, sp. zn. C-411/19 (WWF Italia Onlus a další)

Ústavní soud

Nález ÚS ze dne ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04

Nález ÚS ze dne 19. listopadu 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07

Nález ÚS ze dne 17. března 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08

Usnesení ÚS ze dne 1. července 2009, sp. zn. Pl. ÚS 16/07

Usnesení ÚS ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10

Usnesení ÚS ze dne 16. května 2013, sp. zn. I. ÚS 3535/11

Usnesení ÚS ze dne 11. prosince 2013, sp. zn. I. ÚS 3619/12

Usnesení ÚS ze dne 6. května 2015, sp. zn. II. ÚS 3831/14

Usnesení ÚS ze dne 1. července 2015, sp. zn. III. ÚS 3913/14

Nález ÚS ze dne 17. července 2019 sp. zn. Pl. ÚS 44/18

Usnesení ÚS ze dne 28. dubna 2020, sp. zn. IV. ÚS 2682/19

Nález ÚS ze dne 26. ledna 2021, č. j. Pl. ÚS 22/17

Nejvyšší správní soud

Rozsudek NSS ze dne 4. července 2003, č. j. 6 A 78/2002 – 39

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. října 2004, č. j. 6 A 97/2001 – 48
Rozsudek NSS ze dne 28. prosince 2006, č. j. 6 A 83/2002 – 65
Usnesení NSS ze dne 13. března 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 – 44
Rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, č. j. 1 Ao 3/2007 – 60
Rozsudek NSS ze dne 24. října 2007, č. j. č. j. 2 Ao 3/2007 – 40
Rozsudek NSS ze dne 26. října 2007, č. j. 4 As 10/2007 – 109
Rozsudek NSS ze dne 29. srpna 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 63
Rozsudek NSS ze dne 9. listopadu 2007, č. j. 2 As 35/2007 – 75
Rozsudek NSS ze dne 14. února 2008, č. j. 1 As 37/2005 – 154
Rozsudek NSS ze dne 27. března 2008, č. j. 6 As 48/2006 – 118
Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne ze dne 21. října 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86
Rozsudek NSS ze dne 5. listopadu 2008, č. j. 1 As 59/2008 – 77
Rozsudek NSS ze dne 5. února 2009, č. j. 2 Ao 4/2008 – 88
Rozsudek NSS ze dne 20. května 2009, č. j. 1 As 111/2008 – 363
Rozsudek NSS ze dne 10. září 2009, č. j. 7 As 52/2009 – 227
Rozsudek NSS ze dne 22. října 2009, č. j. 9 As 21/2009 – 150
Usnesení NSS zde dne 18. listopadu 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 – 59
rozsudek NSS ze dne 25. listopadu 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210
Usnesení NSS ze dne 25. února 2010, č. j. 1 As 9/2010 – 442
Rozsudek NSS ze dne 20. května 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644
Rozsudek NSS ze dne 27. ledna 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133
Rozsudek NSS ze dne 2. února 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103
Usnesení NSS ze dne 16. března 2011, č. j. 4 Ao 6/2010 – 37
Rozsudek NSS ze dne 20. dubna 2011, č. j. 6 Ao 2/2011 – 27
Rozsudek NSS ze dne 1. června 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347
Rozsudek NSS ze dne 17. června 2011, č. j. 7 As 21/2011 – 87
Rozsudek NSS ze dne 23. června 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323
Rozsudek NSS zde dne 8. září 2011, č. j. 1 As 83/2011 – 565
Rozsudek NSS ze dne 7. října 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 – 43
Rozsudek NSS ze dne 21. června 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526
Rozsudek NSS ze dne 19. prosince 2012, č. j. 6 Ao 4/2010 – 88
Rozsudek NSS ze dne 23. ledna 2013, č. j. 1 As 119/2012 – 86
Rozsudek NSS ze dne 23. ledna 2013, č. j. 1 As 164/2012 – 54
Rozsudek NSS ze dne 14. února 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 – 53
Rozsudek NSS ze dne 10. května 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161

Rozsudek NSS ze dne 24. října 2013, č. j. 2 As 40/2013 – 32
Rozsudek NSS ze dne 28. listopadu 2013, č. j. 5 As 146/2012 – 60
Rozsudek NSS ze dne 4. září 2014, č. j. 3 AOs 4/2013 – 22
Rozsudek NSS ze dne 23. září 2014, č. j. 1 As 176/2012 – 140
Rozsudek NSS ze dne 23. září 2014, č. j. 1 As 100/2014 – 36
Rozsudek NSS ze dne 10. října 2014, č. j. 5 As 6/2013 – 97
Rozsudek NSS ze dne 19. prosince 2014, č. j. 5 As 10/2013 – 38
Rozsudek NSS ze dne 29. ledna 2015, č. j. 5 As 12/2013 – 94
Rozsudek NSS ze dne 20. února 2015, č. j. 5 As 54/2013 – 78
Rozsudek NSS ze dne 30. června 2015, č. j. 7 As 81/2015 – 45
Rozsudek NSS ze dne 30. září 2015, č. j. 6 As 73/2015 – 40
Rozsudek NSS ze dne 27. srpna 2015, č. j. 7 As 82/2015 – 31
Rozsudek NSS ze dne 18. prosince 2015, č. j. 2 As 49/2013 – 109
Rozsudek NSS ze dne 16. května 2017, č. j. 5 As 180/2015 – 51
Rozsudek NSS ze dne 23. února 2018, č. j. 1 As 296/2017 – 56
Rozsudek NSS ze dne 28. března 2018, č. j. 2 As 149/2017 – 164
Rozsudek NSS ze dne 21. května 2018, č. j. 4 As 126/2018 – 70
Rozsudek NSS ze dne 7. května 2019, č. j. 4 As 56/2019 – 20
Rozsudek NSS ze dne 30. května 2019, č. j. 2 As 122/2018 – 512.
Rozsudek NSS ze dne 18. října 2019, č. j. 10 As 165/2018 – 93
Rozsudek NSS ze dne 16. dubna 2020, č. j. 6 As 30/2020 – 31
Rozsudek NSS ze dne 28. dubna 2020, č. j. 9 As 58/2020 – 38
Rozsudek NSS ze dne 4. května 2020, č. j. 10 As 78/2020 – 29
Rozsudek NSS ze dne 14. května 2020, č. j. 7 As 64/2020 – 32
Usnesení NSS ze dne 3. června 2020, č. j. 4 As 68/2020 – 43
Rozsudek NSS ze dne 17. prosince 2020, č. j. 3 As 95/2020 – 30
Rozsudek NSS ze dne 22. prosince 2020, č. j. 2 As 252/2020 – 46
Rozsudek NSS ze dne 18. května 2021, č. j. č. j. 15 A 47/2019 – 72
Rozsudek NSS ze dne 23. června 2021, č. j. 10 As 36/2021 – 77

Jiné soudy

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 12. 2016, sp. zn. 22 Cdo 4304/2015
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. října 2014, č. j. 29 A 80/2011 – 101
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 22. března 2017, č. j. 31 A 100/2015 – 137
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. prosince 2017, č. j. 65 A 3/2017 – 931

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. listopadu 2018, č. j. 31 A 100/2015 – 185

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2006, č. j. 11 Ca 41/2006 – 61

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. října 2012, č. j. 50 A 8/2012 – 68

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. prosince 2015, č. j. 9 A 22/2014 – 80

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. října 2013,
č. j. 10 A 97/2013 – 44

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. dubna 2005,
č. j. 15 Ca 206/2003 – 93

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 22. září 2008,
č. j. 15 Ca 91/2008 – 287

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. června 2010,
č. j. 15 Ca 91/2008 – 465

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. února 2012,
č. j. 15 A 75/2011 – 107

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. července 2012,
č. j. 40 A 3/2012 – 217

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. prosince 2012,
č. j. 40 A 4/2012 – 238

5. Seznam ostatních zdrojů

Kvalifikační práce

Vomáčka, V., *Poměřování veřejných zájmů v ochraně přírody a krajiny* [online], rigorózní práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Praha 2018, dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/210197/> [cit. 7. 7. 2021].

Důvodové zprávy k zákonům

Všechny důvodové zprávy citovány z informačního systému beck-online.cz.

Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony

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

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

Důvodová zpráva k zákonu 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

Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Důvodová zpráva k zákonu č. 403/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Usnesení vlády

Jednotlivá usnesení vlády jsou dostupná [online] na webových stránkách vlády ČR, dostupné z: https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs (archiv) a <https://apps.odok.cz/djv-agenda-list?year=2013> (od roku 2015 dále) [cit. 31. 7. 2021].

Usnesení vlády ČR ze dne 10. listopadu 1993 č. 631 o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005

Usnesení vlády ČR ze dne 17. listopadu 1993 č. 651 o změně usnesení vlády z 10. listopadu 1993 č. 631, o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005

Usnesení vlády ČR ze dne 16. října 1996 č. 528 + P o aktualizaci usnesení vlády z 10. listopadu 1993 č. 631, o rozvoji dálnic a čtyřpruhových silnic pro motorová vozidla v České republice do roku 2005, pro rok 1997

Usnesení vlády ČR ze dne 21. července 1999 č. 741 + P k Návrhu rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010

Usnesení vlády ČR ze dne 22. května 2000 č. 509 k návrhu na sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o propojení české dálnice D8 a německé dálnice A17 na společných státních hranicích výstavbou hraničního mostu

Usnesení vlády ČR ze dne 17. května 2006 č. 561 o Politice územního rozvoje České republiky

Usnesení vlády ČR ze dne 19. září 2007 č. 1064 o Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2013

Usnesení vlády ČR ze dne 9. června 2008 č. 735 k přípravě a výstavbě kapacitní pozemní komunikace v úseku Pohořelice – státní hranice s Rakouskou republikou

Usnesení vlády ČR ze dne 20. července 2009 č. 929 o Politice územního rozvoje České republiky 2008

Usnesení vlády ČR ze dne 7. září 2009 č. 1138 ke Kontrolnímu závěru Nejvyššího kontrolního úřadu z kontrolní akce č. 08/26 Finanční prostředky na pořízení silničního spojení Brno – Vídeň (R 52)

Usnesení vlády ČR ze dne 6. října 2010 č. 713 o změně usnesení vlády ze dne 9. června 2008 č. 735, k přípravě a výstavbě kapacitní pozemní komunikace v úseku Pohořelice – státní hranice s Rakouskou republikou

Usnesení vlády ČR ze dne 15. dubna 2015 č. 276 o Aktualizaci č. 1 Politiky územního rozvoje České republiky

Usnesení vlády ČR ze dne 23. listopadu 2016 č. 1026 k aktualizaci Státní politiky životního prostředí České republiky 2012–2020

Usnesení vlády ČR ze dne 27. února 2018 č. 136 o Dopravních sektorových strategiích – Aktualizace 2017

Usnesení vlády ČR ze dne 1. dubna 2020 č. 360 o Státním programu ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025

Usnesení vlády ČR ze dne 11. ledna 2021 č. 21 o Státní politice životního prostředí České republiky 2030 s výhledem do 2050

Usnesení vlády ČR ze dne 8. března 2021 č. 259 o Dopravní politice České republiky pro období 2021 – 2027 s výhledem do roku 2050

Usnesení vlády ČR ze dne 12. července 2021 č. 618 k Aktualizaci č. 4 Politiky územního rozvoje České republiky

Veřejné informační systémy

Informační systém EIA (portál CENIA) [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr [cit. 24. 7. 2021].

Informační systém SEA (portál CENIA) [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100_koncepce [cit. 24. 7. 2021].

Jiné zdroje

Česká technická norma ČSN 73 6101 „Projektování silnic a dálnic“, září 2018.

Dopis W. Faymanna českému ministrovi dopravy A. Řebíčkovi ze dne 27. června 2007, sp. zn. BMVIT-900 100/0223-Büro HBM/2007.

Dufek, J., *Dopravní studie rychlostní silnice R55 a silničního spojení Brna a Vídně*, září 2007.

Jihomoravský kraj, *Příloha č. 3 Zadání ZÚR JMK – Vyhodnocení požadavků* [online], dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=157911&TypeID=2> [cit. 1. 2. 2021]. Informace byly později z webových stránek odstraněny.

Krajský úřad Jihomoravského kraje, Odbor životního prostředí, *Stanovisko k vlivu záměru „Dálnice D52 (R52) Pohořelice – Mikulov (Drasenhofen)“ na soustavu Natura 2000 po zvážení aktuálních změn v území*, 9. 2. 2021, č. j. JMK 3913/2021, sp. zn. S-JMK 174405/2020.

Krajský úřad Jihomoravského kraje, Odbor životního prostředí, *Rozhodnutí ze dne 22. 4. 2015*, č. j. JMK 92212/2014, sp. zn. S – JMK 92212/2014 OŽP/Mch.

Krajský úřad Jihomoravského kraje, *Zadání zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje* [online], únor 2010, dostupné z: <https://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=157911&TypeID=2> [cit. 30. 1. 2021]. Informace byly později z webových stránek odstraněny.

Kremlis, G., *RE: EC Involvement in the Vienna-Brno motorway development*, Brusel, 19. ledna 2007, sp. zn. ENV D3/MN/jv D (2007) 980.

Městský úřad Břeclav, *Územní plán sídelního útvaru, změna č. 5.01*, textová část, Brno, listopad 2007, s. 8.

Městský úřad Břeclav, stavební úřad, *Veřejná vyhláška – územní rozhodnutí č. 11/07 (rozhodnutí o umístění stavby Silnice I/55 Břeclav, obchvat)*, Břeclav, 9. 2. 2007, č. j. MUBR-S 19971/2005 OSÚ/Ve – 328.

Městský úřad Břeclav, odbor životního prostředí, *Žádost o stanovení kompenzačních opatření*, Břeclav, 4. 8. 2013, č. j. MUBR 48592/2014, sp. zn. MUBR-S45492/2014 OŽP/Bi.

Mudra, S., *Posouzení vlivů koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti dle § 45 h a i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění – ÚPN SÚ Břeclav – změna č. 5.01, Silnice I/55, Břeclav – obchvat a variantní řešení*, srpen 2006, s. 4 a násl.

MŽP, *Studie dálnice D8 – stavba 0805 úsek Lovosice–Řehlovice*, Praha, 20. dubna 1995, č. j. OÚV/139/95.

MŽP, *Stanovisko o hodnocení vlivů podle § 11 zákona ČNR č. 244/92 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí*, Praha, 15. 11. 1996, č. j. 400/3144/1618/OPVŽP/96 e.o.

MŽP, *CHKO České středohoří – rozhodnutí ve věci dálnice D8, stavby 0805 Lovosice – Řehlovice*, Praha, 13. 7. 2000, č. j. 100410/00-OOP/4666/00600/2275/00.

Nařízení č. 58 Generálního ředitele pro národní silnice a dálnice ze dne 23. listopadu 2015 o dokumentaci k realizaci investice (*Zarządzenie nr 58 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji*)

Nejvyšší kontrolní úřad, *Kontrolní protokol o výsledku kontroly č. 99/16 „Hospodaření s prostředky státního rozpočtu při přípravě a realizaci investičních akcí ve vybraných rezortech“*, sp. zn. 99/16-360/26/2000.

Rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 22. 6. 2021, sp. zn. KUUK/18405/2020, č. j. KUUK/084018/2021.

Sedlmayer, Weitschacher, Vondruska, *A 5 Nord Autobahn: Begründung, Variantenauswahl, Grenzübergänge*, Amt d. NÖ Landesregierung, leden 2005, Verfasser: arealConsult / Büro Dr. Paula / Lacon.

Strnad, M., *Posouzení Alternativní koncepce komunikační sítě s širším okolím brněnské aglomerace*, leden 2007.

Volf, O., *Hodnocení vlivů dle §45i zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, záměru – rychlostní silniční spojení Brna s Vídní na základě podkladů k záměrům: R52 Pohořelice – Mikulov, I/55, Břeclav – obchvat, R55 – úsek obchvat Břeclavi a návrhu ÚP VÚC Břeclavska*, Praha 2007.

Záznam z jednání expertní skupiny ve Valticích dne 7. 5. 1999.

Záznam z jednání ve věci „Vyhledávací studie rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice – Mikulov“ konaného dne 15. 6. 2000 v zasedací místnosti č. 98 ČD, nábr. L. Svobody 12/22, Praha 1.

Přílohy práce

Seznam příloh:

Příloha č. 1: Okrajový a bariérový efekt pozemní komunikace

Příloha č. 2: Síť evropských mezinárodních silnic v ČR a jejich označování

Příloha č. 3: Transevropská dopravní síť (TEN-T) v ČR

Příloha č. 4: Proces posouzení dle článku 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích

Příloha č. 5: Schéma procesu SEA

Příloha č. 6: Schéma procesu EIA

Příloha č. 7: Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací

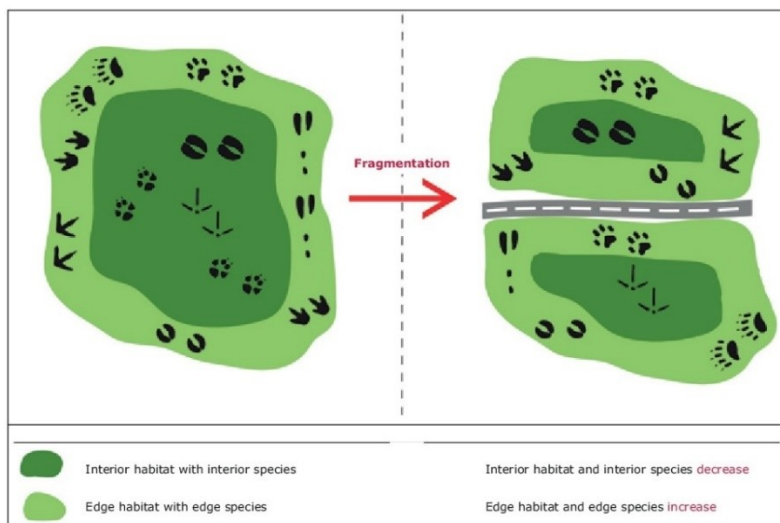
Příloha č. 8: Rezistence prvků podle TP 181

Příloha č. 1: Okrajový a bariérový efekt pozemní komunikace

Dopady fragmentace krajiny pozemními komunikacemi na populace volně žijících živočichů názorně ilustrují následující obrázky převzaté ze zprávy EEA o fragmentaci (2011):

1. Okrajový efekt pozemní komunikace

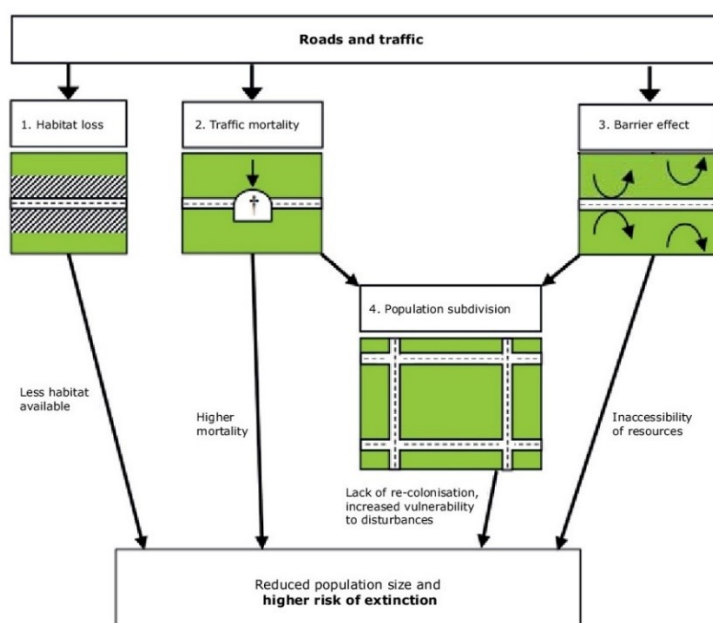
Figure 1.2 Illustration of the loss of core habitat (or interior habitat) caused by road construction cutting through a patch of habitat



Tmavě zelená: Jádrová oblast s jádrovými druhy – v důsledku fragmentace ubývá.
Světle zelená: Okrajová oblast s okrajovými druhy – v důsledku fragmentace přibývá.

2. Čtyři hlavní vlivy pozemní komunikace na populace volně žijících živočichů

Figure 1.3 The four main effects of transportation infrastructure on wildlife populations



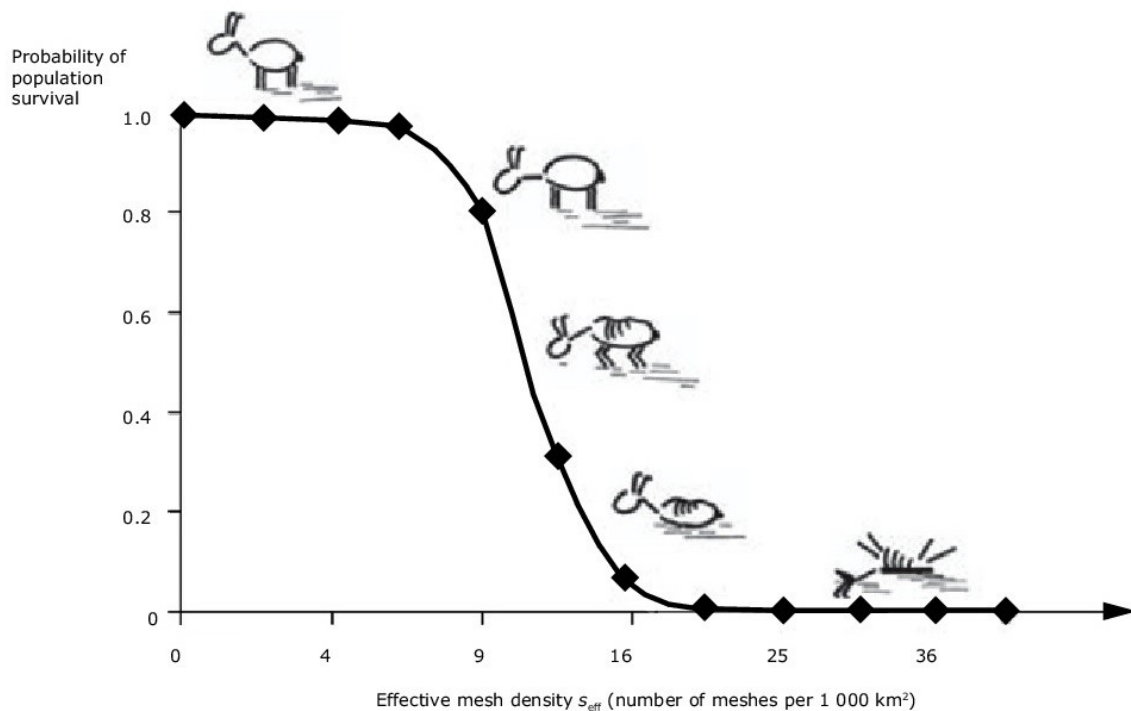
Note: Both traffic mortality and barrier effect contribute to population subdivision and isolation.

Source: From Jaeger et al., 2005b. Reproduced by permission of Elsevier.

Hlavní vlivy: 1. ztráta stanovišť (méně stanovišť k dispozici), 2. úhyn na pozemních komunikacích (vyšší mortalita), 3. bariérový efekt (nedostupnost zdrojů), 4. rozdělení populací (nedostatek rekolonizace, zvýšená zranitelnost vůči rušivým vlivům). V důsledku kombinace těchto čtyř vlivů se zmenšuje velikost populace a zvyšuje se riziko vyhynutí.

3. Ilustrace prahových hodnot na životaschopnost populací volně žijících živočichů

Figure 1.4 Illustration of thresholds in the effect of landscape fragmentation on the viability of wildlife populations



Vertikální osa: pravděpodobnost přežití populace. Horizontální osa: jednotka “*effective mesh density*“ udávající počet nefragmentovaných ploch na 1000 km².

Zdroj: Evropská agentura pro životní prostředí, *Landscape fragmentation in Europe* [online], Joint EEA-FOEN report, č. 2/2011, Copenhagen, 2011, s. 12–14, dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/landscape-fragmentation-in-europe> [cit. 7. 7. 2021].

Příloha č. 2: Síť evropských mezinárodních silnic v ČR

Pátevní silnice: E50, E55, E65, E75

E50: D5 (Plzeň), D0 (Praha), D1 (Brno), I/50 (Uherské Hradiště)

E55: D8 (Ústí nad Labem, Praha), D1, I/3 (Benešov), D3 (Tábor), I/3 (České Budějovice)

E65: I/10, D10 (Mladá Boleslav), D1 (Praha, Brno), D2 (Břeclav)

E75: I/48 (Český Těšín), I/11 (Třinec)

Mezilehlé silnice: E48, E49, E53, E59 a E67

E48: I/6 (Cheb), D6, I/6 (Karlovy Vary), D6, I/6, D6 (Praha)

E49: I/21 (Cheb), D6 (Karlovy Vary), I/20 (Plzeň, České Budějovice)

E53: I/27 (Klatovy, Plzeň)

E59: I/38 (Jihlava, Znojmo)

E67: D11 (Praha, Hradec Králové), I/33 (Náchod)

Odbočné, propojovací a připojovací silnice: E442, E461, E462 a E551

E442: I/13 (Karlovy Vary), I/8 (Teplice), I/63, D8, II/613 (Ústí nad Labem), I/62 (Děčín), I/13, I/35 (Liberec), I/31 (Hradec Králové), I/35, D35 (Olomouc), I/47 (Hranice), I/35 (Valašské Meziříčí)

E461: I/43 (Svitavy), I/42 (Brno), I/23, D1, I/52, D52, I/52 (Mikulov)

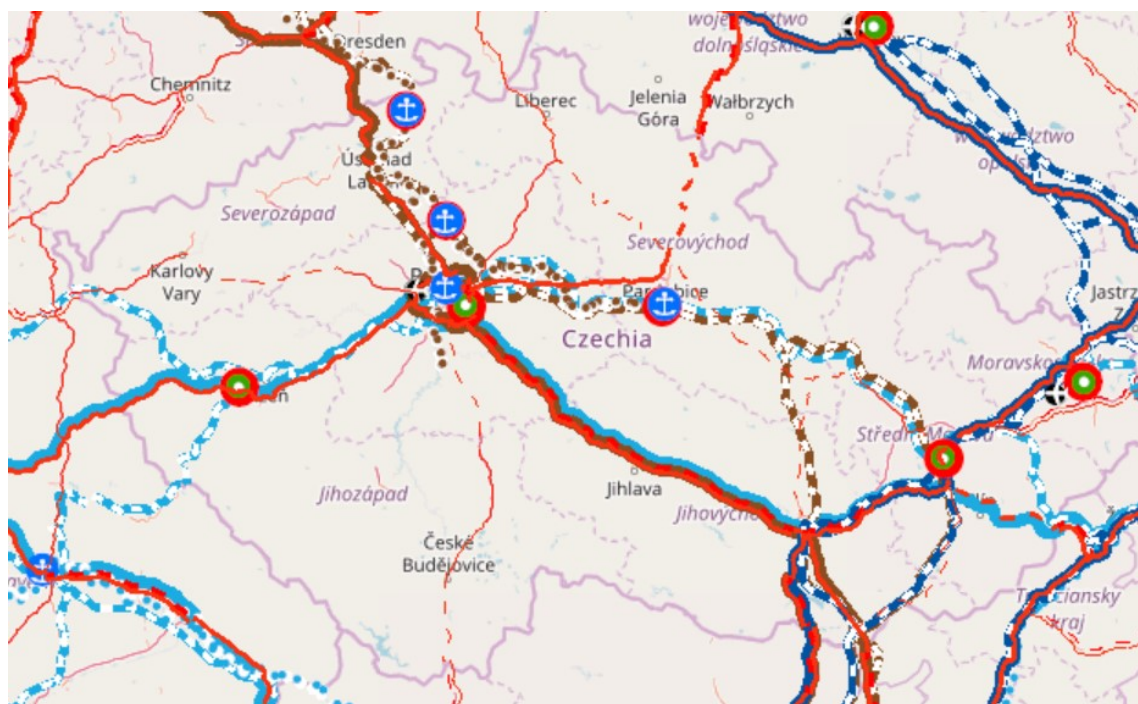
E462: D1 (Brno), D46, D35 (Olomouc), D1, D48, I/48 (Frýdek-Místek, Český Těšín)

E551: I/34 (České Budějovice, Jindřichův Hradec, Pelhřimov, Humpolec)

Zdroj: Ředitelství silnic a dálnic, *Náhledy map silniční a dálniční sítě ČR – Mezinárodní silnice na území ČR* [online], data k 1. 1. 2020, pro zobrazení mapy v kvalitním rozlišení srov. přímo webovou stránku ŘSD, dostupné z: <https://www.rsd.cz/wps/portal/web/Silnice-a-dalnice/mapy> [cit. 18. 7. 2021].

Příloha č. 3: Transevropská dopravní síť (TEN-T) v ČR

Územím ČR prochází tři z devíti koridorů hlavní sítě TEN-T: koridor východní a východostředomořský (hnědá), koridor baltsko-jadranský (tmavě modrá) a koridor rýnsko-dunajský (světle modrá). Průběh východního a východostředomořského koridoru je na území ČR vymezen následovně: Dresden – Ústí nad Labem – Mělník/Praha – Kolín a Kolín – Pardubice – Brno – Wien/Bratislava. Průběh baltsko-jadranského koridoru je vymezen následovně: Katowice – Ostrava – Brno – Wien a Wrocław – Ostrava. Průběh rýnsko-dunajského koridoru je vymezen následovně: München/Nürnberg – Praha – Ostrava/Prerov – Žilina.²⁰¹⁰ Na mapě jsou naznačeny také pozemní komunikace spadající pod TEN-T: širší červená čára značí součásti hlavní sítě, užší červená čára značí součásti globální sítě. Je-li čára přerušovaná, příslušná pozemní komunikace či její úsek k dnešnímu dni (18. 7. 2021) není v provozu.

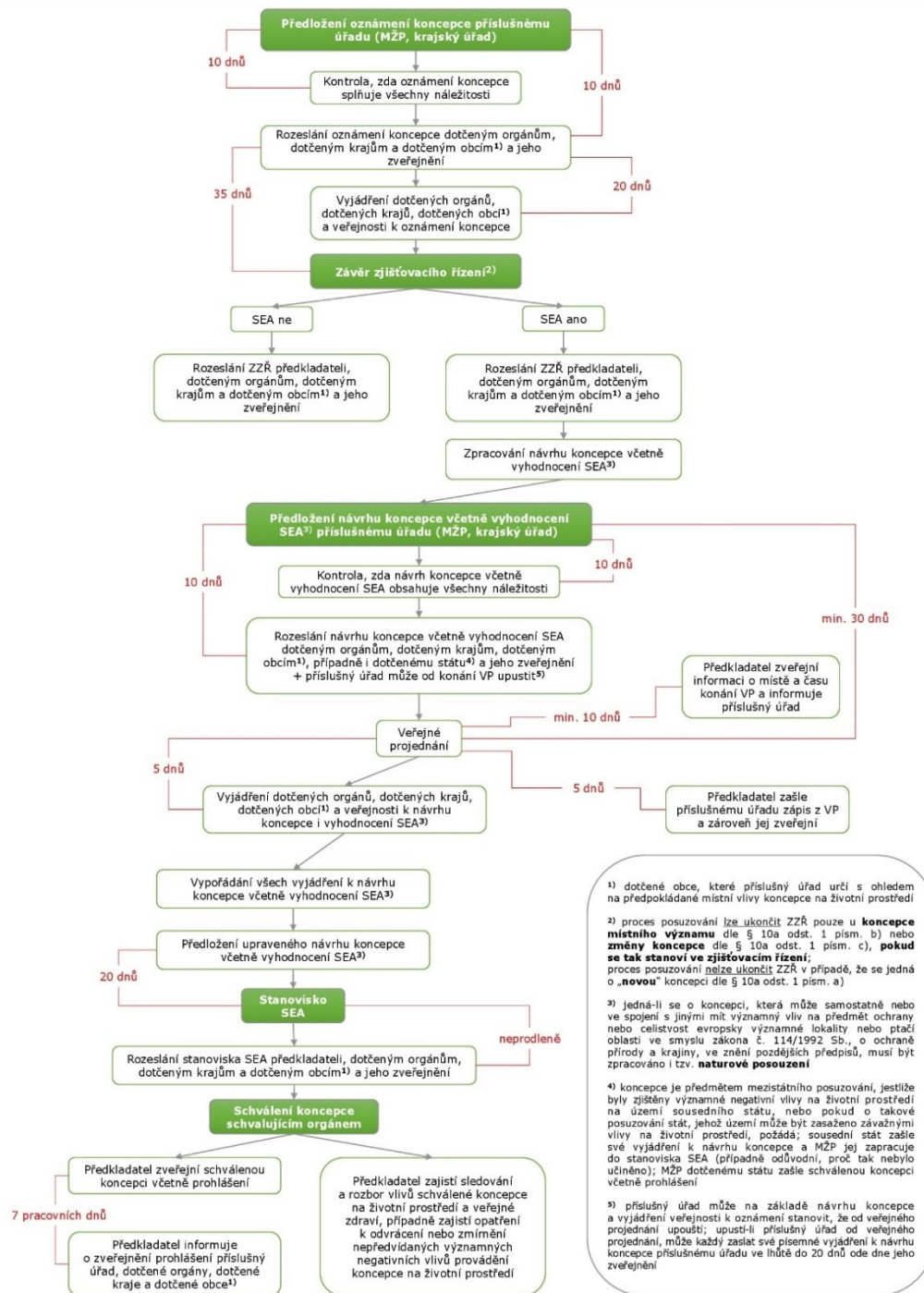


Zdroj: *TENtec Interactive Map Viewer* [online], ke dni 18. 7. 2021, dostupné z: <https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/map/maps.html> [cit. 18. 7. 2021]. Pro návaznost koridorů na sousední státy srov. také Evropská komise, *Maps – core network corridors on the TEN-T – TEN-T core network corridors (overall)* [online], dostupné z: https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/site/maps_upload/corridors_png/Europe_Corridors_ALL_web19_05_2017.pdf [cit. 18. 7. 2021].

²⁰¹⁰ Příloha I, část I nařízení CEF. Podrobněji srov. portál *TENtec* [online], dostupný z: <https://ec.europa.eu/transport/infrastructure/tentec/tentec-portal/map/maps.html> [cit. 12. 7. 2021].

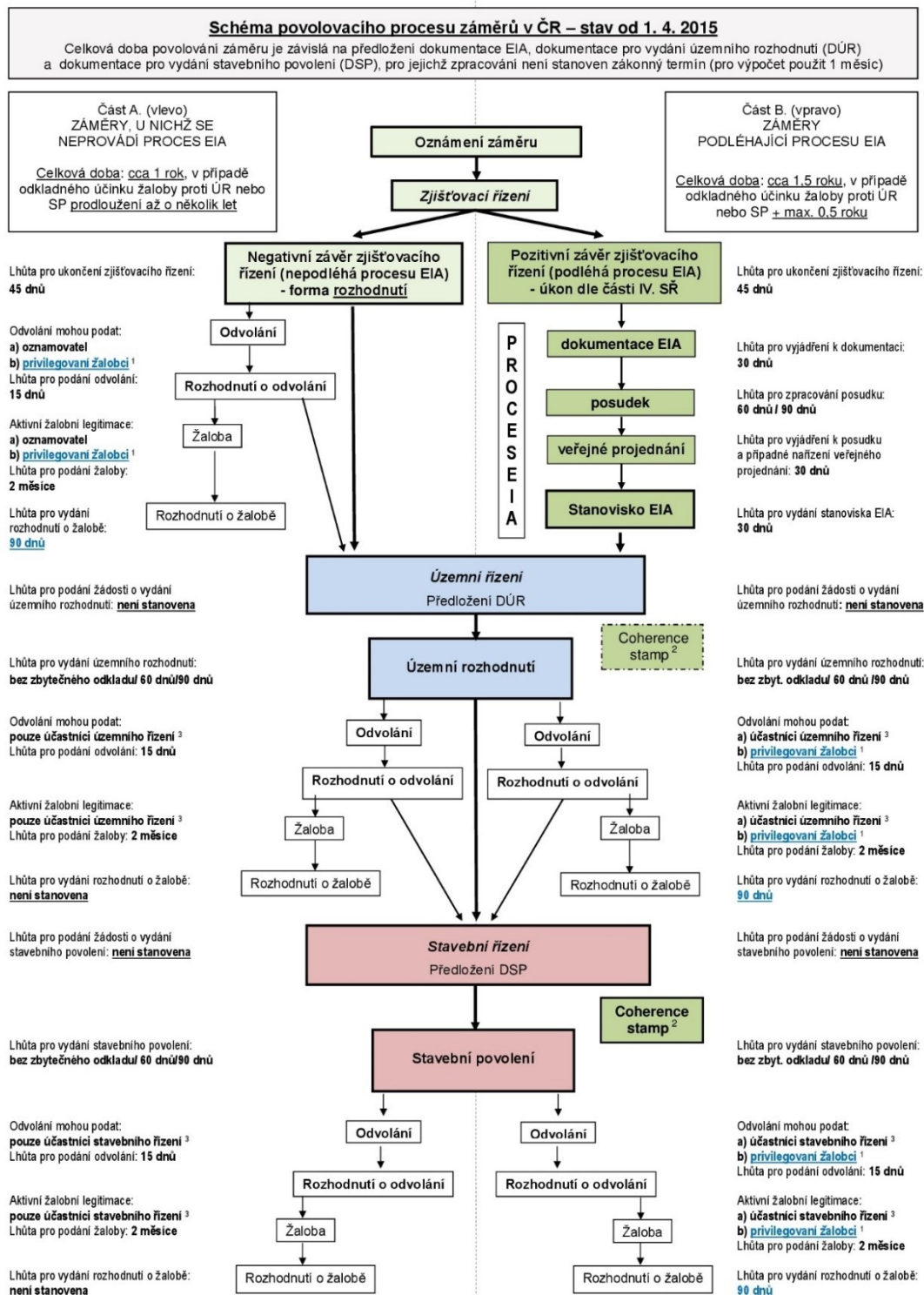
Příloha č. 5: Schéma procesu SEA

Schéma procesu SEA dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí



Zdroj: Informační systém SEA, *Schéma procesu SEA dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí* [online], dostupné z: https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/sea_metodicka_doporuceni?lang=cs [cit. 18. 7. 2021].

Příloha č. 6: Schéma procesu EIA



Zdroj: Schéma povoloovacího procesu záměrů v ČR [online], dostupné z: [https://portal.ce-
nia.cz/eiasea/dokumenty/eia_metodicka_doporuceni?lang=cs](https://portal.ce-
nia.cz/eiasea/dokumenty/eia_metodicka_doporuceni?lang=cs) [cit. 23. 7. 2021].

Příloha č. 7: Fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací

1. Kategorizace druhů živočichů

Tabulka 10.1 Kategorizace fauny z hlediska nároků na migrační opatření

Kategorie		Druhy	Specifika jednotlivých kategorií *
A	Velcí savci	A1	šelmy: rys, vlk, medvěd lokální i dálkové přesuny, vazba na jádrová území a migrační koridory, vysoké nároky na parametry opatření, významná druhová, lokální i individuální specifická, schopnost učení
		A2	kopytníci: jelen, los lokální přesuny i dálkové migrace, nejvyšší nároky na velikost průchodů, velké riziko pro řidiče
B	Středně velcí kopytníci	B	srnec, prase divoké lokální i sezónní přesuny, plošné rozšíření, vliv zemědělských kultur, vysoká mortalita, nejčastější původci dopravních nehod, nutné zajistit dostatečnou četnost průchodů
C	Savci do velikosti jezevce a lišky	C1	liška, kočka d., lasicovitě kromě vydry bez dálkových migračních tendencí, vysoká mortalita, využívají i malé podchody (včetně propustků), nutná je vysoká hustota průchodů
		C2	zajíc stálý druh bez migračních tendencí, vysoká mortalita na silnicích, nevyužívá úzké podchody, vyžaduje spíše nadchody (včetně nadjezdů polních, lesních cest) nebo větší podchody
		C3	drobní savci stálé druhy bez migračních tendencí, vysoká mortalita na silnicích nižších tříd, využívají všechny typy průchodů, problémem mohou být výškové stupně, usazovací jámky u propustků apod.
		C4	semiakvaticí savci (bobr, vydra) lokální i dálková migrace podél vodních toků, u vydry vysoká mortalita, vydra preferuje mosty a propustky se suchými břehy, problém nevhodných mostů a silnic vedoucích po hrázích rybníků a v blízkosti bariér na tocích (jezy, stavidla, plavební komory)
		C5	savci žijící v korunách stromů veverka, plši, kuny: stálé druhy bez migračních tendencí, preferují nadchody s keřovou a stromovou vegetací, popř. specifické nadchody spojující koruny stromů

Kategorie		Druhy	Specifika jednotlivých kategorií *
D	Obojživelníci, plazi	D1	obojživelníci každoroční migrace k místům rozmnožování a zpět, lokálně významná mortalita, opatřením jsou propustky s naváděcími bariérami, případně náhradní lokality pro rozmnožování
		D2	plazi u některých druhů každoroční migrace mezi zimovišti a místy rozmnožování, lokálně je problémem mortalita, druhově specifické nároky (mokřadní, lesní i stepní druhy)
E	Ryby a ostatní vodní živočichové	E	ryby, mihulovci, vodní bezobratlí vázané výlučně na vodní prostředí, problémem jsou přeložky a úpravy koryt toků ve vazbě na mosty, nutná plná obousměrná migrační průchodnost, riziko kontaminace vody při stavbě i údržbě
F	Ptáci, letouni (netopýři a vrápenci)	F1	ptáci mortalita v místě křížení s letovými koridory, v ornitologicky významných lokalitách (mokřady), v místech potravní nabídky a mortalita na prosklených stěnách,
		F2	letouni silně ohrožená skupina, druhově specifické chování i nároky, řešením jsou nadchody, podchody nebo speciální opatření pro tuto skupinu
G	Suchozemští bezobratlí a společenstva rostlin a živočichů	G1	suchozemští bezobratlí obecně vázání na vegetaci (tzn. větší nadchody s vegetací). Některé druhy jsou schopné využívat i menší podchody bez vegetace, popř. jiné typy průchodů
		G2	cenná společenstva jako celek cenná společenstva je nutné převádět jako celek. Vhodnými objekty jsou velké údolní mosty, estakády nebo speciální nadchody o šířce min. 60 m.

* Uvedené informace jsou pouze orientační. Ucelený přehled nároků jednotlivých skupin živočichů na průchodnost dopravní infrastruktury je uveden v kapitole 6.

Zdroj: Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šíkula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], AOPK, Praha 2020, s. 158–159, dostupné z: <https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/217/072682.pdf?seek=1607348633> [cit. 23. 7. 2021].

2. Základní klasifikace migračních objektů

Tabulka 10.3 Základní klasifikace migračních objektů (zkr. „MO“)

Migrační objekty	Nadchody	Mosty přes komunikaci	Zelené mosty (ekodukty) (N4)
			Víceúčelové nadchody (N1, N2, N3)
			Nadchody pro živočichy pohybující se v korunách stromů (N6)
		Tunely (délka v ose komunikace větší než 100 m)	Tunely ražené (N5)
			Tunely hloubené (N5)
			Podchody
	Speciální podchody pro velké a středně velké savce (P5)		
	Optimalizované a víceúčelové podchody (P3, P4)		
	Podchody pro malé a středně velké živočichy	Propustky (P1, P2)	
		Speciální podchody (tunely pro vydru/jezevce/obojživelníky)	
	Migrační objekty pro ryby a ostatní na vodu vázané živočichy	Rybí přechody	

Zdroj: Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šíkula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], opak. cit., s. 161.

5. Využití nástrojů v rámci příslušných etap přípravy a probíhajících procesů

8. Uplatňování požadavků na ochranu fauny v průběhu přípravy a plánování liniové dopravní infrastruktury

Tabulka 8.13 Využití jednotlivých nástrojů v rámci příslušných etap přípravy a probíhajících procesů

	Základní etapy investiční přípravy a realizace					
	Dopravní politika	Vymezení dopravního koridoru	Výběr variant	Podrobný projekt	Výstavba	Provoz a údržba
Procesy	SEA	SEA	EIA	územní řízení, stavební řízení	stavební dozor, kolaudace	
Komplexní dokumenty - migrační studie	strategická migrační studie, identifikace konfliktů zelené a dopravní infrastruktury	strategická migrační studie (rámcová migrační studie)	rámcová migrační studie	detailní migrační studie ve fázi DÚR, SDVMO ve fázi RDS		
Biologický průzkum		screening celého koridoru	základní průzkum všech variant	detailní průzkum, výsledné varianty		
Umístění průchodů pro faunu a dalších opatření	identifikace konfliktů zelené a dopravní infrastruktury	identifikace konfliktních míst uvnitř koridorů	rámcové umístění a určení typu průchodů pro faunu	přesné umístění a určení technických parametrů průchodů	realizace	monitoring efektivity
Ochrana koridorů a průchodů pro faunu před okolní zástavbou			základní návrh	návrh ochrany koridorů a jejich začlenění do územního plánu	realizace	ověření realizace
Ochrana fauny při výstavbě			základní zásady	projekt ochrany	realizace projektu, biologický dozor	
Plán monitoringu			základní návrh	konečná podoba		
Monitoring stavu bioty (třířázový)				před výstavbou, nulový stav	během výstavby	během provozu
Monitoring účinnosti navržených opatření						během provozu
Postprojekto- vá analýza					po ukončení výstavby	po 3 – 5 letech provozu

133

Zdroj: Hlaváč, V., Anděl, P., Pešout, P., Libosvár, T., Šíkula, T., Bartonička, T., Dostál, I., Strnad, M., Uhlíková, J., *Doprava a ochrana fauny v České republice* [online], opak. cit., s. 133.

Příloha č. 8: Rezistence prvků podle TP 181

1. Základní charakteristika kategorií území

tabulka 5: Základní charakteristika používaných kategorií

Kategorie rezistence	Rezistence (k)	Popis	Charakteristika	Barevné označení
K1	1,0 – 0,81	území vysoce citlivé	Území pro stavbu neprůchodné, řadí se sem pouze citlivé lokality mající nejvyšší stupeň ochrany nebo svoji hodnotou zcela výjimečné. Zařazení do této kategorie by mělo být vždy jednoznačně podloženo legislativně.	červená
K2	0,8 – 0,61	území kompromisní, vysoce hodnotné	Území průchodné jen ve výjimečných případech a za zvláštních, často velmi rozsáhlých minimalizačních a kompenzačních opatření.	oranžová
K3	0,6 – 0,41	území kompromisní, středně hodnotné	Území relativně významných střetů s příslušnými jevy, označované jako kompromisní, umožňuje hledání vhodných optimalizačních řešení.	žlutá
K4	0,4 – 0,21	území kompromisní, méně hodnotné	Území méně významných střetů, relativně průchodné. Prvek se zde vyskytuje, ale jeho rezistence je velmi malá.	světle zelená
K5	0,2 – 0,0	území volné	Území, kde lze z hlediska daného faktoru povolit záměr bez omezení. Většinou oblast, kde se hodnocený prvek nevyskytuje.	tmavě zelená

2. Zařazení prvků do jednotlivých kategorií

tabulka 6: Převodní tabulka rezistence prvků – zařazení do základních kategorií

Složka ŽP	K 1 (červená) 0,81 - 1,0	K 2 (oranžová) 0,61 - 0,8	K 3 (žlutá) 0,41 - 0,6	K 4 (světle zelená) 0,21-0,4	K 5 (tmavě zelená) 0,0 - 0,2
osídlení a zástavba	obytné a smíšené území sídel	sportovní a rekreační areály, „kritické ochranné pásmo sídel“	výrobní nebo skladové areály, areály občanské vybavenosti a služeb, pásmo faktorů pohody sídel		
voda povrchová	vodárenské nádrže	významné vodní toky a vodní plochy	drobné vodní toky	záplavové území	

Složka ŽP	K 1 (červená) 0,81 - 1,0	K 2 (oranžová) 0,61 - 0,8	K 3 (žlutá) 0,41 - 0,6	K 4 (světle zelená) 0,21-0,4	K 5 (tmavě zelená) 0,0 - 0,2
Voda podzemní a vodní zdroje	OPVZ I. stupně	OPVZ II. stupně	CHOPAV		
Zvláště chráněná území přírody	NPR, PR, NPP, PP, NP, I.a II. zóna CHKO	ochranná pásma ZCHÚ, III. zóna CHKO	IV. zóna CHKO nebo ochranné pásmo NP a CHKO		
VKP		jezera, rašeliniště, registrované VKP	lesy, vodní toky, rybníky, údolní nívy		
Skladebné části ÚSES		veškerá biocentra a biokoridory nadregionální a regionální	lokální ÚSES, ochranná zóna NRBK	interakční prvky	
Natura 2000		ptačí oblasti SPA, Evropsky významné lokality pSCI			
Zvláště chráněné druhy		mimořádně cenné lokality nadregionálního významu (stabilizovaný výskyt kriticky ohrožených druhů)	významné lokality flóry a fauny, zvláště hodnotné biocenózy (výskyt silně ohrožených druhů)	méně významné lokality flóry a fauny (výskyt ohrožených druhů)	
Fragmentace krajiny				polygony UAT	

Památčné stromy	památčné stromy včetně ochranného pásma				
Horninové prostředí		dobývací prostory	chráněná ložisková území	poddolovaná území, sesuvná území, prognózní zásoby	
Zemědělská půda		půdy I. třídy kvality dle BPEJ	půdy II. třídy kvality dle BPEJ	půdy III. třídy kvality dle BPEJ	IV. a V. třídy kvality dle BPEJ
Lesy – mimoprod. funkce		lesy ochranné, lesy zvláštního určení	lesy hospodářské		
Lesy – produkční funkce		les s vysokým a nadprůměrným produkčním potenciálem	les s průměrným a podprůměrným produkčním potenciálem	les s nízkým a velmi nízkým produkčním potenciálem	
Kulturní a archeologické památky	všechny evidované kult. a hist. památky, památkové rezervace	ochranná pásma kulturních památek, památkové zóny	ověřené areály archeologických nálezů	předpokládané areály archeologických nálezů	

krajinný ráz		přírodní park	krajina přírodní - C	krajina harmonická - B	krajina antropogenní - A
Navrhované rozvojové plochy dle ÚPD		návrh obytné a smíšené zóny sídel	návrh sportovních a rekreačních areálů	návrh výrobních a skladových ploch, areálů obcí, vybavenosti a služeb	

Zdroj: EVERNIA, *Hodnocení průchodnosti území pro liniové stavby, Technické podmínky* [online], MD, Odbor pozemních komunikací, ŘSD, schváleno MD, Odborem pozemních komunikací, č. j. 505/06-120-RS/2 ze dne 7. 9. 2006, ev. č. TP 181, s. 14–16 dostupné z: http://www.pjpk.cz/data/USR_001_2_8_TP/TP_181.pdf [cit. 23. 7. 2021].

Právní úprava ochrany přírody a krajiny ve vztahu k umístování pozemních komunikací

Abstrakt:

Vztah mezi ochranou životního prostředí a výstavbou nových pozemních komunikací často vyvolává konflikty ve společnosti. Tato disertační práce přispívá do diskuse tím, že se zaměřuje na analýzu právní úpravy týkající se ochrany přírody a krajiny v procesech plánování a umístování staveb pozemních komunikací v České republice. Jedná se o problematiku dosud uceleně nezpracovanou. Týká se přitom i těchto významných otázek: Jakým způsobem dochází podle českého práva k vymezení trasy stavby pozemní komunikace v území? Jakým způsobem jsou do souvisejících procesů začleňovány požadavky na ochranu přírody a krajiny? Jak je v těchto procesech řešena problematika fragmentace krajiny stavbami pozemních komunikací? Jaké dopady pro ochranu přírody a krajiny mohou mít současné trendy ve vývoji právní úpravy? Cílem práce je zejména vytvořit podklad pro formulaci doporučení směřujících ke zlepšení právního rámce ochrany přírody a krajiny při plánování a umístování staveb pozemních komunikací tak, aby byla zajištěna co nejefektivnější ochrana tohoto významného veřejného zájmu i v případě, že je rozhodnuto o realizaci stavby.

Disertační práce je rozdělena na osm kapitol: První kapitola obsahuje úvod do problematiky a jsou v ní formulovány výzkumné otázky a cíle práce. Ve druhé kapitole je provedena analýza souvisejících mezinárodněprávních a unijních závazků. Ve třetí a čtvrté kapitole je provedena analýza české právní úpravy včetně vybrané judikatury, odborné literatury a dalších zdrojů. V páté kapitole je zkoumán aktuální vývoj aplikovatelné právní úpravy. V šesté kapitole jsou rozebrány tři případové studie doplňující provedenou analýzu o další judikaturu a o konkrétnější kontext (rozebrán je případ dálnice D52 v úseku mezi Pohořelicemi a státní hranicí, případ silnice I/55 – obchvatu Břeclavi a případ dálnice D8 v úseku mezi Lovosicemi a Řehlovicemi). V sedmé kapitole jsou srovnána řešení přijatá v zahraničí (právní úprava německá, rakouská, slovenská a polská). V osmé kapitole je provedeno shrnutí nejvýznamnějších poznatků práce, jsou zodpovězeny výzkumné otázky a poté jsou formulována doporučení pro další vývoj právní úpravy i pro její aplikaci a interpretaci. Doporučení formulovaná v závěrech práce vychází z provedené analýzy, z výsledků případových studií a částečně také ze srovnání se zahraniční právní úpravou.

Klíčová slova: pozemní komunikace, ochrana přírody a krajiny, územní plánování

Legal regulation of nature and landscape protection in relation to location of roads

Abstract:

The relationship between environmental protection and road construction often causes conflicts in society. This dissertation contributes to the discussion by focusing on the analysis of the legal regulation relating to nature and landscape protection in the processes of planning and location of new roads in the Czech Republic. This issue has not yet been comprehensively addressed. It, however, includes the following important questions: How is the route of a planned road located according to Czech law? How are nature and landscape protection requirements integrated into the location process? How is the issue of landscape fragmentation addressed in the process? What implications may have the current changes of the applicable law? The objective of the dissertation is to create a foundation for a formulation of recommendations aimed at optimization of the legal framework of nature and landscape protection in the relevant processes in order to ensure the most effective protection of this important public interest even if it has been decided to carry out the construction.

The dissertation is divided into eight Chapters: The first Chapter includes an introduction to the issue and formulates research questions and objectives. The second Chapter analyses the relevant obligations arising from the international law and the EU law. The third and fourth Chapters analyse the applicable Czech law, and a selection from the relevant case law, legal literature and other sources. The fifth Chapter examines the current development of the applicable law. The sixth Chapter examines three particular cases (the case of the D52 motorway in the section between Pohořelice and the state border, the case of road I/55 – Břeclav bypass and the case of the D8 motorway in the section between Lovosice and Řehlovice) supplementing the previous analysis with other case law and a more specific context. The seventh Chapter compares solutions adopted in foreign law regarding the issues addressed (German, Austrian, Slovak and Polish law). In the eighth Chapter, the most important findings of the dissertation are summarised, the research questions are answered, and recommendations for further development of the relevant laws and for their application and interpretation are formulated. The recommendations formulated in the last Chapter of the dissertation are based on the previous analysis, results of the case studies and partly also on the comparison with foreign law.

Keywords: roads, nature and landscape protection, spatial planning