

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Terezie Vondrášková**

**Právní úprava posuzování vlivů záměrů  
na životní prostředí**

Diplomová práce

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

Katedra: Práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26.12.2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou 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 135 173 znaků včetně mezer.

Terezie Vondrášková

V Praze dne 26.12.2018

## Poděkování

Ráda bych na tomto místě poděkovala panu JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., za jeho cenné rady a podnětné připomínky, které mi pomohly při vypracování této diplomové práce. Velké poděkování také patří mé rodině za jejich podporu po celou dobu mého studia.

# Obsah

Úvod .....	6
1. Základní charakteristika posuzování vlivů na životní prostředí.....	7
1.1. Historie .....	8
1.2. EIA v mezinárodním právu .....	9
1.2.1. Dokumenty mezinárodního práva.....	9
1.2.2. Mezinárodní organizace a EIA .....	13
1.2.3. EIA jako obyčej mezinárodního práva? .....	14
1.3. EIA v evropském právu .....	18
2. EIA v právním řádu České republiky.....	23
2.1. Přehled souvisejících právních předpisů .....	23
2.2. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí .....	24
2.2.1. Účel posuzování.....	25
2.2.2. Předmět posuzování.....	28
2.2.3. Rozsah a způsob posuzování .....	33
2.2.4. Subjekty procesu EIA .....	37
2.2.5. Jednotlivé fáze procesu EIA .....	42
3. Významný vliv na příkladu záměrů golfových hřišť .....	50
3.1. Pojem významného vlivu na životní prostředí .....	51
3.2. Proces EIA v širším smyslu u vybraných golfových hřišť .....	52
3.2.1. Východiska .....	52
3.2.2. Hodnocení významného vlivu v konkrétních zjišťovacích řízeních .....	54
Závěr.....	58
Seznam použitých zkratk .....	61

Seznam použitých zdrojů .....	62
Abstrakt .....	66
Abstract.....	67
Přílohy .....	68

# Úvod

Cílem této diplomové práce je popsat a zhodnotit některé vybrané aktuální změny právní úpravy procesu projektového posuzování (EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. A dále závěrečná kapitola práce bude zaměřena na zkoumání skutečností, které mohou představovat potenciální významné vlivy záměru a které mohou být rozhodné pro výsledek zjišťovacího řízení.

V první části této práce se ve zkratce zaměřím na historický vývoj právní úpravy EIA ve světě i u nás. Dále se již podrobněji budu věnovat mezinárodním právním instrumentům souvisejícím s procesem EIA, a především nastíním otázku, zda lze mluvit o povinnosti provést posouzení vlivu na životní prostředí u určitých záměrů jako o mezinárodním obyčeji. Opomenuto nezůstane ani evropské právo a jeho významný vliv na podobu národního práva.

Druhá část bude zaměřena na popis platné právní úpravy EIA a na její vybrané aspekty související se změnami právní úpravy provedenými posledními novelami, a to především novelou zákonem č. 326/2017 Sb. Širší pozornost tak bude věnována institutům spojeným s touto novelou a jejich analýze.

Ve třetí části práce se pokusím identifikovat společné znaky záměrů, které z pohledu příslušných úřadů představují takovou možnost významného vlivu, aby záměry, u nichž je prováděno zjišťovací řízení, byly shledány jako záměry vyžadující provedení celého procesu EIA. Jako zkoumaný vzorek fakultativně posuzovaných záměrů jsem zvolila golfová hřiště. Tato volba se mi zdála pragmatickou, vzhledem k tomu, že jejich počet v České republice v posledních letech významně stoupl a mnohá z nich jsou dohledatelná ve veřejně dostupném informačním systému EIA. Navíc lze mluvit o poměrně standardizovaném záměru, golfová hřiště mají zpravidla devět či osmnáct jamek, tj. svým rozsahem by měla být vzájemně srovnatelná. Proto očekávám, že pokud se objeví určité faktory ovlivňující výsledek zjišťovacího řízení, bude se jednat především o umístění záměru v určité lokalitě, nadstandardní aktivitu veřejnosti nebo očekávané negativní dopady vlivů hřišť na využívání přírodních zdrojů (především s ohledem na vodní a půdní poměry v krajině). Tento závěrečný průzkum může přinést částečnou odpověď na otázku: „Co je takovým významným vlivem, jenž spouští provedení celého procesu EIA u fakultativně posuzovaných záměrů?“. Tato práce by tak měla nabídnout nejen pohled právně teoretický, ale i praktický s ohledem na rozhodovací praxi příslušných úřadů pro účely zvážení okolností, jež jsou rozhodné pro výsledek zjišťovacího řízení.

# 1. Základní charakteristika posuzování vlivů na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment, dále jen „EIA“) představuje jeden z klíčových nástrojů pro hodnocení dopadů lidských činností na životní prostředí.<sup>1</sup> Během tohoto speciálního procesu se zjišťují dopady určité činnosti na životní prostředí, a to s ohledem na jejich komplexní posouzení. Rozsah tohoto posouzení je vymezen v ustanovení § 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, (dále jen „zákon EIA“) jako posouzení vlivů na: „obyvatelstvo a veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví“<sup>2</sup>, a to v jejich vzájemném působení a souvislostech.

EIA je průřezovým nástrojem ochrany životního prostředí, který zajišťuje ochranu životního prostředí jako celku.<sup>3</sup> Jde tak o postup, jenž je v souladu s principem prevence, s principem integrace a s principem komplexnosti ochrany životního prostředí. EIA je tak velmi vhodným nástrojem k zachování udržitelného rozvoje a k předcházení způsobení nenavratitelných škod na životním prostředí. Tento proces by tak měl v souladu s principem prevence předcházet jakékoli lidské činnosti, neboť člověk svými činnostmi vždy zasahuje do okolního prostředí. Je ale na vůli zákonodárce, které z lidských činností mají být posuzovány. Nejedná se tak o univerzální nástroj ve smyslu, že by mu podléhaly všechny lidské činnosti, nýbrž mu podléhají jen ty zákonodárcem určené.

Účelem procesu EIA je poskytnout formální, předběžný a objektivní podklad pro rozhodování ve věcech souvisejících s lidskými činnostmi, které mohou mít závažný vliv na životní prostředí. EIA tak vytváří prostor pro získání informací o dopadech daného záměru na životní prostředí. Tyto informace mají následně být vzaty do úvahy při vytváření rozhodnutí, zda daný záměr bude povolen a za jakých podmínek.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck. 2010. ISBN 978-807-4003-387. 217. (dále jen „DAMOHORSKÝ: Právo životního prostředí“).

<sup>2</sup> Ustanovení § 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. (dále jen „zákon EIA“).

<sup>3</sup> DAMOHORSKÝ: Právo životního prostředí. 218.

<sup>4</sup> BELL, Stuart, MCGILLIVRAY, Donald. *Environmental law*. 6th ed. New York: Oxford University Press. 2006. ISBN 978-019-9260-560. 508. (dále jen „BELL: Environmental Law“).

## 1.1. Historie

Rozvoj právní úpravy EIA začal ve Spojených státech amerických, a to přijetím *The National Environmental Policy Act* (dále jen „NEPA“). NEPA byl podepsán v roce 1970 prezidentem Nixonem a je prvním z významných federálních zákonů zaměřených na ochranu životního prostředí, jež se aplikuje při výkonu činnosti federálních úřadů. Následně obdobné národní zákony či praxi přijaly i některé státy federace, například Kalifornie nebo New York.<sup>5</sup> Cílem této úpravy bylo: „(...) *po dekáдах zanedbávání životního prostředí jehož důsledkem bylo znehodnocení krajiny a ničení životního prostředí lidí, má tento zákon podpořit a rozvíjet obecné blaho, vytvářet podmínky za kterých člověk a příroda mohou existovat v produktivní harmonii a naplňovat sociální, ekonomické a další požadavky dnešních a budoucích generací Američanů.*“<sup>6</sup> Ze Spojených států amerických se trend posuzování dopadů na životní prostředí šířil angloamerickým prostředím, dalšími státy byla Austrálie, Kanada, Nový Zéland, a pak i dále do Evropy v dalších desetiletích.<sup>7</sup>

Na území dnešní České republiky již od poloviny 70. let 20. století probíhalo určité formální posouzení vlivů pro účely stavebních projektů, územních řízení staveb či tam, kde byla zasažena území zvláštní ochrany přírody, legislativní rámec však chyběl.<sup>8</sup> První zákonné zakotvení EIA představoval zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, na jehož rámcovou úpravu záhy navázal zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, (dále jen „**zákon EIA 1992**“) účinný od 1. července 1992 a zrušený k 1. květnu 2004. Předmětem jeho úpravy byly dle ustanovení § 1 zákona EIA 1992 kromě staveb, činností, technologií a koncepcí také výroby. Dle tohoto zákona probíhalo posuzování po celá 90. léta až do roku 2004. Byť se jednalo o novinku v českém právním řádu, ustálila se metodika posuzování a počet posuzovaných záměrů postupně rostl a s nimi i povědomí investorů o nutnosti provést posuzování záměrů, náležitostech posuzování a časové či finanční náročnosti

---

<sup>5</sup> JAWORSKI, Susan. „NEPA 101: Introduction to United States Environmental Policy“. *EnvironmentalScience.org*. 2014. Dostupné z: <https://www.environmentalscience.org/nepa-intro-united-states-environmental-policy>. [online, cit. 2018-10-27]. Srov. NEPA.GOV. „States and Local Jurisdictions with NEPA-like Environmental Planning Requirements“. *NEPA.GOV*. 2018. Dostupné z: <https://ceq.doe.gov/laws-regulations/states.html>. [online, cit. 2018-10-27].

<sup>6</sup> National Environmental Policy Act. *NEPA.GOV*. Dostupné z: <https://ceq.doe.gov/index.html>. [online, cit. 2018-10-17].

<sup>7</sup> WOOD, Christopher. *Environmental impact assessment: a comparative review*. 2nd ed. London: Longman. 1995. ISBN 05-822-3696-7. 3.

<sup>8</sup> SLOUKA, Jiří. „Posuzování vlivů na životní prostředí v ČR – Vývoj a perspektivy z hlediska praktických zkušeností“. *12. regionální středoevropská konference IUAPPA a 4. mezinárodní konference Hodnocení vlivů na životní prostředí*. Praha. 2000. Dostupné z: [http://www.umad.de/infos/iuappa/pdf/P\\_06.pdf](http://www.umad.de/infos/iuappa/pdf/P_06.pdf). [online, cit. 2018-10-17]. Dostupné z: [http://www.umad.de/infos/iuappa/pdf/P\\_06.pdf](http://www.umad.de/infos/iuappa/pdf/P_06.pdf). [online, cit. 2018-10-17].



celého procesu. Slabinou zákona bylo naopak posuzování koncepcí, jejichž právní úprava byla velmi strohá a povinná osnova dokumentace byla vhodná pro konkrétní záměry, nikoliv pro velkoplošné a dlouhodobé koncepce.<sup>9</sup>

V roce 2001 byl přijat nový zákon EIA, jehož cílem bylo nejen odstranit nedostatky starého zákona EIA 1992, ale především vyhovět požadavku kompatibility národního práva s právem Evropské unie<sup>10</sup> (dále jen „EU“), jejímž členem se měla Česká republika stát. Nová právní úprava zavedla institut zjišťovacího řízení, a to jak pro posouzení, jestli vůbec bude záměr posuzován (*screening*), tak pro stanovení vyžadovaného rozsahu a obsahu posouzení (*scoping*). Toto mělo dopad i na nové rozdělení záměrů k posouzení, tj. na záměry posuzované vždy (*obligatorně*) a záměry posuzované v případě, kdy tak bude stanoveno ve zjišťovacím řízení (*fakultativně*). I nadále se až do roku 2004 uplatňoval zákon EIA 1992, a to pro případy posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí.

## **1.2. EIA v mezinárodním právu**

Navzdory tomu, že implementace procesu EIA probíhala na národní úrovni v jednotlivých státech samostatně a dodnes EIA zůstává především národním nástrojem ochrany, lze proces EIA považovat za globálně rozšířený nástroj ochrany životního prostředí. Toto dokazuje i promítnutí požadavků na proces EIA do některých mezinárodních právních instrumentů či činností mezinárodních organizací. Dle Bella a Gillivrayho pravděpodobně můžeme o procesu EIA mluvit i jako o obecném právním principu či dokonce o požadavku obyčejového mezinárodního práva.<sup>11</sup>

### **1.2.1. Dokumenty mezinárodního práva**

Proces EIA se od 70. let 20. století rozvíjel na národní úrovni jednotlivých států. Významným milníkem nejen pro mezinárodní uznání principů posuzování vlivů na životní prostředí, ale pro celou oblast zájmu o ochranu životního prostředí byla mezinárodní konference o životním prostředí a rozvoji v Riu de Janeiru v roce 1992 (*United Nations Conference on Environment and Development*). Právě během této konference došlo k uznání procesu EIA mezinárodním společenstvím za jeden z principů ochrany životního prostředí.

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, sněmovní tisk č. 495/0, rozeslán dne 7.1.2000. 1.

<sup>11</sup> BELL: Environmental Law. 510.

Požadavek provádět hodnocení dopadů vlivů na životní prostředí byl tak promítnut do právně nezávazné, avšak významné, Deklarace o životním prostředí a rozvoji (dále jen „**Deklarace z Ria**“) jako princip sedmnáctý. Ten uvádí: „*EIA jako nástroj uplatňovaný na národní úrovni musí být aplikován na ty navrhované činnosti, které by pravděpodobně mohly mít významný negativní dopad na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování příslušných státních orgánů.*“<sup>12</sup> Četné reference na proces EIA najdeme i v dalším nezávazném dokumentu, jež byl výsledkem této konference, a to v Agendě 21, jež představuje komplexní soubor doporučení ve vztahu k ochraně životního prostředí.<sup>13</sup>

Dalším významným mezinárodněprávním dokumentem je Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států<sup>14</sup> (dále jen „**Úmluva z Espoo**“), jež nabyla účinnosti 10. září 1997 a Českou republikou byla ratifikována 26. února 2001. Jedná se o mnohostrannou úmluvu, jejímž obsahem je stanovení základního rámce a požadavků, které mají smluvní státy reflektovat ve svých právních rádech pro případy posuzování záměrů s významnými přeshraničními vlivy. Úmluva z Espoo se uplatní na regionální úrovni především mezi evropskými státy a dále umožňuje uzavírat další dvoustranné nebo vícestranné dohody mezi smluvními státy za účelem rozšíření základního rámce a prohloubení spolupráce.<sup>15</sup>

Účelem Úmluvy z Espoo je vytvořit rámec pro mezistátní spolupráci pro případy činností, jež mohou mít významný negativní přeshraniční vliv na životní prostředí, resp. na životní prostředí sousedních či jiných států. Úmluva z Espoo předpokládá přijetí vhodných a účinných opatření za účelem předcházení, snížení a omezení negativních vlivů těchto činností na životní prostředí.<sup>16</sup> Smluvní státy jsou povinny vyhodnocovat možné dopady těchto činností co nejdříve a je kladen důraz na vzájemnou spolupráci mezi státy prostřednictvím oznámení a přiměřených a efektivních konzultací. Úmluva dokonce předpokládá, že stát informuje

---

<sup>12</sup> „Rio Declaration on Environment and Development“. *Zpráva Mezinárodní konference Spojených národů o životním prostředí a rozvoji*. Rio de Janeiro. 1992. A/CONF.151/26 (VOL. I). Dostupné z: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. [online, cit. 2018-10-27].

<sup>13</sup> DAMOHORSKÝ: Právo životního prostředí. 107.

<sup>14</sup> Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s., publikována dne 11.9.2001.

<sup>15</sup> DAMOHORSKÝ: Právo životního prostředí. 219. Srov. ustanovení čl. 2 odst. 9 a čl. 8 Úmluvy z Espoo.

<sup>16</sup> Ustanovení čl. 2 odst. 1 Úmluvy z Espoo.

o takovém navrhovaném záměru sousední stát dříve než svou vlastní veřejnost.<sup>17</sup> Lze také zřídit vhodný společný mezistátní orgán za účelem konzultací.

Zapojení veřejnosti nejen státu původu, ale i státu dotčeného do procesu posuzování předpokládá ustanovení čl. 2 odst. 6 Úmluvy z Espoo, a to takovým způsobem, který lze srovnat se zapojením veřejnosti státu původu. Dále je tento požadavek specifikován pro jednotlivé fáze procesu posouzení, tj. v případě oznámení má být veřejnost informována o navrhované činnosti a má mít možnost vznést připomínky či námítky či po vypracování dokumentace má být zajištěno poskytnutí relevantních částí veřejnosti.

Ačkoliv se o EIA mluví jako o preventivním nástroji, Úmluva z Espoo v ustanovení čl. 7 předpokládá tzv. post-projektovou analýzu jako fakultativní nástroj v případě žádosti jedné ze zainteresovaných stran. Půjde především o monitoring uskutečňovaných činností a určení, zda dané činnosti nemají škodlivý dopad přesahující hranice státu. Bylo-li by shledáno, že mají, lze zahájit další kolo konzultací za účelem stanovení opatření nezbytných ke snížení nebo vyloučení dopadu.

Zásadní otázkou vždy zůstává, jaké záměry budou pod danou právní úpravu spadat. Úmluva z Espoo ve své příloze č. 1 vymezuje záměry s přeshraničním vlivem, jež mají být posuzovány obligatorně<sup>18</sup>, pro příklad lze uvést takové záměry jako ropné rafinérie, jaderné elektrárny, velké přehrady a nádrže či odlesňování velkých oblastí, a záměry fakultativní, tj. takové které nejsou uvedeny v příloze č. 1, ale mohou způsobit významný škodlivý dopad přesahující hranice států, pokud se na jejich posuzování strany shodnou. Vodítka k posouzení dopadů záměru nabízí příloha č. 3 Úmluvy z Espoo. Zainteresované strany mají posoudit škodlivost dopadu záměru dle kritérií: **(i)** rozsahu: má jít o rozsáhlé činnosti z hlediska typu dané činnosti; **(ii)** umístění: s ohledem na environmentální či sociální citlivost nebo význam lokality; **(iii)** účinku: a to zvláště komplexního a potenciálně škodlivého účinku s vážnými dopady na lidi či hodnotné druhy a organismy, účinku ohrožujícího využití dotčené oblasti či účinku překračujícího míru únosnosti pro životní prostředí.

Úmluva zavádí i možnost využití specializovaného orgánu sestavovaného *ad hoc* pro případy, kdy se státy nemohou shodnout, zda je vznik významného škodlivého dopadu přesahujícího hranice států pravděpodobný, vyšetřovací komisi, která posoudí

---

<sup>17</sup> Ustanovení čl. 3 odst. 1 Úmluvy z Espoo.

<sup>18</sup> Příloha č. 1 Úmluvy z Espoo.

pravděpodobnost vzniku škodlivého dopadu.<sup>19</sup> Konečné stanovisko vyšetřovací komise má představovat názor většiny členů vyšetřovací komise a také jakékoli separátní votum.

Předmětem Úmluvy z Espoo není posuzování vlivů koncepčních dokumentů, byť v ustanovení čl. 2 odst. 7 Úmluvy z Espoo je deklarována vhodná míra úsilí smluvních států o uplatňování zásad posuzování i v politikách, plánech a programech, tj. koncepčních dokumentech. Významným krokem tak bylo přijetí Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí<sup>20</sup> na konferenci v Kyjevě v roce 2003. Ten byl přijat na základě Úmluvy z Espoo, vstoupil v platnost dne 11. července 2010 a Česká republika jej ratifikovala již dne 19. července 2005.

V obecné rovině bylo pro proces EIA významné přijetí dalšího závazného mezinárodního dokumentu, a to Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí<sup>21</sup> (dále jen „**Aarhuská úmluva**“) přijatá v Aarhusu dne 25. června 1998 a s platností od 30. října 2001. Česká republika ji ratifikovala dne 6. července 2004. Aarhuská úmluva je univerzálním nástrojem k zajištění informovanosti, účasti veřejnosti a přístupu k ochraně ve věcech životního prostředí. Smluvní strany se zavázaly k vytvoření rámce, jenž umožní transparentní a konzistentní plnění výše zmíněných cílů, a to i s ohledem na usnadnění součinnosti mezi veřejností a státními orgány, na osvětu a na vzdělávání veřejnosti a na podporu nevládních organizací.<sup>22</sup> V této souvislosti se mluví o tzv. třech pilířích účasti veřejnosti: **(i)** o přístupu k informacím, **(ii)** o účasti veřejnosti při rozhodování ve věcech životního prostředí, **(iii)** o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí.<sup>23</sup>

Všechny tři pilíře účasti veřejnosti najdeme inkorporovány do právní úpravy EIA. Tato práce není cílena na zkoumání podmínek účasti veřejnosti v procesu EIA dle platné právní úpravy, ve zkratce lze tedy shrnout, že zajištění veřejnosti přístupu k informacím je provedeno v rámci na internetu veřejně dostupného informačního systému EIA<sup>24</sup>, účast veřejnosti při rozhodování je zajištěna institutem písemných vyjádření, které může za určitých podmínek

---

<sup>19</sup> Ustanovení čl. 3 odst. 7 Úmluvy z Espoo.

<sup>20</sup> Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 71/2010 Sb. m. s., publikováno dne 19.10.2010.

<sup>21</sup> Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., publikováno dne 29.10.2004.

<sup>22</sup> Ustanovení čl. 3 odst. 1, 2, 3 a 4 Aarhuské úmluvy.

<sup>23</sup> BELL: Environmental Law. 317.

<sup>24</sup> Informační systém EIA. Dostupný z: [https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr). [online, cit. 2018-10-27].

během procesu EIA podat kdokoliv a právní ochrana je za splnění určitých podmínek veřejnosti poskytována. Hodnocení a diskuze, zda je takové zajištění účasti veřejnosti při procesu EIA dostatečné či nadbytečné s ohledem na plnění závazků Aarhuské úmluvy a dalších závazků České republiky, není cílem této práce.

## 1.2.2. Mezinárodní organizace a EIA

Dnes se nachází proces EIA i v hledáčku mezinárodních organizací, které jej zapojují jako požadavek do svých politik a projektů. Například v rámci systému Organizace spojených národů je to Světová banka (dále jen „WB“). WB je mezinárodní organizací, jejímž cílem je poskytovat finanční a technickou pomoc ke snížení chudoby a k podpoře rozvoje rozvojovým zemím po celém světě.<sup>25</sup>

Za tímto účelem si WB stanovuje a přijímá požadavky ve vztahu k životnímu prostředí a společnosti, které budou aplikovány vůči projektům financovaným WB, a to tak, aby byly identifikovány, odstraněny či minimalizovány negativní dopady těchto projektů na lidi a na životní prostředí. Nejnovějším souhrnem těchto požadavků jsou Environmentální a společenské rámcové požadavky<sup>26</sup> (dále jen „**Rámcové požadavky WB**“) přijaté v srpnu 2016 a aplikovatelné vůči novým projektům od 1. října 2018. Mezi jejich zásady patří transparentnost, zákaz diskriminace, účast veřejnosti a odpovědnost. Tyto Rámcové požadavky WB vymezují environmentální a sociální standardy, se kterými musí být projekt financovaný WB v souladu. Jmenovitě jde o oblasti: **(i)** Posouzení a management environmentálního a sociálního rizika a dopadů, **(ii)** Pracovní podmínky pracovníků, **(iii)** Efektivita využívání zdrojů, prevence a management znečištění, **(iv)** Zdraví a bezpečnost komunity, **(v)** Získání území, omezení využití území a nedobrovolné přesídlení, **(vi)** Zachování biodiverzity a udržitelnost živých zdrojů, **(vii)** Domorodé národy a tradiční místní komunity, **(viii)** Kulturní dědictví, **(ix)** Zprostředkování financí, **(x)** Zapojení a informace veřejnosti.

Dle standardu k posouzení a managementu environmentálního a sociálního rizika a dopadů (bod **(i)**) má zamýšlené posouzení projektu pomoci zajistit udržitelnost jeho rizik a dopadů v průběhu celého jeho životního cyklu a má být přiměřené rizikům a dopadům

---

<sup>25</sup> THE WORLD BANK. „What we do“. *World Bank*. 2018. Dostupné z: <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>. [online, cit. 2018-10-27].

<sup>26</sup> THE WORLD BANK. „The World Bank Environmental and social framework“. *World Bank*. 2017. Dostupné z: <http://pubdocs.worldbank.org/en/837721522762050108/Environmental-and-Social-Framework.pdf#page=17&zoom=80>. [online, cit. 2018-10-27].

spojených s projektem. Osobou odpovědnou za dodržení standardu je ten, komu WB poskytuje finanční prostředky. Ve vnitřním předpise WB najdeme bližší upřesnění požadavků na provedení posouzení projektu stanovených WB, včetně rozdělení posuzovaných záměrů do čtyř kategorií v závislosti na jejich typu, lokalitě, citlivosti, rozsahu projektu a povaze a závažnosti jeho potencionálních environmentálních dopadů.<sup>27</sup>

Problematickým bodem tohoto požadavku WB na posouzení projektů zůstává dle Bella a McGillivrayho účast veřejnosti. Posouzení projektů bude probíhat skrze nástroje upravené národním právem a nelze opomenout, že v mnohých případech půjde o právní řády zemí bez demokratické tradice, čehož důsledkem i zapojení veřejnosti do rozhodování státních orgánů bude minimální.<sup>28</sup> Avšak určitou ochranu práv nabízí sama WB. WB je vázána vnitřními standardy při svém rozhodování a její rozhodnutí může být napadeno u Inspekčního panelu banky. A to v případech, kdy komunita či alespoň dva jednotlivci podají návrh s tvrzením způsobené újmy jako důsledku porušení vnitřních předpisů banky při přijímání rozhodnutí.<sup>29</sup>

Současným problémem je odliv velkých projektů od WB k financování ze soukromých prostředků. Byly tak osloveny největší světové soukromé finanční instituce, aby i ony vyžadovaly posouzení vlivů na jimi financované projekty. To se podařilo a v roce 2003 byly přijaty Principy (*Equator Principles*), jejichž základem jsou obdobné standardy, jaké vyžaduje WB.<sup>30</sup>

### 1.2.3. EIA jako obyčej mezinárodního práva?

Mezi prameny mezinárodního práva veřejného patří vedle mezinárodních úmluv i mezinárodní obyčej ve smyslu ustanovení čl. 38 Statutu mezinárodního soudního dvora<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> THE WORLD BANK. „The Operational Manual 4.01 – Environmental Assessment“. *World Bank*. 1999, revised 2013. Dostupné z: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f7384.pdf>. [online, cit. 2018-10-27].

<sup>28</sup> BELL: *Environmental Law*. 511.

<sup>29</sup> MAGRAW Daniel, HAWKE Lisa. „Sustainable Development“. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press. 2008. Dostupné z: <http://www.oxfordhandbooks.com.ezproxy.is.cuni.cz/view/10.1093/oxfordhb/9780199552153.001.0001/oxfordhb-9780199552153-e-26>. [online, cit. 2018-10-27].

<sup>30</sup> MORGAN Richard. „Environmental impact assessment: the state of art“. *Taylor & Francis*. 2012. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14615517.2012.661557>. [online, cit. 2018-10-27]. (dále jen: „**MORGAN: The State of Art**“)

<sup>31</sup> Vyhláška o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, č. 30/1947 Sb., publikována dne 13.3.1947.

Nabízí se tedy otázka, zda navzdory tomu, že neexistuje žádný závazný mezinárodněprávní instrument vyžadující provedení procesu EIA v případech určitých záměrů, nelze požadavek provedení procesu EIA u určitých záměrů považovat za mezinárodní obyčej.

Dle Čepelky a Šturmy je mezinárodní obyčej a mezinárodní smlouva rovnocennými prameny mezinárodního práva. Ve své knize vymezují obyčej jako: „*pravidlo chování, které bylo opakovaně a dlouhodobě zachovááno subjekty mezinárodního práva (státy) obecně nebo partikulárně, pokud k této praxi přistoupí povědomí, že existuje právní povinnost k zachování takového pravidla.*“<sup>32</sup> Obyčej se ale jeví pro potřeby praxe mnohem problematičtější, a to s ohledem na poznání jeho obsahu jako závazného právního pravidla. Teorie vychází ze dvou konstitutivních prvků tvorby mezinárodního obyčeje, tj. prvku materiálního a prvku subjektivního. Materiálním prvkem rozumíme *usus longaevus*, tj. kvalifikovanou praxi států, jež má být **(i)** opakovaná, **(ii)** stejnorodá, **(iii)** nepřetržitá, **(iv)** rozšířená a reprezentativní a **(v)** déledobá.<sup>33</sup> Subjektivní prvek pak tvoří *opinio necessitatis generalis*, tj. přesvědčení subjektů o právní závaznosti takové kvalifikované praxe. Existenci takového přesvědčení subjektů lze dle některých autorů presumovat, případně prokazovat zakotvením takové praxe v deklaratorní mezinárodní smlouvě, resp. rezoluci či usuzovat podle chování subjektů sledující takové pravidlo, byť je to pro jejich zájmy nevýhodné.<sup>34</sup>

Pro normotvorný proces obyčeje jsou teorií rozlišována dvě pojetí, živelné, které je bližší tradici anglosaského prostředí, a konsenzuální, jež se vyznačuje cílevědomou činností subjektů mezinárodního práva s cílem dospět dohodou k určitému pravidlu chování. Dle Malenovského státy mohou svým chováním usilovat o to, aby si jimi zavedenou praxi osvojily i ostatní státy mezinárodního společenství a jejich chování tak bylo závazné dle mezinárodního práva, avšak nelze popřít živelnost a nepředvídatelnost procesu, který vede k tvorbě obyčeje.<sup>35</sup> Završením procesu poznání obyčeje je jeho inkorporace do tzv. kodifikačních úmluv, jimiž stanovená – nyní již psaná – pravidla se posléze budou aplikovat na vztahy mezi smluvními státy.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck. 2008. ISBN 978-80-7179-728-9. 98-99. (dále jen „ČEPELKA: MPV“)

<sup>33</sup> Ibid. Srov. MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6. upr. a dopl. vyd. Brno: Doplněk. 2014. ISBN 978-80-7380-531-9. 163-167. (dále jen „MALENOVSKÝ: MPV“)

<sup>34</sup> MALENOVSKÝ: MPV. 166-167.

<sup>35</sup> Ibid. 168.

<sup>36</sup> ČEPELKA: MPV. 109.

V dnešní době již lze o procesu EIA mluvit jako o globálně rozšířeném nástroji práva životního prostředí, kdy určitý způsob právní úpravy posouzení vlivů na životní prostředí lze nalézt v právních řádech většiny států světa.<sup>37</sup> Navíc pokud se podíváme do oblasti mezinárodního práva a jeho instrumentů, posouzení vlivů obsahuje řada z nich, např. Úmluva z Espoo, Aarhuská úmluva, Ramsarská úmluva o mokřadech, Úmluva o mořském právu, Protokol k Úmluvě o Antarktidě o ochraně životního prostředí.<sup>38</sup> Lze tak mluvit o EIA jako o obyčejí mezinárodního práva, kdy posouzení vlivů na životní prostředí bude vyžadováno s ohledem nejen na potenciální újmu způsobenou přes hranice státu, ale i pro případ újmy způsobené životnímu prostředí v globálním měřítku (např. i mezinárodních prostorů) a samozřejmě i pro případy životního prostředí státu původu záměru?

K této věci přispěl i Mezinárodní soudní dvůr (dále jen „MSD“) ve svém rozsudku ve věci Gabčíkovo-Nagymaros<sup>39</sup>. Případ se dotýkal výstavby dvou soustav vodních děl na Dunaji, jedné u obce Gabčíkovo a druhé u města Nagymaros na pomezí Slovenska a Maďarska. Smlouva byla uzavřena již v roce 1977, o rok později započaly stavební práce. Avšak v roce 1989 Maďarsko práce zastavilo s ohledem na ekologické aspekty výstavby a požadovalo vypracování nové studie zaměřené na její ekologické dopady. Zahájená bilaterální jednání nedospěla k dohodě a Maďarsko smlouvu vypovědělo. Státy se tedy obrátily na MSD, jenž v této věci řešil především otázky smluvního práva, ale dotkl se i významu a rozvoje norem mezinárodního práva na ochranu životního prostředí.

MSD v tomto rozsudku odkázal ve vztahu k vlivu činností na životní prostředí ostatních států a mezinárodních prostorů na poradní posudek k věci *Legality of Threat or Use of Nuclear Weapons* zbraní:

*„Životní prostředí není abstrakcí, nýbrž představuje životní prostor, kvalitu života a zdraví lidí, včetně nenarozených generací. Existence obecného závazku států zajistit, aby činnosti prováděné v rámci jejich jurisdikci a pod jejich kontrolou, respektovaly životní prostředí ostatních států nebo oblastí mimo národní jurisdikce, je nyní součástí souboru norem mezinárodního práva týkajícího se životního prostředí.“*<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> MORGAN: The State of Art. 6.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Rozsudek MSD ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros (Slovensko/Maďarsko)*. MSD. I.C.J. Reports. 1997. Dostupné z: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>. [online, cit. 2018-10-27]. (Dále jen: „**MSD: rozsudek Gabčíkovo**“).

<sup>40</sup> Poradní posudek MSD ve věci *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. I.C.J. Reports. 1996. 241-242. Par. 29. Dostupné z: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>. [online, cit. 2018-10-27].



Čímž MSD zdůraznil, že součástí mezinárodního práva může být i povinnost států dbát o řádné zajištění posouzení vlivů činností vůči životnímu prostředí svého okolí.

MSD tak vyzdvihl rozvoj právních instrumentů týkajících se ochrany životního prostředí v posledních dekadách a dovedil povinnost států provádět soustavné hodnocení dopadů vlivů na životní prostředí i u projektů zahájených v minulosti, a to s ohledem na zajištění hodnocení a posouzení dle nejlepších dostupných technik. Dalšími principy, které MSD zdůraznil byl princip předběžné opatrnosti a prevence.<sup>41</sup> MSD tak vyzval strany k vyjednávání a nalezení konsenzu nejen s ohledem na ustanovení uzavřené smlouvy z roku 1977, ale i na normy mezinárodního environmentálního práva.

Myšlenka, že by EIA mohla mít charakter právního obyčeje, se objevuje i v odborné literatuře. Například Damohorský v souvislosti s Deklarací z Ria zmiňuje její čl. 17, tj. provádění EIA při realizaci záměrů s nebezpečím negativních vlivů, jako existující či přinejmenším vznikající obyčejovou normu.<sup>42</sup> Mírně zdrženlivější jsou Bell a McGillivray. Ti souhlasí, že svým způsobem se může v případě EIA jednat o mezinárodní obyčej, avšak dodávají, že je to velmi problematické s ohledem na nespécifičnost a neurčitost až vágnost ustanovení, které používají výše zmíněné mezinárodní úmluvy, především ve vztahu k **(i)** určení jaké činnosti mají být posuzovány, **(ii)** významnosti/intenzitě environmentálního rizika pro které je třeba zahájit proces posuzování, **(iii)** určení procesních požadavků na proces EIA.<sup>43</sup> Takže obsah tohoto právního obyčeje nelze přesně definovat.

Dle mého názoru se o povinnosti provádět proces EIA jako o obyčeji mezinárodního práva zatím mluvit nedá. Domnívám se, že právě obsah samotného procesu, tj. požadavky a hlediska posuzování, není ustálený a stejnorodý napříč mezinárodním společenstvím. V tomto souhlasím s autory Bellem a McGillivraym. Avšak na druhou stranu lze připustit, že samotný požadavek „zamysleme se předtím, než určitou činnost povolíme, zda nebude taková činnost mít negativní dopady na životní prostředí v širším smyslu“ svůj odraz v mezinárodním právu má, a to jako obecný princip prevence. Domnívám se, že právě povinnost provedení procesu EIA alespoň nějakým způsobem se rozumí podkategorií právě obecného principu prevence.

Lze vzít za nezpochybnitelné, že dnes již každý stát nějakým způsobem pro určité činnosti provádí posuzování vlivů na životní prostředí. Avšak samotný způsob posuzování se

---

<sup>41</sup> MSD: rozsudek Gabčíkovo. Bod 112 a 140.

<sup>42</sup> DAMOHORSKÝ: Právo životního prostředí. 106.

<sup>43</sup> BELL: Environmental Law. 510-513.

liší, a to jak v procesních, tak v hmotněprávních aspektech. A nelze říci, že by se mezinárodní společenství shodlo na dostatečně určitých standardech takového posouzení, čímž dle mého názoru není splněn jeden z konstitutivních prvků mezinárodního obyčeje, tj. kvalifikovaná praxe států. Lze hovořit o tom, že potřeba provést posouzení vlivů na životní prostředí je vyvolána za určitých předpokladů, avšak tyto předpoklady jsou mezinárodními instrumenty vymezeny velmi vágními formulacemi a nelze z nich vytvořit obecné pravidlo, které by mohlo fungovat jako mezinárodní obyčej. Pokud by tedy mohlo být obyčejem jen pravidlo, že takové posouzení je potřeba a vlivy mají být posuzovány, pak bych v případě procesu EIA o mezinárodním obyčeji hovořila, avšak jestliže obyčej vyžaduje dostatečně určité ustálené pravidlo chování přijímané napříč mezinárodním společenství, pak se domnívám, že o samotném procesu EIA jako o obyčeji mezinárodního práva mluvit nelze.

Tato problematika tak zůstává dle mého názoru otevřená a nabízí prostor k hlubšímu bádání a posouzení. Domnívám se, že v této věci může dojít i k dalšímu vývoji v rámci mezinárodního práva veřejného.

### 1.3. EIA v evropském právu

EU představuje specifickou mezinárodní entitu, která se svou povahou blíží mezinárodním organizacím, avšak její členské státy na ni v souladu s uzavřenými smlouvami přenesly výkon některých svých svrchovaných pravomocí. Členské státy se tak zavázaly, že s ohledem na smluvně vymezené oblasti pravomocí budou právně podřízeny EU a budou vázány rozhodnutími a právními akty unijních orgánů.<sup>44</sup> Původním posláním EU byla především hospodářská integrace členských států, avšak za dobu existence tohoto uskupení se integrační úsilí rozšířilo i do dalších oblastí, oblast ochrany životního prostředí nevyjímaje.

Ve smyslu Smlouvy o fungování EU<sup>45</sup> (dále jen „SFEU“) a jejího čl. 4 sdílí EU pravomoc v oblasti životního prostředí s členskými státy, mluví se zde o tzv. sdílené pravomoci. Tento koncept umožňuje vytvářet a přijímat členskými státem právně závazné akty v této oblasti v takovém rozsahu, ve kterém EU dosud nejednala.<sup>46</sup> SFEU ve své hlavě XX dále

---

<sup>44</sup> TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, MALENOVSKÝ, Jiří, a kol. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges. 2017. ISBN 978-80-7502-184-7. 57. (dále jen „TOMÁŠEK: Právo EU“).

<sup>45</sup> Smlouva o fungování Evropské unie, konsolidované znění. Oznámení v Úředním Věstníku C 115 z 9. května 2008. (dále jen „SFEU“)

<sup>46</sup> TOMÁŠEK: Právo EU. 155.

obsahuje i cíle a základní zásady politiky a činnosti EU ve vztahu k oblasti související se životním prostředím.

K pojmu evropského, resp. unijního práva se vyjádřil Soudní dvůr evropské unie (dále jen „SDEU“) ve svém rozsudku *Costa/ENEL*<sup>47</sup>, ve kterém dovedl existenci vlastního právního řádu EU vzniklého na základě zřizovacích smluv, jež je integrální součástí národních právních řádů a jež jsou národní soudy vázány aplikovat. Dále SDEU zdůraznil, že stát omezením své suverenity v daných oblastech a přenesením výkonu pravomocí na EU, limitoval svou svrchovanost v těchto oblastech a vytvořil tak právní řád, jímž bude vázán nejen on, ale i jeho občané. Základní kategorie norem unijního práva podle zdroje jsou (i) primární právo, (ii) sekundární právo, (iii) obecné zásady unijního práva a (iv) mezinárodní smlouvy.

Ve vztahu k právní úpravě EIA je těžiště evropské právní úpravy v normách sekundárního práva, a to ve směrnici. Při jejich přijímání je třeba dbát principů subsidiarity a proporcionality ve smyslu ustanovení čl. 5 Smlouvy o EU<sup>48</sup> (dále jen „SEU“, spolu se SFEU jen „Smlouvy“). Směrnici je ve smyslu ustanovení čl. 288 SFEU takový právní akt, jež „je závazný pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“<sup>49</sup>. Státu je tak ponecháno na zvážení, v jaké formě stanovené požadavky převezme do svého národního právního řádu (tzv. *transpozice směrnice*), ale přijatá národní úprava musí respektovat požadavek jasnosti a přesnosti transpozice k zajištění plné aplikovatelnosti evropského práva.<sup>50</sup> K tomu je vždy stanoven určitý termín, do kdy má být dané transpozice dosaženo. Nedojde-li k transpozici či provedení národní úpravy neodpovídá požadavkům směrnice, může Evropská komise zahájit proti členskému státu řízení o porušení Smluv (tzv. *infringementové řízení*) ve smyslu ustanovení čl. 17 SEU, jehož posouzení může skončit i u SDEU.

Historicky první legislativní úpravou procesu EIA v evropském právu byla směrnice 85/337/EHS<sup>51</sup>, která nabyla platnosti v roce 1985. Tato směrnice ve své preambuli vyzdvihuje princip prevence jako nejlepší politiku v oblasti životního prostředí. Je nutno dodat, že právní

---

<sup>47</sup> Rozsudek SDEU 6/64 ve věci *Costa v. ENEL* ze dne 15. července 1964.

<sup>48</sup> Čl. 17 Smlouvy o Evropské unii, konsolidované znění. Oznámení v Úředním věstníku C 115 z 9. května 2008.

<sup>49</sup> Čl. 288 SFEU.

<sup>50</sup> BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck. 2015. ISBN 978-80-7400-589-3. 4. (dále jen „VOMÁČKA: Komentář“).

<sup>51</sup> Směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

předpisy platné v té době v jednotlivých členských státech ve věci EIA byly výrazně odlišné co do požadavků na posouzení, a dle názoru Rady bylo tak třeba tyto národní předpisy sblížit s cílem narovnat soutěžní podmínky na vnitřním trhu EU.<sup>52</sup> Směrnice 85/337/EHS tak zavádí obecné zásady EIA pro členské státy a harmonizuje vymezení posuzovaných záměrů a povinností oznamovatele a obsah provedeného posouzení.

Směrnice 85/337/EHS byla třikrát novelizována<sup>53</sup>:

- i. směrnicí 97/11/ES, která souvisela s přijetím Úmluvy z Espoo a došlo tak k promítnutí jejích požadavků na posuzování záměrů s přeshraničními vlivy do evropského práva;
- ii. směrnicí 2003/35/ES, která prováděla přijatou Aarhuskou úmluvu ve vztahu k účasti veřejnosti v rozhodovacích procesech a přístupu k soudní ochraně ve věcech životního prostředí;
- iii. směrnicí 2009/31/ES, která rozšířila seznam záměrů v příloze č. 1 a 2.

Konečně v prosinci 2011 došlo za účelem srozumitelnosti a přehlednosti ke kodifikaci výše zmíněných směrnic, a to v podobě směrnice 2011/92/EU (dále jen „**směrnice EIA**“). Směrnice EIA je vedena principy obezřetnosti a prevence, principem odpovědnosti původce a snahami o přednostní napravování škod přímo u zdroje a přednostním zájmem na posouzení vlivů na životní prostředí při plánování a rozhodování. V ustanovení bodu 3. preambule směrnice EIA je zdůrazněna snaha o harmonizaci zásad procesu EIA, záměrů určených k posouzení, základních povinností oznamovatele a obsahu tohoto posouzení. Je zde také výslovně zmíněno, že členské státy jsou oprávněny stanovit přísnější pravidla.<sup>54</sup> Jádrem směrnice EIA je povinnost členského státu dle ustanovení čl. 2: „*přijmout všechna opatření nezbytná k zajištění, aby před vydáním povolení, musely záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí (...) získat povolení a posouzení z hlediska jejich vlivů*“<sup>55</sup>. Směrnice EIA byla v roce 2014 novelizována skrze směrnicí 2014/52/EU<sup>56</sup>. Provedení transpozice této novely bylo nařízeno provést do 16. května 2017.

---

<sup>52</sup> Viz Preambule. Ibid.

<sup>53</sup> EUROPEAN COMMISSION. „Environmental Impact Assessment“. *European Commission*. 2017. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>. [online, cit. 2018-10-31].

<sup>54</sup> Bod 3. preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13.12.2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

<sup>55</sup> Čl. 2 odst. 1 Ibid.

<sup>56</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16.4.2014, kterou se mění směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

Směrnice EIA vychází z předchozího dělení záměrů na obligatorně a fakultativně posuzované a dále opravňuje členské státy ke stanovení určitých prahových hodnot či kritérií, dle kterých bude rozhodováno o nutnosti provedení posouzení záměru s ohledem na význam jeho vlivu na životní prostředí. V případě fakultativně posuzovaných záměrů tak směrnice EIA předpokládá dva způsoby určení, zda záměr podléhá EIA. Zaprvé umožňuje přezkoumat každý jednotlivý případ nebo stanovit určité prahové hodnoty. A je na rozhodnutí členského státu, zda uplatní první, druhý nebo oba způsoby určení. Pro toto určení jsou stanovena odpovídající kritéria dle přílohy č. 3 směrnice EIA, tj. charakter daného záměru, lokalizace záměru s ohledem na ekologickou citlivost zasažené oblasti a charakter možného dopadu významného vlivu.

Směrnice EIA také umožňuje, aby určitý záměr byl výjimečně vyňat z její působnosti, je-li o tom vhodně informována nejen Evropská komise, ale i dotčená veřejnost. Ve smyslu ustanovení čl. 2 odst. 4 jsou povinnostmi státu při vynětí určitého záměru zvážit jinou vhodnou formu posouzení, poskytnout informace veřejnosti včetně odůvodnění udělené výjimky a uvědomit Evropskou komisi. Členské státy taktéž mohou rozhodnout *ad hoc* o vynětí záměru sloužícího k národní obraně.<sup>57</sup>

Mezi dalšími stěžejními požadavky stanovenými směrnicí EIA lze zmínit: **(i)** pětifázovost procesu EIA (zpracování dokumentace – její projednání – přezkum relevantních informací příslušným orgánem – odůvodněný závěr příslušného orgánu – začlenění závěru do příslušného povolujícího rozhodnutí), **(ii)** náležitosti zpracovávané dokumentace, její poskytnutí správním a samosprávným orgánům a zpřístupnění veřejnosti, **(iii)** povinnosti státu pro případy záměrů s možnými přeshraničními vlivy, **(iv)** zohlednění informací získaných v průběhu EIA v příslušných povolovacích řízeních a zajištění jejich aktuálnosti a **(v)** garance práv dotčené veřejnosti, nevládních organizací a veřejnosti.<sup>58</sup>

Právě v souvislosti s neúplnou, resp. ne řádnou, transpozicí směrnice EIA do národního práva bylo v dubnu 2013 zahájeno řízení o porušení Smluv proti České republice. Evropská komise národní úpravě vytýkala zejména nedostatečnou závaznost závěrů z procesu EIA, nedostatky s ohledem na mechanismy k zajištění aktuálnosti stanoviska pro povolovací řízení a ke zjištění případných změn záměrů po vydání stanoviska. Další výtky směřovaly k úpravě

---

<sup>57</sup> Čl. 1 odst. 3 směrnice 2011/92/EU

<sup>58</sup> DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer. 2018. ISBN 978-80-7552-183-5. XXIV-XXV. (dále jen „DVOŘÁK: Komentář“).

informovanosti veřejnosti, její účasti v povolovacích řízeních a nedostatečné zajištění včasné a účinné soudní ochrany dotčené veřejnosti.<sup>59</sup> Vytýkané nedostatky bylo třeba napravit do konce roku 2014, a to pod hrozbou neschválení operačních programů pro období 2014–2020, nedočerpání evropských prostředků v rámci období 2007–2013 a zastavení čerpání finančních prostředků z dalších fondů EU.<sup>60</sup> Další riziko spojené s nesprávnou transpozicí směrnice EIA a se zahájeným řízením o porušení Smluv plynulo z potenciálního uplatnění sankčních mechanismů SDEU v podobě vysokých pokut a penále.<sup>61</sup>

V reakci na Výzvu Evropské komise byl tak přijat zákon č. 39/2015 Sb., novelizující zákon EIA. Tato novela přinesla významné změny vzhledem **(i)** ke změně právní formy stanoviska EIA na závazné stanovisko podle ustanovení § 149 správního řádu, **(ii)** k novému institutu verifikačního závazného stanoviska, **(iii)** k rozšíření účasti a informovanosti dotčené veřejnosti v povolovacích řízeních, **(iv)** k přístupu k soudní ochraně a rozšíření pravidel soudního přezkumu.

Další novelou, jež byla reakcí na revizi směrnice EIA z roku 2014, byla novela zákonem č. 326/2017 Sb. s účinností od 1. listopadu 2017. Ve zkratce jde o změny směrem k posílení objektivitu, kvality a odbornosti celého procesu, avšak také směrem k jeho zjednodušení a zkrácení.<sup>62</sup>

Vedle výše zmíněných směrnic se na právní úpravu procesu EIA vztahuje i směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, jejíž úprava tzv. naturového hodnocení je transponována do národního právního řádu zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „**ZOPK**“).

---

<sup>59</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, sněmovní tisk 299/0, rozeslán dne 3.9.2014. (dále jen „**Důvodová zpráva 39/2015**“). 22.

<sup>60</sup> DVOŘÁK: Komentář EIA. XXIX.

<sup>61</sup> Důvodová zpráva 39/2015. 25.

<sup>62</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, sněmovní tisk 1003/0, rozeslán dne 23.12.2016. (dále jen „**Důvodová zpráva 326/2017**“). 46.

## 2. EIA v právním řádu České republiky

Jak bylo naznačeno v úvodní pasáži této práce, proces EIA je poměrně novým institutem v právním řádu České republiky. Navíc se jedná o právní institut, jenž je výrazně ovlivněn předpisy evropského práva a mezinárodními úmluvami, jimiž je Česká republika vázána. Při jeho aplikaci je tak třeba být obezřetný právě i s ohledem na jeho mezinárodní a evropské právní souvislosti.

### 2.1. Přehled souvisejících právních předpisů

Těžiště procesu EIA v současné platné právní úpravě leží v zákonu EIA, jenž nabyl účinnosti dne 1. ledna 2002. Účelem přijetí tohoto zákona bylo zajistit sblížení (*harmonizaci*) národního práva s právními předpisy EU, zejména se směrnicí 85/337/EHS. Zákon EIA je smíšeným právním předpisem, tj. obsahuje úpravu jak hmotněprávní, tak procesněprávní.<sup>63</sup> Od své účinnosti byl zákon EIA několikrát novelizován. Mezi nejvýznamnější novely patřily zejména **(i)** zákon č. 93/2004 Sb., kterým bylo do zákona doplněno posuzování koncepcí, **(ii)** zákon č. 163/2006 Sb., jenž zavedl institut podlimitního záměru, **(iii)** zákon č. 39/2015 Sb., tzv. *infringementová* novela, **(iv)** zákon č. 225/2017 Sb., který byl novelou zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (dále jen „**stavební zákon**“) a zakotvil nová fakultativní tzv. spojená řízení, a **(v)** zákon č. 326/2017 Sb., který provedl transpozici revidované směrnice EIA a další úpravy za účelem zjednodušení celého procesu a změnil podobu přílohy č. 1 k zákonu EIA.<sup>64</sup>

Prováděcí předpisy navazující na zákon EIA upravují především úpravu podmínek pro výkon činnosti autorizované osoby, podobu veřejného projednání a zveřejňování, toto je upraveno vyhláškou Ministerstva životního prostředí č. 453/2017 Sb.<sup>65</sup>, a dále podmínky osvědčení o odborné způsobilosti v oblasti posuzování vlivů na veřejné zdraví ve vyhláске Ministerstva zdravotnictví č. 353/2004 Sb.<sup>66</sup> Posledním prováděcím předpisem je pak nařízení vlády č. 283/2016 Sb.<sup>67</sup>, o stanovení prioritních dopravních záměrů.

---

<sup>63</sup> DVOŘÁK: Komentář. 3.

<sup>64</sup> Ibid. XXVIII-XXX.

<sup>65</sup> Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 453/2017 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.

<sup>66</sup> Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 353/2004 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení.

<sup>67</sup> Nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů.

S procesem EIA souvisejí i další právní předpisy, jenž stanovují odchylná pravidla pro specifické případy, takovými předpisy jsou zejména ZOPK a jeho ustanovení § 45h a § 45i pro případy tzv. naturového hodnocení, tj. posuzování vlivů koncepcí a záměrů zasahujících do evropsky významných lokalit a ptačích oblastí (lokality soustavy Natura 2000), a zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě, dle kterého jsou posuzovány všechny plánované činnosti v Antarktidě. Souvisejícími a významnými právními předpisy ve vztahu k procesu EIA jsou i stavební zákon a další předpisy, které upravují tzv. navazující řízení ve smyslu ustanovení § 3 písm. g) zákona EIA.

Výsledkem procesu EIA je vydání závazného stanoviska, jenž podmiňuje vydání rozhodnutí v navazujícím správním řízení, ve smyslu ustanovení § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, (dále jen „**správní řád**“). Samotný proces EIA je tak postupem vedoucím k vydání závazného stanoviska, nejde tak o správní řízení. Výsledek procesu EIA, tj. závazné stanovisko, není ze své povahy rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 67 správního řádu, neboť „*samo o sobě nezakládá, nemění, neruší nebo závazně neurčuje práva nebo povinnosti*“<sup>68</sup>. Na proces EIA se i přesto užije subsidiárně správní řád, zejména jeho základní zásady činnosti správních orgánů v ustanovení § 2 až 8 správního řádu ve smyslu ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu a ustanovení části čtvrté správního řádu.<sup>69</sup>

S ohledem na zajištění soudní ochrany subjektů procesu EIA, je třeba k úplnosti zmínit i zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „**SŘS**“).

## 2.2. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí

Předmětem zákona EIA je posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví a postup subjektů při tomto posuzování, jde tedy o právní úpravu hmotněprávní i procesní. Sám zákon EIA zavádí legislativní zkratku „*posuzování vlivů na životní prostředí*“, kterou je rozuměno i posuzování vlivů na veřejné zdraví. Tyto pojmy je třeba chápat v jejich širším pojetí, tj. jako vlivy, které mohou působit komplexně i složkově, a to vůči široké škále prvků životního prostředí ve smyslu ustanovení § 2 zákona EIA<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23.8.2011. Bod 51.

<sup>69</sup> DVOŘÁK: Komentář. 7.

<sup>70</sup> Ustanovení §2 zákona EIA: „*Posuzují se vlivy na obyvatelstvo a veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti. Vlivy na biologickou rozmanitost se posuzují se zvláštním zřetelem na evropsky významné druhy, ptáky a evropská stanoviště.*“



Ve své první části zákon EIA upravuje posuzování vlivů na životní prostředí **(i)** obecně, **(ii)** vzhledem k posuzování záměrů, **(iii)** vzhledem k posuzování koncepcí, **(iv)** vzhledem k vlivům přesahujícím hranice České republiky. Následují ustanovení společná a přechodná upravující předběžné projednání, zveřejňování dokumentů, veřejné projednání, náklady, autorizaci osob a výkon státní správy v této oblasti.

Podíváme-li se na charakter samotného procesu, dle Dvořáka se jedná v zásadě o samostatnou proceduru v oblasti veřejné správy vyznačující se kompetenční odděleností od následných povolovacích řízení. Nově zavedenými výjimkami z této zásady jsou fakultativní tzv. spojená řízení podle stavebního zákona, a to územní řízení s EIA (dle ustanovení § 94a a násl. stavebního zákona) a společné územní a stavební řízení s EIA (dle ustanovení § 94q a násl. stavebního zákona).<sup>71</sup> Z praxe lze dovozovat, že se jedná „o poměrně komplikovaný a časově náročný sled po sobě jdoucích dílčích postupů, chronologicky zakotvených v zákoně“<sup>72</sup>.

### 2.2.1. Účel posuzování

Účel, jenž je tímto procesem sledován je vymezen v ustanovení § 1 odst. 3 zákona EIA, a to **(i)** získání objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí a **(ii)** přispění k udržitelnému rozvoji společnosti.

K bodu **(i)** získání objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí:

Podíváme-li se na proces posuzování z širší perspektivy, lze rozeznat dvě po sobě jdoucí a na sobě závislé fáze při přípravě realizace určitého záměru, a to fázi posouzení v souladu s obecným principem prevence a fázi samotného povolovacího řízení, pro které jsou výstupy z fáze posuzování a informace shromážděné v rámci posuzování směrodatné. V užším smyslu je takovým objektivním odborným podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení závazné stanovisko EIA, ale vzhledem k platné právní úpravě jsou takovými odbornými podklady v širším smyslu i materiály dle ustanovení § 9b odst. 5 zákona EIA, a to: **(i)** dokumentace, **(ii)** popřípadě oznámení, **(iii)** připomínky veřejnosti, **(iv)** vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování a **(v)** výsledky veřejného ústního jednání, bylo-li konáno.

---

<sup>71</sup> DVOŘÁK: Komentář. 6.

<sup>72</sup> VOMÁČKA: Komentář. 3

Až do novely zákonem č. 39/2015 Sb. bylo pouze samotné stanovisko EIA podkladem pro navazující řízení, a to ještě nikoliv podkladem závazným. Dnes je závazné stanovisko EIA závazné pro výrokovou část rozhodnutí a je vyžadováno, aby jej správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení v plném rozsahu zohlednil.<sup>73</sup> Avšak s ohledem na provedení ustanovení čl. 8 směrnice EIA bylo třeba vzít v potaz pro rozhodnutí v navazujícím řízení i podkladové materiály shromážděné během procesu posuzování, tj. materiály dle výše zmíněného výčtu **(i)** až **(v)**. Tyto materiály však nejsou pro rozhodnutí v navazujícím řízení závazné, ale přesto je má správní orgán v navazujícím řízení brát při svém rozhodování do úvahy. Dle Vomáčky a kol. se tak tyto dokumenty stávají obdobou uplatněných námitek v navazujícím řízení a doplňují:

*„To neznamená, že jsou tyto podklady nebo vyjádření v nich obsažená pro správní orgán v navazujícím řízení závazné, ale že je správní orgán povinen zohlednit a alespoň v obecné rovině posoudit indicie, které mohou být pro výsledek navazujícího řízení podstatné nebo dokonce rozhodné.“<sup>74</sup>*

Zákonodárce ale nadbytečně do tohoto výčtu zařadil i oznámení, neboť to není považováno za součást procesu posouzení ve smyslu ustanovení § 3 písm. l) zákona EIA<sup>75</sup>, a není ani podkladem pro vydání závazného stanoviska.<sup>76</sup> Avšak lze pravděpodobně dovést, že oznámení má být zpravidla také takovým podkladem, neboť vymezuje předmět posouzení, jež má být totožný s předmětem navazujícího řízení.

Vomáčka a kol. ale v souvislosti s charakterem vyžadovaného objektivního odborného podkladu ve smyslu zákona EIA připomíná, že je třeba rozlišovat mezi právními formami jednotlivých odborných podkladů vydaných během procesu, ne každý takový podklad je závazným stanoviskem ve smyslu § 149 správního řádu. Avšak bez těchto odborných pokladů, jež jsou procesně závazné pro navazující řízení vždy, nelze v navazujícím řízení bezvadně rozhodnout. Jejich absence v navazujícím řízení je považována za podstatnou vadu takového řízení.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup> DVOŘÁK: Komentář. 7.

<sup>74</sup> VOMÁČKA: Komentář. 100.

<sup>75</sup> Ustanovení § 3 písm. l) zákona EIA: „Pro účely tohoto zákona se rozumí posouzením vlivů záměru na životní prostředí proces, který sestává z vypracování a projednání dokumentace, zpracování posudku, vydání stanoviska a jeho zahrnutí do příslušného rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.“

<sup>76</sup> DVOŘÁK: Komentář. 118. Srov ustanovení § 9a odst. 1 zákona EIA.

<sup>77</sup> VOMÁČKA: Komentář. 6-7.

Dle platné právní úpravy mohou mít vydávané odborné podklady v rámci procesu EIA právní formu **(i)** závazného stanoviska dle ustanovení § 149 správního řádu, jde-li o závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle ustanovení § 9a odst. 1 zákona EIA či o závazné stanovisko k ověření změn záměru podle ustanovení § 9a odst. 6 zákona EIA, nebo **(ii)** rozhodnutí, jde-li o negativní závěr zjišťovacího řízení podle ustanovení § 7 odst. 6 zákona EIA, nebo **(iii)** úkonu podle části čtvrté správního řádu, jde-li o pozitivní závěr zjišťovacího řízení podle ustanovení § 7 odst. 5 zákona EIA či o scopingový závěr zjišťovacího řízení u obligatorně posuzovaných záměrů podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona EIA. V souvislosti s právní povahou vydaného podkladu je třeba zvažovat i přípustnost opravných prostředků, které lze vůči němu uplatnit.

K bodu **(ii)** přispění k udržitelnému rozvoji společnosti:

Jak již bylo nastíněno v předchozí části práce, posouzení vlivů na životní prostředí je vedeno řadou principů, jedním z nich je i princip trvale udržitelného rozvoje. Tento princip by se dal vyjádřit tak, že při našem současném chování a dalším rozvoji bychom měli přírodní zdroje využívat šetrně s ohledem na uspokojování potřeb budoucích generací, a především dbát na zachování rozmanitosti a přirozených funkcí přírody. Jeho zakotvení lze nalézt jak v mezinárodním právu<sup>78</sup>, tak v právu národním<sup>79</sup>.

Proces EIA právě svým preventivním charakterem a komplexním přístupem k posouzení vlivů daného záměru představuje velmi účinný nástroj k zajištění udržitelného rozvoje. Během tohoto procesu lze odhalit a identifikovat případná rizika a následně zvažovat prostředky k jejich zmírnění či rozhodnutí o neúnosnosti takových rizik. Díky tomuto nezávislému a odbornému posouzení, které je výsledkem procesu EIA a o které se mohou správní orgány opřít, by měla být následná rozhodnutí správních orgánů legitimními a ospravedlnitelnými. Právě princip udržitelného rozvoje nám

---

<sup>78</sup> „Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“ viz „Our Common Future“. Zpráva Mezinárodní konference Spojených národů o životním prostředí a rozvoji. 1987. Dostupné z: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. [online, cit. 2018-10-27]. 27.

<sup>79</sup> „Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“ ustanovení § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Srov. ustanovení § 18 odst. 1 stavebního zákona: „Cílem územního plánování je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.“.

připomíná, že nelze rozhodovat podle hesla *po nás potopa*, ba naopak je třeba uvažovat o dopadech, jež případná rozhodnutí budou mít i vůči budoucím generacím. K takovému rozhodování má napomoci právě dostatek objektivních a odborných podkladů, o něž se může v takovém případě rozhodující orgán opřít, a jedním z nich jsou i odborné podklady vydávané v procesu EIA.

### 2.2.2. Předmět posuzování

Pro určení předmětu posuzování, tj. záměru v případě projektového posuzování, platí základní předpoklad, že zákon takový záměr vymezuje jako záměr podléhající procesu posouzení<sup>80</sup>. Pro takový případ mají být kumulativně splněny dvě podmínky, a to **(i)** záměr svým charakterem věcně spadá do působnosti zákona<sup>81</sup> a **(ii)** provedení takového záměru by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí<sup>82</sup>.

Vzhledem k tomu, že zákon EIA předpokládá možný významný vlivu záměru, je třeba tuto možnost v rámci zjišťovacího řízení objektivně posoudit a rozhodnout, zda je takový vliv možný či naopak najisto vyloučit, že možný není. V pochybnostech, zda by konkrétní záměr měl podléhat EIA s ohledem na významnost jeho vlivu na životní prostředí nebo na jeho věcný charakter, by mělo být rozhodnuto *in favorem* posouzení<sup>83</sup> a posouzení daného záměru nechat provést. Zákon EIA ale uvádí i kategorii tzv. obligatorně posuzovaných záměrů, které budou vždy podléhat plnému posouzení, neboť sám zákon zde předpokládá závažné ovlivnění životního prostředí<sup>84</sup>.

Pojmem záměr rozumí zákon EIA ve smyslu svého ustanovení § 3 písm. a) bod 1. „stavby, zařízení, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu“. A dále pro potřeby tzv. naturového hodnocení podle ustanovení § 45i a § 45h ZOPK i „stavby, zařízení, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle ZOPK mohou samostatně nebo ve spojení s jinými ovlivnit předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti“. Závěrem tedy je, že záměrem zákon EIA rozumí nejen

---

<sup>80</sup> Ustanovení § 1 odst. 2 zákona EIA.

<sup>81</sup> Ustanovení § 1 odst. 2 zákona EIA ve spojení s ustanovením § 4 zákona EIA a s přílohou č. 1 k zákonu EIA.

<sup>82</sup> Ustanovení § 1 odst. 2 zákona EIA.

<sup>83</sup> VOMÁČKA: Komentář. 5.

<sup>84</sup> DVOŘÁK: Komentář. 32.

stavby, ale i činnosti a technologie jako projevy lidské činnosti, jež mohou mít významný dopad na životní prostředí.

Zákon EIA dále ve svém ustanovení § 4 odst. 1 rozvádí tento pojem a stanovuje obecný výčet záměrů, jež spadají do působnosti zákona EIA a za splnění zákonem stanovených podmínek podléhají i procesu EIA. Výčet je sestaven s ohledem na požadavky kladené evropským právem, konkrétně směrnicí EIA a judikaturou SDEU. Například v případě fakultativně posuzovaných záměrů ponechává evropské právo členským státům jistou míru diskrece pro stanovení prahových hodnot a kritérií u těchto záměrů. Avšak s ohledem na cíle směrnice EIA je vždy třeba zajistit, aby došlo k posouzení záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí vzhledem ke své povaze, rozsahu nebo umístění. A národní zákonodárce nikdy nesmí vyloučit celou kategorii záměrů.<sup>85</sup>

Rozlišují se dvě skupiny záměrů, a to záměry posuzované obligatorně a záměry posuzované fakultativně, tj. o tom, zda bude provedeno úplné posouzení EIA bude rozhodnuto ve zjišťovacím řízení. Kategorie obligatorně posuzovaných záměrů je stanovena v kategorii I v příloze č. 1 k zákonu EIA (ustanovení § 4 odst. 1 písm. a). Fakultativně posuzované záměry jsou částečně stanoveny v kategorii II v příloze č. 1 k zákonu EIA (ustanovení § 4 odst. 1 písm. c)) a dále pak jde o specifické záměry stanovené v ustanovení § 4 odst. 1 písm. b), d) až h). Pro větší přehlednost připojuji Přílohu č. 1 – Kategorizace záměrů, kde jsou jednotlivé kategorie záměrů rozděleny včetně jejich charakteristiky a požadavků na provedení zjišťovacího řízení.

Novelou provedenou zákonem č. 326/2017 Sb., s účinností k 1. listopadu 2017, došlo ke kompletní změně přílohy č. 1 k zákonu EIA. Tato příloha určuje záměry, resp. jejich změny, které mají být předmětem posuzování. Z pohledu systematiky přílohy došlo ke sloučení předchozích dvou samostatných tabulek do tabulky jedné o šesti sloupcích. Tyto sloupce vymezují **(i)** číslo bodu, **(ii)** dikci bodu (tj. popis a parametry záměru), **(iii)** kategorii I s Ministerstvem životního prostředí jako příslušným úřadem, **(iv)** kategorii I s krajským úřadem jako příslušným úřadem, **(v)** kategorii II s Ministerstvem životního prostředí jako příslušným úřadem, **(vi)** kategorii II s krajským úřadem jako příslušným úřadem. Má-li být záměr předmětem posuzování je třeba primárně zkoumat sloupec **(ii)** dikci bodu, naplňuje-li záměr slovní popis i stanovené parametry, jsou dále určující sloupce **(iii)** až **(vi)**, jež stanoví

---

<sup>85</sup> Srov. DVOŘÁK: Komentář. 30. či vybranou judikaturu SDEU (například rozsudek SDEU C-431/92 ve věci *Komise proti Spolkové republice Německo* ze dne 11. srpna 1995 nebo rozsudek SDEU C-392/96 ve věci *Komise proti Irsku* ze dne 21. září 1999).

vyžadované limitní hodnoty a určují, zda jde o záměr v kategorii I nebo II, a příslušnost úřadu. Dalšími výkladovými pravidly pro práci s přílohou jsou přednost speciálního znění bodu před obecným, přednost zařazení záměru do kategorie I (je-li záměr možno zařadit pod body v kategorii I i II) a přednost dosažené vyšší limitní hodnoty před limitní hodnotou nižší.<sup>86</sup> Z věcného hlediska došlo k přesunu některých typů záměrů z kategorie I do kategorie II, ale především k novému nastavení parametrů a limitních hodnot, čímž má být ulehčeno od nadbytečné administrativní zátěže.<sup>87</sup>

Dále stejnou novelou došlo k zavedení definice a zpřísnění podmínek pro posuzování tzv. podlimitních záměrů. Podlimitní záměr je nyní výslovně definován v ustanovení § 3 písm. n) zákona EIA jako „záměr uvedený v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii II, který nedosahuje příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena“. Je-li dáno, že takový podlimitní záměr **(i)** dosáhne alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty, **(ii)** nachází se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu a **(iii)** u nějž příslušný úřad stanovil, že bude podléhat zjišťovacímu řízení, pak takový podlimitní záměr spadá do působnosti zákona EIA. Tato provedená změna zákona EIA je reakcí na kritiku Komise EU, která národní úpravě vyčítala pouze jednostranné stanovení kritérií pro posouzení podlimitních záměrů, a to jen jako stanovení prahových limitů. Pokud tedy podlimitní záměr nedosahoval daných limitů, rázem bylo u něj provedení posouzení EIA vyloučeno, resp. záviselo na správním uvážení příslušného úřadu. Avšak to bylo dle názoru Komise EU a ustálené judikatury SDEU v rozporu se základním cílem směrnice EIA.

K harmonizaci národního práva s evropským tak bylo třeba, aby národní zákonodárce integroval do národní právní úpravy i vícero kritérií pro posouzení podlimitních záměrů, a to vzhledem k povaze, rozsahu a umístění záměru. Stalo se tak výše zmíněnou novelou provedenou zákonem č. 326/2017 Sb. Nově je tedy vzhledem k podlimitním záměrům posuzována povaha záměru, rozsah v dosažené míře nejméně 25 % příslušné limitní hodnoty dle přílohy č. 1 zákona EIA a umístění záměru ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle ZOPK. Splňuje-li zamýšlený záměr tyto podmínky, a to kumulativně<sup>88</sup>, spadá do působnosti zákona EIA a je třeba, aby oznamovatel podal oznámení o podlimitním záměru ve smyslu § 6 odst. 2 zákona EIA. Tímto oznámením je zahájena

---

<sup>86</sup> DVOŘÁK: Komentář. 30-31.

<sup>87</sup> Důvodová zpráva 326/2017. 41-44.

<sup>88</sup> DVOŘÁK: Komentář. 36. Srov. Důvodová zpráva 326/2017. 41-42.

tzv. *prescreeningová* fáze -dle ustanovení § 6 odst. 3 zákona EIA, kdy je oznamovateli do 15 dnů sděleno příslušným úřadem, zda bude podlimitní záměr podléhat zjišťovacímu řízení.

Nelze opomenout, že tato změna vyvolává v odborných kruzích jistou kontroverzi, Například dle některých autorů (Rosinová, Černý) není ze zákonné formulace podmínek k posouzení podlimitních záměrů zřejmé, zda je opravdu nutné, aby tyto podmínky byly splněny kumulativně. Pokud je tomu opravdu tak, dle jejich názoru dochází k tomu, že okruh podlimitních záměrů spadajících do působnosti zákona EIA bude významně zúžen. A to tedy jen na takové záměry, které dosahují 25 % prahových hodnot a současně se nacházejí ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu. Všemi ostatními podlimitními záměry se příslušný úřad nebude zabývat vůbec, ačkoliv dle předchozí právní úpravy by takové záměry mohly být posuzovány, a záleželo by na správním uvážení příslušného úřadu, zda by u podlimitního záměru bylo provedeno zjišťovacího řízení. Dle jejich názoru touto změnou dochází k obcházení účelu směrnice EIA.<sup>89</sup>

Dle mého názoru národní zákonodárce provedenou novelou sice formálně vyhověl požadavkům evropského práva, avšak fakticky skutečně došlo ke zúžení okruhu podlimitních záměrů, jichž se bude zákonná úprava nyní dotýkat. Bez pochyby byl naplněn požadavek na stanovení vícera kritérií pro zhodnocení potřeby posoudit podlimitní závěr v rámci EIA, tj. kritéria jeho povahy, rozsahu a umístění. Avšak nejsem si jista, zda přijaté řešení s ohledem na princip prevence je tím, které naplňuje účel směrnice EIA, aby skutečně došlo k posouzení záměrů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Přinejmenším stanovený požadavek toho, aby se daný podlimitní záměr nacházel ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu se mi zdá přísný. Co když se bude jednat o záměr, který bude vzdálen několik set metrů od hranice takového území nebo pásma? Ten, už pak dle zákona EIA posuzován nebude, ačkoliv by mohl mít významný vliv na toto území. Proto dle mého názoru by byla šťastnější přinejmenším dikce tohoto zákonného ustanovení, která by upravovala podlimitní záměry, které dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty a mohou mít významný vliv na zvláště chráněné území nebo jeho ochranné pásmo. V tomto případě by tak byl splněn jak požadavek na vícero kritérií vyplývajících z evropského práva, tak by bylo zachováno správné uvážení příslušného úřadu, jenž by byl oprávněn posoudit, zda daný záměr může mít významný

---

<sup>89</sup> ROSINOVÁ Alžběta, ČERNÝ Pavel. „Nejvýznamnější změny v posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)“. *Frank Bold Advokáti*. 2017. Dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/596-nejvyznamnejsi-zmeny-v-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-eia>. [online, cit. 2018-11-15]. (dále jen „**ROSINOVÁ, ČERNÝ: Novela EIA**“)

vliv na zvláště chráněné území, resp. jeho ochranné pásmo, a měl by tak podléhat zjišťovacímu řízení.

Nově je také upřesněno oprávnění vlády rozhodnout o vynětí určitého záměru ze zjišťovacího řízení či samotného procesu EIA, které je reflexí této výjimečné možnosti stanovené směrnicí EIA v jejích čl. 1 odst. 3 a čl. 2 odst. 4. Dle ustanovení § 4 odst. 2 zákona EIA je vláda oprávněna rozhodnout o vyloučení záměru (popř. jeho části), jestliže záměr slouží **(i)** výhradně pro účely obrany nebo **(ii)** k bezprostřednímu odvrácení nebo zmírnění důsledků mimořádné události (např. povodní), která by mohla ohrozit zdraví, bezpečnost, majetek obyvatelstva nebo životní prostředí, a zároveň by provádění posuzování mohlo tyto účely nepříznivě ovlivnit. Dále dle ustanovení § 4 odst. 3 může vláda rozhodnout o vyloučení záměru, u něhož veřejný zájem na jeho provedení výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví. V tomto případě může vláda stanovit jinou formu posuzování a je povinna zajistit zveřejnění vyloučení a jeho důvodů a informovat Komisi EU o důvodech vyloučení. Rozhodnutí vlády není navzdory naplnění výše stanovených důvodů obligatorní, je jí ponecháno volné uvážení, zda takovou výjimku uplatní. Dle Dvořáka jde v tomto případě „o výkon působnosti v oblasti veřejné správy spočívající v rozhodování o právech a povinnostech konkrétních osob. Z tohoto důvodu má vláda postavení správního orgánu ve smyslu správního řádu a soudního řádu správního.“<sup>90</sup> Výsledné rozhodnutí (usnesení v souladu s jednacím řádem vlády) je tak závěrem správního řízení před kolegiálním orgánem a jako takové může být soudně přezkoumáno v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle ustanovení § 65 a násl. SŘS.<sup>91</sup>

Navzdory výše zmíněnému nelze vyloučit, že existují i jiné záměry, jež mohou mít významný vliv na životní prostředí, se kterými ale zákon EIA nepočítá. Přesto by nemělo být před jejich realizací upuštěno od jejich důkladného posouzení. To však nebude podléhat procesu EIA, ale bude třeba využít jiných prostředků, prostřednictvím kterých bude možné jejich významné vlivy na životní prostředí zhodnotit.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> DVOŘÁK: Komentář. 39.

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> VOMÁČKA: Komentář. 32.



### 2.2.3. Rozsah a způsob posuzování

Rozsahem posuzování rozumíme výčet fenoménů stanovených v ustanovení § 2 zákona EIA, které reflektují v souladu s principy integrace a komplexnosti ochrany životního prostředí zájem na co nejširším věcném záběru procesu EIA. Tyto fenomény, jež mohou být ovlivněny záměrem, zákon EIA rozděluje do dvou skupin, a to **(i)** na obyvatelstvo a veřejné zdraví a **(ii)** na životní prostředí včetně v ustanovení § 2 zákona EIA vyjmenovaných složek<sup>93</sup>. Všechny tyto fenomény mají být posuzovány i s ohledem „na jejich vzájemné působení a souvislosti“<sup>94</sup>, nikoliv pouze na jejich izolovanou existenci. Tímto požadavkem je tak zdůrazněn princip prevence a průřezový charakter tohoto nástroje, který má reflektovat i vazby a vzájemné interakce mezi vyjmenovanými fenomény a neoddelitelnost jednotlivých ekosystémů a složek.<sup>95</sup> Cílem by tak mělo být zabránit negativním vlivům záměru na jednotlivé fenomény i na jejich společnou existenci a zabránit tak situaci, aby jeden z fenoménů byl negativně ovlivněn ve prospěch jiného.

Na oznamovatele jsou tak kladeny poměrně velké nároky, co se rozsahu posuzovaných vlivů týká. K jejich upřesnění dochází během tzv. *scopingu* ve zjišťovacím řízení. Pro obligatorně posuzované záměry tak stanoví ustanovení § 7 odst. 1 zákona EIA, pro ostatní záměry je tak stanoveno v rámci zjišťovacího řízení dle ustanovení § 7 odst. 2 zákona EIA, pokud dle závěru zjišťovacího řízení má být proveden celý proces EIA. Byť je rozsah procesu přesně vymezen zákonem EIA a vždy je třeba jej provést v plném rozsahu s ohledem na všechny fenomény vypočtené v ustanovení § 2 zákona EIA, je možné v rámci *scopingu* vymezit oblasti, kterým je vzhledem k povaze záměru, ke stavu dotčeného území a k současnému stavu poznatků třeba věnovat obzvláštní pozornost. Nikdy ale nelze rozsah posuzování takto zúžit. Typickým příkladem, který vyvolá potřebu zvýšené pozornosti, mohou být určité specifické oblasti, jež jsou předmětem ochrany práva životního prostředí (např. zvláště chráněná území či stanoviště zvláště chráněného druhu živočichů).<sup>96</sup>

S rozsahem posuzování souvisí i pojem dotčeného území, který vymezuje zákon EIA v ustanovení § 3 písm. c) jako: „území, jehož životní prostředí nebo obyvatelstvo by mohlo být

---

<sup>93</sup> Tj. „vlivů na živočichy, rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima, krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví“ dle ustanovení § 2 zákona EIA. Srov. čl. 3 směrnice 2011/92/EU.

<sup>94</sup> Ustanovení § 2 první věta *in fine* zákona EIA.

<sup>95</sup> DVOŘÁK: Komentář. 10.

<sup>96</sup> VOMÁČKA: Komentář. 52.

*závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce“*. Posuzování se tak bude vždy vztahovat k nějakému konkrétně vymezenému území a těm chráněným fenoménům, které budou pro dané území významné s ohledem na jejich stav v době posuzování. Měřítkem pro vymezení dotčeného území je možnost závažného ovlivnění území. Velikost dotčeného území se tak bude odvíjet od posuzovaného záměru a možnosti dopadů jeho vlivů. Může se tak jednat o dotčená území s významem regionálním, státním, ale klidně i nadnárodním. Již oznamovatel by měl ve svém oznámení vymezit dotčené území<sup>97</sup>, a následně tak provést i v dokumentaci<sup>98</sup>. V praxi se tak děje skrze katastrální území obcí a v případě důvodných pochybností o rozsahu dotčeného území lze požádat o vyjádření správního orgánu, jenž by mělo odstranit důvodné pochybnosti oznamovatele.<sup>99</sup>

Způsobem posuzování rozumíme objektivní a odborné zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých i nepřímých významných vlivů záměru<sup>100</sup> v průběhu jeho celého životního cyklu<sup>101</sup>. Dále je třeba uvážit i návrh tzv. mitigačních opatření<sup>102</sup>, případně opatření kompenzačních, je-li třeba nahradit ztráty způsobené záměrem na životním prostředí<sup>103</sup>. Novelou zákonem č. 326/2017 Sb. byl dále přidán požadavek na zahrnutí návrhu opatření k monitorování možných významných negativních vlivů na životní prostředí.<sup>104</sup>

Těžištěm tohoto posouzení je zpracování dokumentace předkládané oznamovatelem. Tato dokumentace obsahuje jak klíčové informace odpovídající potřebě a rozsahu prováděného posouzení, tak i posouzení samotné. Jejimi náležitostmi jsou zejména **(i)** údaje o oznamovateli, **(ii)** údaje o záměru (jeho název, kapacita, umístění, charakter atd.), **(iii)** údaje o vstupech (např. velikost záboru půdy, odběr a spotřeba vody, zdroje surovin a energií), **(iv)** údaje o výstupech (např. emise do ovzduší, množství a charakter odpadních vod a odpadů, zdroje hluků, rizika havárií), **(v)** údaje o stavu životního prostředí v dotčeném prostředí (např. jeho charakteristika a současný stav), **(vi)** komplexní charakteristika a hodnocení možných významných vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví (tj. cílové posouzení možných vlivů a rizik záměru

---

<sup>97</sup> Dle části C přílohy č. 3 k zákonu EIA

<sup>98</sup> Dle části C přílohy č. 4 k zákonu EIA

<sup>99</sup> DVOŘÁK: Komentář. 15. Srov. ustanovení § 23 odst. 3 a 4 zákona EIA.

<sup>100</sup> Ustanovení § 5 odst. 1 zákona EIA.

<sup>101</sup> Ustanovení § 5 odst. 3 zákona EIA.

<sup>102</sup> Ustanovení § 5 odst. 4 zákona EIA. Srov. DVOŘÁK: Komentář. 46.

<sup>103</sup> VOMÁČKA: Komentář. 40.

<sup>104</sup> Ustanovení § 5 odst. 4 zákona EIA.

vůči jednotlivým fenoménům dle ustanovení § 2 zákona EIA, reflexe navrhovaných opatření atd.), (vii) porovnání variant řešení záměru (byly-li předloženy), (viii) závěr, (ix) všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru a (x) přílohy.<sup>105</sup>

Při posuzování záměru během vypracovávání dokumentace by se také mělo dbát na aktuálnost zpracování a metod posuzování a na současný stav poznatků o záměru a dotčeném území podle ustanovení § 8 odst. 1 *in fine* zákona EIA. Tento požadavek je zdůrazněn i v institutu omezené platnosti stanoviska EIA, a to na sedm let dle ustanovení § 9a odst. 4 zákona EIA, avšak tuto dobu lze na žádost opakovaně prodloužit o pět let, nedošlo-li ke změnám podmínek v dotčeném území nebo ke změnám poznatkům a metod posuzování.

Zákon EIA předpokládá a ukládá povinnost vypracovat posouzení vzhledem k provedení i k neprovedení záměru, tzv. nulové variantě. Povinnost k vypracování jiných alternativ zákon až na výjimku stanovenou v ustanovení § 45i odst. 2 ZOPK pro záměry, u nichž nebyl vyloučen negativní vliv na soustavu NATURA 2000, neukládá. Je tak na úvaze oznamovatele, zda bude tato alternativní řešení zpracovávat, nejčastěji může jít o alternativní řešení vzhledem k umístění, kapacitě, technologiím nebo časovému určení záměru.<sup>106</sup>

Prvním krokem pro posouzení významu vlivů a zhodnocení jejich dopadů je jejich identifikace. Předmětem posouzení jsou přímé i nepřímé vlivy záměru, jež jsou natolik pravděpodobné, že za běžného běhu událostí mohou reálně nastat.<sup>107</sup> Přímým vlivem rozumíme takový vliv, který je přímým následkem posuzovaného záměru. Nepřímým vlivem pak zprostředkovaný vliv, jenž má významný vliv na životní prostředí v určité intenzitě příčinné souvislosti se zamýšleným záměrem činnosti. Vzhledem k tomu, že závěrem procesu EIA má být objektivní odborný podklad pro navazující řízení, je třeba, aby byly identifikovány vlivy s negativním i pozitivním vlivem na životní prostředí.<sup>108</sup> Samostatnou kapitolou jsou tzv. kumulativní a synergické vlivy. To jsou takové vlivy, jež vznikají ve vazbě na jiné ať už existující, povolené nebo zvažované záměry.<sup>109</sup> Při posuzování by tak mělo dojít k vyhledání jiných existujících, povolených nebo přinejmenším oznámených záměrů v dotčeném území a zvažovat jejich vzájemné působení a společné vlivy vzhledem k chystanému záměru.

---

<sup>105</sup> Příloha č. 4 k zákonu EIA.

<sup>106</sup> DVOŘÁK: Komentář. 43.

<sup>107</sup> VOMÁČKA: Komentář. 34.

<sup>108</sup> Ibid. 35.

<sup>109</sup> Ibid. 36.

Pro potřeby posouzení je sledován celý životní cyklus daného záměru, tj. jeho příprava, provádění, provozování, případné ukončení a následná likvidace, sanace či rekultivace území, stanoví-li tak zvláštní předpis.<sup>110</sup> Dále je zdůrazněno, že jsou posuzovány vlivy související nejen s běžným provozováním záměru, ale i vlivy vyplývající ze zranitelnosti záměru vůči závažným nehodám nebo katastrofám, které jsou pro daný záměr relevantní.<sup>111</sup> K tomuto stojí za zmínku rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 225/2018 – 116. V tomto případě byl řešen případ věcné správnosti provedení procesu EIA (resp. nezákonnosti stanoviska EIA) pro záměr *skladu vyhořelého jaderného paliva v areálu jaderné elektrárny Temelín* s ohledem na nedostatečnost provedeného posouzení ve vztahu k možnosti havárie dle znění zákona EIA před 1. listopadem 2017. Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) uvádí, že:

*„V rámci procesu EIA bylo pro tento záměr zhodnoceno široké spektrum případných havárií, a to jak havárií způsobených vnitřními iniciačními událostmi (pád obalového souboru z jeřábu, náraz přemísťovaného obalového souboru do uskladněného obalového souboru, přerušeni dodávek elektrické energie, požár skladu, exploze atd.), tak i havárií způsobených vnějšími (a to dokonce i cílenými) vlivy (pád letadla, seismicita, extrémní meteorologické podmínky, podzemní a vzdušný teroristický útok atd.).“<sup>112</sup>*

Tento výše vyjmenovaný výčet zhodnocených scénářů havárií byl dle názoru NSS dostatečný vzhledem k posouzení případné havárie skladu a dodává, že „v procesu EIA by primárně měly být zkoumány možné (relevantní), a nikoliv zcela nepravděpodobné havárie“<sup>113</sup>. A s odkazem na Mezinárodní agenturu pro atomovou energii uvádí, že prováděná zajištění by měla reflektovat rozumně předvídané incidenty a havarijní opatření by měla brát v potaz rozumně předvídatelné události.<sup>114</sup> NSS nám tedy v tomto rozsudku naznačil limity požadavku na provedení posouzení zranitelnosti záměru vůči závažným nehodám nebo katastrofám, a to tedy určitou rozumnou mírou předvídatelnosti takových havárií. Dochází tak k výkladu právní normy zahrnující požadavek zákonodárce, aby takové posouzení záměru bylo provedeno pro relevantní závažnou nehodu nebo katastrofu. Jako příklady takových nehod a katastrof lze

---

<sup>110</sup> Ustanovení § 5 odst. 3 zákona EIA.

<sup>111</sup> Ustanovení § 5 odst. 3 zákona EIA bylo novelizováno zákonem č. 326/2017. Především zákonná úprava do 1. listopadu 2017 zněla: „*Posuzuje se běžné provozování i možnost havárie.*“

<sup>112</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 225/2018–116 ze dne 6. září 2018. Bod 53.

<sup>113</sup> Ibid. Bod 55.

<sup>114</sup> Ibid. Bod 56.

uvést úniky chemikálií, živelné pohromy (např. povodně, zemětřesení či silné mrazy) nebo i zmíněné teroristické útoky.

Jsou-li vlivy identifikovány, je třeba je popsat, posoudit a vyhodnotit. V zásadě jde o fáze **(i)** sběru informací, **(ii)** jejich věcný přezkum, **(iii)** jejich doplnění a **(iv)** jejich vyhodnocení vzhledem k zamýšlenému záměru, tj. jaké budou dopady vlivů daného záměru na životní prostředí a veřejné zdraví v dotčeném území. Bude-li daný skutkový stav neúplně zjištěn, může být výsledné závazné stanovisko shledáno věcně nesprávným (nezákonným). Avšak je třeba uvážit intenzitu takové vady vzhledem ke každému jednotlivému případu, neboť i během navazujícího řízení mohlo dojít k doplnění daného skutkového stavu skrze podkladová stanoviska dotčených orgánů. Vycházelo-li však, rozhodnutí v navazujícím řízení ze závazného stanoviska EIA, pro něž byl skutkový stav zjištěn neúplně, může dojít i ke zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení.<sup>115</sup>

## 2.2.4. Subjekty procesu EIA

Subjektem procesu EIA rozumíme osobu zúčastněnou na procesu posuzování, jež má jistá práva a povinnosti vzhledem k vedenému procesu, avšak během samotného EIA procesu není rozhodováno o ničích právech ani povinnostech. Osoby jsou tak vybaveny jistými procesními právy a dopadají na ně jisté právní povinnosti, avšak jejich právní postavení se nemění.

Subjekty procesu EIA lze rozdělit na subjekty obligatorní, tj. takové, které se účastní procesu vždy, a subjekty fakultativní, které mohou, ale nemusejí, do procesu vstoupit bez dalšího nebo po splnění určitých podmínek.

Oznamovatelem je „ten, kdo hodlá provést záměr“<sup>116</sup>. Je tak iniciátorem zahájení procesu EIA a to tím, že podá oznámení záměru příslušnému úřadu<sup>117</sup>. Dalšími jeho povinnostmi je nechat zpracovat dokumentaci<sup>118</sup> a předložit závěrečné stanovisko EIA jako podklad při zahájení navazujícího řízení<sup>119</sup>.

---

<sup>115</sup> VOMÁČKA: Komentář. 40.

<sup>116</sup> Ustanovení § 3 písm. k) zákona EIA.

<sup>117</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 ve spojení s odst. 4 zákona EIA.

<sup>118</sup> Ustanovení § 8 odst. 1 zákona EIA.

<sup>119</sup> Ustanovení § 9a odst. 3 a k platnosti stanoviska viz odst. 4 zákona EIA.

Je osobou, jež má zájem na výsledku procesu, neboť v zásadě jen pozitivní závazné stanovisko jej opravňuje k další realizaci záměru. Zákon nelpí na příliš aktivní roli oznamovatele ve vztahu k veřejnosti nebo k dotčeným úřadům, avšak co se týče veřejného projednání, lze toto projednání ukončit v případě neúčasti oznamovatele.<sup>120</sup> To ale nebrání oznamovateli, aby projevil svou aktivitu a svůj záměr projednával i neformálně především s veřejností v dotčeném území. Dále je dle ustanovení § 15 zákona EIA povinností příslušných úřadů a dotčených orgánů na požádání oznamovatele projednat s ním uvažovaný záměr včetně případných variant řešení záměru ještě před předložením oznámení.

Oznamovatel může být osoba fyzická i osoba právnická včetně státu či územních samosprávných celků.<sup>121</sup>

Správní úřady příslušné k vedení řízení jsou Ministerstvo životního prostředí nebo krajský úřad v přenesené působnosti, v jehož územně správním obvodu je záměr navržen.<sup>122</sup> Proces EIA patří mezi činnosti státní správy a jako takový je výkonem státní moci ve smyslu ustanovení čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky<sup>123</sup>, (dále jen „Ústava“). Činnost těchto úřadů se mimo jiné řídí i kompetenčními ustanoveními § 20 až § 22 zákona EIA. Podstatným je vymezení příslušnosti úřadů vzhledem k posuzování jednotlivých záměrů, které je určeno právě výše zmíněnými kompetenčními ustanovení ve spojení s přílohou č. 1 zákona EIA, kde je příslušnost daného úřadu vyznačena pro jednotlivé záměry. Ministerstvo životního prostředí je vždy příslušné pro případy mezistátního posuzování, u záměrů jejichž oznamovatelem je Ministerstvo obrany a u některých dalších výjimek. Tyto úřady tedy vedou a zajišťují celý proces posuzování a vydávají závěrečná stanoviska.

Veřejností se rozumí jedna nebo více osob.<sup>124</sup> Tímto pojmem je rozuměna veřejnost ve smyslu každý a kdokoliv, ať už jde o fyzickou či právnickou osobu. Přístup a možnost vyjádření kohokoliv k záměru, pro který je proces EIA veden, je charakteristickým znakem tohoto procesu a žádanou přidanou hodnotou. Mluví se tak o konzultativní účasti veřejnosti, kdy každý (bez ohledu na nějaké kvalifikační znaky, např. státní občanství, trvalé bydliště atp.) se může k posuzovanému záměru vyjádřit, a to k oznámení (do dvaceti dnů od zveřejnění)

---

<sup>120</sup> Ustanovení § 17 odst. 3 zákona EIA.

<sup>121</sup> DVOŘÁK: Komentář. 25.

<sup>122</sup> Ustanovení § 3 písm. f) zákona EIA.

<sup>123</sup> „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Ustanovení čl. 2 odst. 3 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>124</sup> Ustanovení § 3 písm. h) zákona EIA.

a k dokumentaci (do třiceti dnů od zveřejnění) či účastnit se veřejného projednání. Dalším významným právem je právo být informován, jež je naplňováno skrze veřejně přístupný Informační systém EIA<sup>125</sup>.

V souvislosti s novelou provedenou zákonem č. 326/2017 Sb. byla zrušena povinnost příslušného úřadu zveřejňovat posudek v průběhu posuzování, tato povinnost je nyní spojena až se zveřejněním závazného stanoviska EIA. Veřejnost tak přišla o jednu příležitost k vyjádření, kdy zákon EIA ve svém znění do 31. října 2017 umožňoval podat vyjádření k posudku do třiceti dnů od jeho zveřejnění.<sup>126</sup>

Touto novelou bylo změněno i nařízení konání veřejného projednání příslušným úřadem. Do 1. listopadu 2017 platilo, že veřejné projednání se musí zásadně konat. Nyní je stanoveno, že veřejné projednání se nekonat nemusí, ale příslušný úřad je povinen jej nařídit v případě, obdržel-li odůvodněné nesouhlasné vyjádření veřejnosti k dokumentaci. Příslušný úřad zveřejní informaci o konání veřejného projednání nejméně pět pracovních dnů před jeho konáním.<sup>127</sup>

Od veřejnosti v tomto širokém slova smyslu je třeba odlišit tzv. dotčenou veřejnost, jež má postavení kvalifikovaného subjektu procesu EIA a je tak nadána širšími právy v souladu s požadavky evropského práva a Aarhuské úmluvy. Zákon EIA vymezuje dotčenou veřejnost jako **(i)** osobu, jež může být dotčena ve svých právech a povinnostech rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení, **(ii)** zavedenou právnickou osobu, jež byla založena za účelem ochrany životního prostředí nebo veřejného zdraví a její hlavní činností není podnikání (dále jen „zavedený spolek“), a **(iii)** *ad hoc* založenou právnickou osobu, jež je podporována nejméně 200 osobami (dále jen „spolek s podporou“).

Mezi práva osob pod **(ii)** zavedený spolek a **(iii)** spolek s podporou patří právo podat odvolání proti rozhodnutí ve zjišťovacím řízení<sup>128</sup>, právo domáhat se žalobou zrušení rozhodnutí vydaného ve zjišťovacím řízení<sup>129</sup>, právo stát se účastníkem navazujícího řízení (přihlásí-li se osoba správnímu orgánu do třiceti dnů ode dne zveřejnění oznámení o zahájení

---

<sup>125</sup> Informační systém EIA. Česká informační agentura životního prostředí. Dostupný z: [https://portal.cenia.cz/eiasa/view/eia100\\_cr](https://portal.cenia.cz/eiasa/view/eia100_cr). [online, cit. 2018-11-15].

<sup>126</sup> ROSINOVÁ, ČERNÝ: Novela EIA.

<sup>127</sup> Ibid. Srov. ustanovení § 17 odst. 1 zákona EIA.

<sup>128</sup> Ustanovení § 7 odst. 6 věta čtvrtá zákona EIA.

<sup>129</sup> Ustanovení § 7 odst. 9 zákona EIA.

navazujícího řízení)<sup>130</sup>, právo podat odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení (ačkoliv nebyla účastníkem řízení v prvním stupni)<sup>131</sup> a právo domáhat se žalobou zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení<sup>132</sup>.

Dotčené orgány představují správní orgány, které hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy a jehož územně správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území, a Česká inspekce životního prostředí.<sup>133</sup> Dříve tzv. dotčenými správními úřady, nyní – po novele zákonem č. 326/2017 Sb., která formálně převzala terminologii správního řádu do zákona EIA<sup>134</sup> – dotčenými orgány rozumíme správní orgány, jež jsou věcně a místně příslušné s ohledem na charakteristiku daného záměru a rozsahu jeho vlivů na životní prostředí. Příslušný úřad zpravidla vymezuje okruh dotčených orgánů<sup>135</sup> a tyto obesílá informacemi a žádostmi o vyjádření, jak je vyžadováno dle zákona EIA. Avšak toto vymezení nemusí být vyčerpávající a je na posouzení každého správního orgánu, zda je v daném případě dotčeným orgánem ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) zákona EIA. Některé dotčené orgány vymezuje sám zákon, a to Českou inspekci životního prostředí<sup>136</sup>, Ministerstvo zdravotnictví, resp. krajské hygienické stanice<sup>137</sup> a pro určité záměry i Státní úřad pro jadernou bezpečnost<sup>138</sup>.

Dotčené orgány vstupují do procesu EIA jako odborné orgány, jejichž úkolem je vymezit možný zásah záměru do jimi chráněných zájmů. Tyto chráněné zájmy a jejich ochrana jsou vymezeny ve zvláštních právních předpisech, např. ZOPK, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, atp.<sup>139</sup>. Mezi jejich práva a povinnosti tak zejména patří **(i)** právo podat písemné vyjádření, **(ii)** právo být informován, **(iii)** povinnost poskytovat součinnost, **(iv)** povinnost předběžného projednání s oznamovatelem.

---

<sup>130</sup> Ustanovení § 9c odst. 3 zákona EIA.

<sup>131</sup> Ustanovení § 9c odst. 4 zákona EIA.

<sup>132</sup> Ustanovení § 9d odst. 1 zákona EIA.

<sup>133</sup> Ustanovení § 3 písm. e) zákona EIA.

<sup>134</sup> Důvodová zpráva 326/2017. 4.

<sup>135</sup> DVOŘÁK: Komentář. 16-17.

<sup>136</sup> Ustanovení § 3 písm. e) zákona EIA.

<sup>137</sup> Ustanovení § 23 odst. 6 zákona EIA.

<sup>138</sup> Ustanovení § 23 odst. 7 zákona EIA.

<sup>139</sup> Viz poznámka pod čarou č. 2) k ustanovení § 3 písm. e) zákona EIA.



Dotčeným územním samosprávným celkem (dále jen „**dotčený ÚSC**“) je územní samosprávný celek, jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území.<sup>140</sup> Dotčenost území naznačuje oznamovatel v podávaném oznámení. Avšak za dotčené ÚSC je třeba považovat všechny územní samosprávné celky, jejichž území může být ovlivněno záměrem. Pro určení dotčenosti územně samosprávného celku je tak rozhodný věcný vztah k záměru, nikoliv formální určení v podaném oznámení. Územními samosprávnými celky jsou rozuměny obce a kraje ve smyslu čl. 99 Ústavy. Ty vykonávají svá práva a povinnosti v rámci procesu EIA v samostatné působnosti ve smyslu § 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Mezi jejich práva a povinnosti patří zejména právo podávat vyjádření a povinnost vyvěsit zákonem požadované informace na své úřední desce.<sup>141</sup>

Další dotčenou entitou dle zákona EIA může být i stát. Dotčený stát vymezuje zákon EIA ve svém ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) jako „*stát, jehož území může být zasaženo závažnými vlivy na životní prostředí*“<sup>142</sup> způsobenými záměrem, který má být předmětem vnitrostátního posuzování. Požádá-li dotčený stát o provedení mezistátního posuzování, může se záměr, jenž byl zpočátku předmětem vnitrostátního posuzování, stát předmětem posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky ve smyslu ustanovení § 11 a násl. zákona EIA.<sup>143</sup>

Autorizovaná osoba je výhradně fyzická osoba, která je držitelem autorizace udělené Ministerstvem životního prostředí, resp. Ministerstvem zdravotnictví, a která je oprávněna zpracovávat dokumentaci, posudek, oznámení, je-li podávána rovnou dokumentace, a vyhodnocení.<sup>144</sup> Povinností držitele autorizace je zpracovávat dokumenty v souladu se zákonem stanovenými náležitostmi, odborně, objektivně a v plném rozsahu.<sup>145</sup>

Se snahou posílit kvalitu zpracovávaných dokumentů přinesla novela zákonem č. 326/2017 Sb. změny v oblasti podmínek udělování a prodlužování autorizace.<sup>146</sup> Celkově novela prosazuje větší odbornost autorizovaných osob, například nově je požadavkem ukončené vysokoškolské vzdělání alespoň ve stupni magisterském se zaměřením na přírodní

---

<sup>140</sup> Ustanovení § 3 písm. d) zákona EIA.

<sup>141</sup> DVOŘÁK: Komentář. 16. Srov. VOMÁČKA: Komentář. 14.

<sup>142</sup> Ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona EIA.

<sup>143</sup> DVOŘÁK: Komentář. 210.

<sup>144</sup> Ustanovení § 19 odst. 1 zákona EIA.

<sup>145</sup> Ustanovení § 19 odst. 2 zákona EIA.

<sup>146</sup> Důvodová zpráva 326/2017. 4.

nebo technické vědy či pravidelné konání zkoušky odborné způsobilosti v případě žádosti o prodloužení autorizace.<sup>147</sup> Novela ponechává platnost autorizace na dobu pěti let a dále staví najisto, že autorizace je možno opakovaně prodlužovat a žádost o prodloužení je možno podat nejdříve šest měsíců před jejím uplynutím.<sup>148</sup>

### 2.2.5. Jednotlivé fáze procesu EIA

Dle zákona EIA probíhá proces EIA v určitých fázích. Těmito fázemi jsou: **(i)** oznámení, **(ii)** zjišťovací řízení, **(iii)** dokumentace, **(iv)** posudek, **(v)** vydání závazného stanoviska. Po provedeném procesu EIA zpravidla následuje tzv. navazující řízení<sup>149</sup> vedené příslušným správním orgánem, pro jehož rozhodnutí je závazné stanovisko jako závěr procesu EIA závazným podkladem.

Procesem posuzování vlivů na životní prostředí rozumíme u obligatorně posuzovaných záměrů fáze **(i)** až **(v)**, tj. od podání oznámení záměru až po vydání závazného stanoviska, a obdobně i u fakultativně posuzovaných záměrů, je-li vydán kladný závěr ve zjišťovacím řízení, tj. že záměr má být předmětem posuzování. V odlišném smyslu, avšak ve významově přesném, byla v důsledku harmonizace s evropským právem zákonem č. 326/2017 Sb. doplněna do ustanovení § 3 písm. l) zákona EIA definice „posouzení vlivů záměrů na životní prostředí“, jež je nyní výslovně vymezeno jako „proces, který sestává z vypracování a projednání dokumentace, zpracování posudku, vydání stanoviska a jeho zahrnutí do příslušného rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení“<sup>150</sup>. Tato definice nezahrnuje fáze předložení oznámení a zjišťovacího řízení. Nově je tak třeba rozlišovat mezi souslovími: „posuzování vlivů na životní prostředí“, které je vymezeno v ustanovení § 1 odst. 1 jako legislativní zkratka

---

<sup>147</sup> Ibid. 38.

<sup>148</sup> Ibid. 39.

<sup>149</sup> Ustanovení § 3 písm. g) zákona EIA. Toto ustanovení nově zavedlo taxativní výčet navazujících řízení: „1. územní řízení, 2. stavební řízení, 3. společné územní a stavební řízení, 4. opakované stavební řízení, 5. řízení o dodatečném povolení stavby, 6. řízení o povolení hornické činnosti, 7. řízení o stanovení dobývacího prostoru, 8. řízení o povolení k činnosti prováděné hornickým způsobem, 9. řízení o povolení k nakládání s povrchovými a podzemními vodami, 10. řízení o vydání integrovaného povolení, 11. řízení o vydání povolení provozu stacionárního zdroje, 12. řízení o vydání souhlasu k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, 13. řízení, v němž se vydává rozhodnutí nezbytné pro uskutečnění záměru (není-li vedeno žádné z řízení podle bodů 1 až 12), 14. řízení o změně rozhodnutí vydaného v řízeních podle bodů 1 až 13 k dosud nepovolenému záměru nebo jeho části či etapě (má-li dojít ke změně podmínek rozhodnutí, které byly převzaty ze stanoviska)“.

<sup>150</sup> Ustanovení § 3 písm. l) zákona EIA. Srov. Důvodovou zprávu 326/2017. 7.

pro „posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví“<sup>151</sup> a je jím rozuměno projektové i strategické posuzování a všechny jejich fáze (vč. tzv. *pre-screeningu* u podlimitních záměrů), a „posouzení vlivů záměrů na životní prostředí“, jež je nově definováno ve výše zmíněném ustanovení § 3 písm. l) zákona EIA.<sup>152</sup>

Avšak je-li vydán negativní závěr ve zjišťovacím řízení, tj. že záměr nemá být posuzován, pak se v procesu EIA dále nepokračuje, záměr není posuzován a nemluvíme ani o navazujících řízeních, pro které by platila speciální úprava dle ustanovení § 9b až § 9e zákona EIA.<sup>153</sup>

Předložení oznámení záměru oznamovatelem příslušnému úřadu, tj. Ministerstvu životního prostředí či krajskému úřadu, je zahájením procesu EIA. Náležitosti tohoto oznámení stanoví zákon EIA v ustanovení § 6 a dále ve své příloze č. 3. Splňuje-li oznámení všechny zákonné náležitosti je zveřejněno do sedmi pracovních dnů na internetu ve veřejně dostupném informačním systému EIA a dále je zasláno dotčeným orgánům a dotčeným ÚSC. Dotčené ÚSC jsou povinny vyvěsit na své úřední desce informaci o oznámení a kdy a kde je možno do něj nahlížet. Ve lhůtě třiceti dnů od zveřejnění informace o oznámení může veřejnost, dotčená veřejnost, dotčené orgány a dotčené ÚSC zasílat příslušnému úřadu písemná vyjádření k oznámení.

Speciální zákonnou úpravu oznámení záměru představují podlimitní záměry, u nichž probíhá tzv. *pre-screening*, tj. je sděleno oznamovateli příslušným úřadem, zda záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení.<sup>154</sup> Dále pro tzv. naturové záměry je vyžadováno předložení oznámení, které již vychází ze stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného podle ZOPK, a zároveň zpracování variant zmírňujících či vylučujících negativní vliv, je-li jejich zpracování nezbytné podle ustanovení § 45i odst. 2 ZOPK. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 225/2017 Sb. je tato speciální zákonná úprava nutná vzhledem k integraci procesu EIA do tzv. spojených řízení.<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> DVOŘÁK: Komentář. 3.

<sup>152</sup> DVOŘÁK: Komentář. 25-26.

<sup>153</sup> Ibid. 18.

<sup>154</sup> Ibid. 50.

<sup>155</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk 927/0, rozeslán dne 3. října 2016. 166-167.

Průběh a obsah zjišťovacího řízení, jenž je zahajováno na podkladě oznámení, je třeba rozlišit pro záměry obligatorně posuzované a záměry fakultativně posuzované. U obligatorně posuzovaných záměrů je v tomto řízení upřesněn požadovaný obsah zpracovávané dokumentace, a to s ohledem na **(i)** charakter daného záměru, **(ii)** možnost ovlivnění jednotlivých fenoménů a složek životního prostředí a **(iii)** současný stav poznatků a metod posuzování.<sup>156</sup> Mluvíme pak o tzv. *scopingu*.

U fakultativně posuzovaných záměrů je v rámci zjišťovacího řízení rozhodnuto o tom, zda takový záměr může mít významný vliv na životní prostředí a zda tedy bude podléhat celému procesu EIA. Je povinností příslušného úřadu přihlížet k **(i)** charakteru záměru, **(ii)** ke kapacitě záměru vzhledem k limitním hodnotám stanovených přílohou č. 1 zákona EIA, **(iii)** k písemným vyjádřením veřejnosti, dotčené veřejnosti, dotčených orgánů a dotčených ÚSC. Příslušný úřad je povinen ukončit zjišťovací řízení nejpozději do čtyřiceti pěti dnů ode dne zveřejnění informace o oznámení. Závěr zjišťovacího řízení je zveřejněn na internetu ve veřejně dostupném informačním systému EIA a je zasílán oznamovateli, dotčeným ÚSC a dotčeným orgánům.

Je-li závěr zjišťovacího řízení vydaný příslušným úřadem:

- i. pozitivní**, tj. záměr podléhá posouzení vlivů na životní prostředí (procesu EIA v celé šíři), jedná se o procesně závazný úkon příslušného úřadu podle části čtvrté správního řádu (ustanovení § 154 a násl. správního řádu – Vyjádření, Osvědčení a Sdělení). Takový úkon musí být odůvodněn a obsahovat úvahy příslušného úřadu k hodnocení kritérií dle přílohy č. 2 zákona EIA, jimiž se úřad řídil při vydání daného závěru.

Vady takového závěru lze pak napravit usnesením poznamenaným do spisu, zrušením takového závěru usnesením úřadu, který jej vydal, anebo v rámci zahájeného přezkumného řízení.<sup>157</sup> Vomáčka a kol. k tomuto dodávají, že z jejich pohledu není toto řešení příliš šťastné, neboť i pozitivní závěr má významné důsledky ve sféře oznamovatele, a to v podobě finanční nebo časové nákladnosti záměru v souvislosti s jeho požadovaným posouzením, a mělo by tak být zváženo, zda neumožnit soudní a správní přezkum i tohoto závěru zjišťovacího řízení.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Ustanovení §7 odst. 1 zákona EIA.

<sup>157</sup> DVOŘÁK: Komentář. 65.

<sup>158</sup> VOMÁČKA. Komentář. 58-59.

ii. **negativní**, tj. záměr nebude posuzován v celém procesu EIA, jedná se o rozhodnutí příslušného úřadu. V tomto případě jde o první úkon v řízení a jde skutečně o právní formu rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 67 a násl. správního řádu. Vzhledem k tomu, že toto rozhodnutí má být přezkoumatelné jak správním orgánem, tak soudem, je kladen důraz na odůvodnění rozhodnutí a na jeho srozumitelnost a důvodnost<sup>159</sup>. Tato konstrukce negativního závěru jako rozhodnutí byla přidána do zákona EIA novelou zákonem č. 39/2015 Sb. Dle důvodové zprávy bylo třeba zajistit závazným závěrem ochranu práv veřejnosti, o která vyloučením provedením procesu EIA veřejnost přišla.<sup>160</sup>

Proti tomuto negativnímu rozhodnutí je možné podat odvolání, resp. rozklad proti rozhodnutí vydanému Ministerstvem životního prostředí jako prvostupňovým orgánem<sup>161</sup>, dle ustanovení § 7 odst. 6 zákona EIA, přičemž aktivně legitimovanými jsou oznamovatel a část dotčené veřejnosti, a to zavedený spolek a spolek s podporou. Rozhodnutí je také možné přezkoumat v přezkumném řízení a za splnění určitých podmínek podat i mimořádné opravné prostředky, neb je zákon výslovně nevylučuje.<sup>162</sup>

Rozhodnutí vydané ve zjišťovacím řízení může být předmětem i soudního přezkumu, pokud již byly vyčerpány řádné opravné prostředky dle zvláštního zákona<sup>163</sup>. Aktivně legitimovány k podání žaloby jsou jak obecně stanovené subjekty ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 a 2 SŘS, tak speciálně oprávněná část dotčené veřejnosti, tj. zavedený spolek a spolek s podporou.<sup>164</sup> Zajímavostí je speciálně upravená lhůta devadesáti dní od chvíle, kdy žaloba došla soudu, pro rozhodnutí soudu dle ustanovení § 7 odst. 10 zákona EIA, avšak ta má povahu jen lhůty pořádkové<sup>165</sup>. Odkladný účinek lze žalobě přiznat na základě obecného ustanovení § 73 SŘS, avšak vhodnějším by se jevilo spíše vydání předběžného opatření ve smyslu ustanovení § 38 SŘS, jež umožňuje

---

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Důvodová zpráva 39/2015. 42-43.

<sup>161</sup> DVOŘÁK: Komentář. 67-68.

<sup>162</sup> VOMÁČKA: Komentář. 61-62.

<sup>163</sup> Ustanovení § 5 a § 68 písm. a) SŘS.

<sup>164</sup> Ustanovení § 7 odst. 9 zákona EIA ve spojení s ustanovením § 65 odst. 2 SŘS.

<sup>165</sup> VOMÁČKA: Komentář. 64-65.

soudu uložit účastníkům či třetím osobám něco vykonat nebo se něčeho zdržet. Soud by mohl například uložit předběžné opatření v podobě zákazu správnímu orgánu vydat rozhodnutí v navazujícím řízení do doby rozhodnutí soudu či zákazu oznamovateli činit konkrétní kroky pro realizaci záměru<sup>166</sup>.

Vomáčka a kol. ve svém komentáři zvažují, zda by v tomto případě mohlo jít o žalobu k ochraně veřejného zájmu dle ustanovení § 66 odst. 4 SŘS, avšak dospívají k závěru, že: „*zákon výslovně zakládá zvláštní žalobní legitimaci (koncipovanou nezávisle na § 65 odst. 1 a 2 SŘS), která však nepředstavuje legitimaci k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu.*“<sup>167</sup> Uzavírají, že dle jejich názoru, jde o žalobu dle ustanovení § 65 SŘS se „*speciálně vymezeným okruhem aktivně procesně legitimovaných subjektů.*“<sup>168</sup> K čemuž napovídá i ustanovení § 7 odst. 9, jež zakládá jak procesní, tak věcnou legitimaci k žalobě.

Je-li příslušným úřadem rozhodnuto o provedení posouzení vlivů záměru, je zadáno oznamovateli zpracování dokumentace. Dokumentace je zpracovávána autorizovanou osobou, která vychází z předloženého oznámení, z vyjádření oprávněných subjektů a ze závěrů zjišťovacího řízení.<sup>169</sup> Její náležitosti jsou pak stanoveny přílohou č. 4 k zákonu EIA. Dokumentace je zásadním dokumentem, jehož cílovým obsahem je identifikovat a zhodnotit možné vlivy záměru na životní prostředí, včetně zvážení preventivních a mitigačních opatření při provedení záměru. I dokumentace je zveřejňována na internetu a zasílána dotčeným orgánům a dotčeným ÚSC. Vyjádření k ní lze podávat do třiceti dnů od zveřejnění informace o dokumentaci.

K zajištění dostatečné míry požadované objektivitě slouží institut posudku. Posudek je taktéž zpracováván autorizovanou osobou, a to na smluvním základě s příslušným úřadem. Tento model se osvědčil s ohledem na požadavek odbornosti zpracování dokumentů v rámci procesu EIA a taktéž hospodárnosti veřejné správy.<sup>170</sup> Posudek je zpracováván na základě dokumentace, k ní podaných vyjádření a závěru z veřejného projednání, bylo-li konáno.<sup>171</sup> Jeho

---

<sup>166</sup> Srov. Ibid.

<sup>167</sup> Ibid. 62.

<sup>168</sup> Ibid.

<sup>169</sup> DAMOHORSKÝ: Právo životního prostředí. 229. Srov. ustanovení § 8 odst. 1 zákona EIA.

<sup>170</sup> Důvodová zpráva 326/2017. 17.

<sup>171</sup> Ustanovení § 9 odst. 2 zákon EIA.

výstupem by mělo být expertní posouzení úplnosti, správnosti a adekvátnosti metod při zpracování předložené dokumentace.<sup>172</sup>

S novelou zákonem č. 326/2017 Sb. bylo zasaženo i do právní úpravy posudku. Souladně se zásadami rychlosti a hospodárnosti byla stanovena lhůta pro zpracování posudku, a to na šedesát dní ode dne, kdy byly podklady doručeny zpracovateli posudku, tuto lhůtu lze na žádost zpracovatele posudku prodloužit. Dále byla vypuštěna možnost subjektů podávat vyjádření ke zpracovanému posudku, ten již nebude po svém zpracování zveřejňován, nýbrž bude zveřejněn až v závěru spolu se závěrečným stanoviskem.<sup>173</sup>

Závěrečnou fází procesu EIA je vydání závazného stanoviska. V tomto úkonu příslušného úřadu dojde k syntéze všech předchozích dokumentů, jednání a vyjádření<sup>174</sup>. Takto vydané stanovisko je **závazným podkladem** pro výrokovou část rozhodnutí v navazujícím řízení<sup>175</sup>, byť až do roku 2015 tomu tak nebylo<sup>176</sup>. Je-li tak vydáno nesouhlasné závazné stanovisko, jež neumožňuje s ohledem na významnost vlivů na životní prostředí záměr provést, bude muset být žádost v navazujícím řízení zamítnuta. Pro žadatele tak nesouhlasné závazné stanovisko vydané v procesu EIA *defacto* znamená znemožnění celého záměru.

V případě nezákonného závazného stanoviska lze postupovat k nápravě skrze institut přezkumného řízení. Zákonost závazného stanoviska je vždy posuzována k době vydání závazného stanoviska.<sup>177</sup> Speciální úpravu znemožňující provedení přezkumného řízení v případě podkladových závazných stanovisek pro účely řízení dle stavebního zákona přinesla novela stavebního zákona zákonem č. 225/2017 Sb., jež vyloučila přezkum z moci úřední těchto stanovisek a umožňuje pouze jejich zrušení nebo změnu v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno.<sup>178</sup>

---

<sup>172</sup> DVOŘÁK: Komentář. 82.

<sup>173</sup> Důvodová zpráva 326/2017. 18.

<sup>174</sup> Ustanovení § 9a odst. 1 zákona EIA: „Příslušný úřad vydá na základě dokumentace, vyjádření k ní podaných, veřejného projednání a posudku závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ve lhůtě do 30 dnů ode dne obdržení posudku.“

<sup>175</sup> DVOŘÁK: Komentář. 98.

<sup>176</sup> Novela zákona EIA provedená zákonem č. 39/2015 Sb.

<sup>177</sup> DVOŘÁK: Komentář. 99-100.

<sup>178</sup> Ustanovení § 4 odst. 9 stavebního zákona. Tato nová úprava je ale některými autory kritizována, srov. DVOŘÁK: Komentář. 101-102. a Návrh na zrušení jednotlivých ustanovení zákona podaný skupinou senátorů Parlamentu České republiky dne 22.8.2017 u Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Body 64 a násl. Dostupné z: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrhy/Pl\\_US\\_22\\_17\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl_US_22_17_navrh.pdf). [online, cit. 2018-12-02]. (O tomto návrhu nebylo ke dni uzavření rukopisu této práce rozhodnuto.)

Dále platí, že odvolání, resp. rozklad, nelze podat samostatně proti závaznému stanovisku, avšak až proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení. Odvolací orgán si posléze vyžádá od nadřízeného orgánu příslušného úřadu, tj. v případě příslušnosti krajských úřadů k vydání závazného stanoviska je to Ministerstvo životního prostředí a v případě Ministerstva životního prostředí pak ministr životního prostředí, potvrzení nebo změnu závazného stanoviska.<sup>179</sup>

Závazné stanovisko je uveřejňováno na internetu ve veřejně dostupném informačním systému EIA a zasíláno oznamovateli, dotčeným orgánům a dotčeným ÚSC. Platnost závazného stanoviska je nyní stanovena na sedm let od jeho vydání a lze ji opakovaně prodloužovat, nedošlo-li ke změnám, v jejichž důsledku by záměr mohl mít nové významné vlivy na životní prostředí. A platí, že „*závazné stanovisko musí být platné v době vydání rozhodnutí v navazujících řízeních v prvním stupni*“<sup>180</sup>. Novelou zákonem č. 326/2017 Sb. byla také zavedena možnost prodloužení závazného stanoviska jen pro určitou část (etapu) záměru. Týká se to především situací, kdy byl záměr posouzen jako celek (typicky liniové stavby), avšak nově došlo v určité části záměru k takovým změnám<sup>181</sup>, pro které by nebylo možné dané závazné stanovisko prodloužit. Novela tak nabízí řešení, dle kterého dané závazné stanovisko bude prodlouženo pro ty části, jichž se změny nedotýkají, a pro ty části, které byly dotčeny změnami bude třeba provést zjišťovací řízení, případně celý proces EIA znovu.<sup>182</sup>

Na závěr je třeba zmínit institut verifikace, jehož úkolem je ověřit shodnost záměru v navazujícím řízení se záměrem, pro který bylo vydáno stanovisko EIA, a že v tomto ohledu nedošlo ke změnám s možností významného negativního vlivu na životní prostředí. Příslušný úřad vydává závazné stanovisko k ověření změn záměru (tzv. *coherence stamp*), jehož hlavním znakem je jeho aktuálnost. O jeho vydání lze požádat nejdříve devadesát dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení a až do dne podání žádosti. Verifikace je prováděna u každého záměru pro každé jednotlivé navazující řízení a je zaměřena na posouzení změn záměru, které mohou mít negativní významný vliv na životní prostředí. Verifikaci nepodléhají záměry řešené v tzv. spojených řízeních a záměry, u nichž byl vydán negativní závěr zjišťovacího řízení. Nyní je zákonem EIA výslovně stanoveno, že verifikace končí

---

<sup>179</sup> DVOŘÁK: Komentář. 101.

<sup>180</sup> Ustanovení § 9a odst. 3 věta třetí zákona EIA.

<sup>181</sup> Ustanovení § 9a odst. 4 věta druhá *in fine* zákona EIA.

<sup>182</sup> Ustanovení § 9a odst. 5 zákona EIA.



nesouhlasným závazným stanoviskem, jestliže došlo ke změnám záměru s možností významného negativního vlivu na životní prostředí. Takto zjištěné změny mají být předmětem posouzení vlivů záměru na životní prostředí, je-li tak stanoveno ve zjišťovacím řízení.<sup>183</sup> V opačném případě příslušný úřad vydá souhlasné závazné stanovisko, v němž může aktualizovat podmínky stanovené v přechozím závazném stanovisku pro daný záměr.

---

<sup>183</sup> Ustanovení § 9a odst. 6 zákona EIA ve spojení s ustanovením § 4 odst. 1 písm. g) zákona EIA.

### 3. Významný vliv na příkladu záměrů golfových hřišť

V poslední kapitole této práce bych se ráda zamyslela nad tím, zda je možné zobecnit a určit, co je tím potenciálním významným vlivem, pro který je třeba provést celé posuzování EIA daného záměru. Rozuměno, které skutečnosti jsou tak významné, aby příslušný úřad vedoucí zjišťovací řízení rozhodl o nutnosti provést celý proces EIA až do závěrečného stanoviska, resp. z jakých důvodů naopak příslušný orgán rozhodne, že daný záměr posuzován nebude.

S tímto cílem jsem si vybrala jeden typ záměrů, které podléhají zjišťovacímu řízení, a to záměry golfových hřišť podle bodu 10.8 kategorie II, přílohy. č. 1 k zákonu EIA ve znění do 31. října 2017. Tato volba byla z mého pohledu pragmatická, neboť právě v posledním dvacetiletí, tj. od roku 2000, došlo k významnému navýšení počtu golfových hřišť na území České republiky.<sup>184</sup> Jejich výstavba či rozšíření zpravidla podléhaly procesu EIA v jeho podobě pro fakultativně posuzované záměry. U těchto záměrů bylo příslušným úřadem provedeno zjišťovací řízení ve screeningové podobě, kdy mělo být stanoveno, zda bude daný záměr podléhat celému posouzení EIA. Příslušný úřad tak měl posoudit, zda existuje možný významný vliv záměru na životní prostředí. V závěrech zjišťovacích řízení by tak měla být příslušným úřadem vysvětlena a identifikována taková možnost významného vlivu, jež by vyvolal potřebu provedení celého procesu EIA.

Tyto záměry se také vyznačují určitou standardizací. Golfová hřiště jsou zpravidla normována s devíti nebo osmnácti jamkami a vyznačují se stejnými charakteristickými prvky (greeny, fairwayemi, roughy, bunkery a odpališti). Stejně tak jejich provoz, úprava a zázemí je napříč záměry obdobné. Proto pokud u některých ze záměrů vyvstala potřeba provést jejich plné posouzení, očekávám, že se tak stalo z důvodu určité externí skutečnosti (např. nesouhlasného vyjádření veřejnosti či dotčeného orgánu) či s ohledem na specifickou a jedinečnost lokality záměru.

Další výhodou těchto záměrů bylo, že jejich umístění nebylo vázáno na jednu určitou lokalitu, ba naopak byly lokalizovány v různých krajích. Byť lze vypočítat soustředění zájmu do oblastí přilehlých velkým sídlům, především kolem Prahy. K provedení procesu pak

---

<sup>184</sup> Více k tématu rozvoje golfových hřišť na území České republiky v diplomové práci Mgr. Lenky Svobodové. SVOBODOVÁ, Lenka. *Typologie golfových hřišť v Česku*. Praha. 2013. Diplomová práce. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy v Praze. Dostupné z: [https://is.cuni.cz/webapps/zzp/search/?lang=cs&tab\\_searchas=basic](https://is.cuni.cz/webapps/zzp/search/?lang=cs&tab_searchas=basic). [online, cit. 2018-12-07].

v případě těchto záměrů byly příslušné krajské úřady. Ke svému zkoumání jsem vybrala celkově dvacet šest záměrů (viz Příloha 2 – Vybrané záměry golfových hřišť a Příloha 3 – Ilustrativní mapa umístění vybraných golfových hřišť), z nichž u pěti z nich bylo rozhodnuto o provedení celého procesu EIA.<sup>185</sup>

### 3.1. Pojem významného vlivu na životní prostředí

Podmínkou provedení procesu EIA je ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 zákona EIA možnost závažného ovlivnění životního prostředí provedením daného záměru. Toto ovlivnění se posuzuje ve vztahu k fenoménům a složkám životního prostředí vyjmenovaných v ustanovení § 2 zákona EIA, čímž je vymezen rozsah cílového posouzení. Avšak hranici významnosti již sám zákon nespécifikuje. V takovém případě mluvíme o významném vlivu na životní prostředí jako o tzv. neurčitém právním pojmu<sup>186</sup>.

Neurčitý právní pojem je legislativní prvek, jehož úkolem je umožnit správním orgánům reagovat na rozmanitosti života a měnící se situace. Jde o pojem, který nelze přesně právně definovat, neboť se jeho obsah bude proměňovat v čase a místě, kdy o věci bude rozhodováno. Jako typické příklady neurčitých právních pojmů jsou uváděny: obecný zájem, veřejný pořádek nebo noční klid.<sup>187</sup> Jejich charakteristickým znakem je jejich přezkoumatelnost odvolacími orgány nebo soudy, neboť posouzení správnosti podřazování konkrétních skutečností pod neurčitý právní pojem není otázkou skutkovou, nýbrž otázkou právní.<sup>188</sup>

Ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud upřesnil požadavky a limity přezkumu zákonnosti interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu provedených správním orgánem. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl:

---

<sup>185</sup> Viz Příloha č. 1 této práce.

<sup>186</sup> VOMÁČKA: Komentář. 63.

<sup>187</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck. 2016. ISBN 978-80-7400-624-1. 54-55. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 78/2005-62 ze dne 22. března 2007. „Takový pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se pak uvážení správního orgánu, na rozdíl od realizace diskreční pravomoci, zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu.“

<sup>188</sup> POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin, PÍTROVÁ, Lenka, PRÁŠKOVÁ, Helena a STAŠA, Josef. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer. 2018. ISBN 978-80-7552-938-1. 106.

*„Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Úkolem soudu je tedy kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo. Soudu nepřisluší, aby správní orgán nahradil, provedl sám vlastní hodnocení a učinil závěr, zda předmětné jednání naplnilo či nenaplnilo neurčitý právní pojem, neboť by tak nepřipustným způsobem zasáhl do činnosti správního orgánu.“<sup>189</sup>*

Pojem významného vlivu daného záměru na životní prostředí má tak příslušný orgán během procesu EIA posuzovat dle zjištěných skutečností, předložených a podaných podkladových materiálech k záměru, a to s ohledem na konkrétní okolnosti záměru včetně daného místa a času. Jeho finálním závěrem ve zjišťovacím řízení je, zda u daného záměru existuje možnost významného vlivu na životní prostředí, resp. vyloučení takové možnosti. V průběhu dalšího postupu v procesu EIA, tj. zpracování dokumentace, posudku a vydání závěrečného stanoviska, je třeba takové vlivy identifikovat, popsat, posoudit a zhodnotit, případně navrhnout mitigační opatření či vydat nesouhlasné závěrečné stanovisko, jež znemožní další realizaci záměru, v případě významných negativních vlivů.

## **3.2. Proces EIA v širším smyslu u vybraných golfových hřišť**

### **3.2.1. Východiska**

Vybranými cílovými záměry jsou záměry výstavby či rozšíření golfových hřišť v letech 2002 až 2011 na území České republiky, celkem jde o dvacet šest záměrů. Ke zkoumání pojmu významnosti vlivu jsem se zaměřila na fázi provádění *screeningu* během zjišťovacího řízení u těchto záměrů. Právě v této fázi je příslušným úřadem určeno, zda takový záměr může mít významný vliv, přičemž se přihlíží k jeho povaze, rozsahu a umístění, dále

---

<sup>189</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 78/2005-62 ze dne 22. března 2007.

k obdrženým vyjádřením k oznámení a klíčovými jsou i osobní zkušenosti daného odborníka na příslušném úřadě s obdobnými záměry.<sup>190</sup>

Vzhledem k časovému určení zkoumaných záměrů je třeba si uvědomit i dopady rozdílnosti právní úpravy v té době od právní úpravy platné dnes. Prvním zásadním rozdílem byla povaha závěrů zjišťovacího řízení. Dle tehdy platné právní úpravy byl jak pozitivní, tak negativní závěr zjišťovacího řízení „pouhým“ úkonem podle části čtvrté správního řádu, jenž byl závazný jen procesněprávně. Avšak i tyto závěry měly být odůvodněny, byť proti nim nebyly přípustné opravné prostředky před správními orgány ani ve správním soudnictví.<sup>191</sup> Po novele zákonem č. 39/2015 Sb. je dnes podle platné právní úpravy třeba rozlišovat mezi pozitivním závěrem, jenž zůstal úkonem podle části čtvrté správního řádu, a negativním závěrem, jenž je vydáván ve formě správního rozhodnutí jako první úkon ve správním řízení. S ohledem na tuto skutečnost je tak třeba zvážit, zda odůvodnění především negativních závěrů v průběhu posledních let nezískala na kvalitě vzhledem k tomu, že lze proti nim podat odvolání případně žalobu proti rozhodnutí. Toto hodnocení však nebude cílem této práce.

Další změna v zásadě formálního charakteru nastala u přílohy č. 1 zákona EIA. Ta byla zásadně co do formy novelizována zákonem č. 326/2017 Sb. Dřívější podoba přílohy se vyznačovalo rozdělením záměrů kategorie I a II do dvou samostatných tabulek. Golfová hřiště byla výslovně zakotvena v položce 10.8 kategorie II<sup>192</sup> a bylo vyznačeno, že jejich posuzování spadá do příslušnosti krajských úřadů. Dle v současnosti platné přílohy č. 1 došlo ke sjednocení všech záměrů I i II kategorie do jedné tabulky. Golfová hřiště již výslovně v novelizované příloze zmiňována nejsou, avšak dle Metodického výkladu MŽP<sup>193</sup> mají být řazeny pod pojem sportovní areály vně sídelních oblastí na ploše od stanoveného limitu, tj. od 1 ha, dle bodu 116.

K charakteristice záměrů jako sportovních areálů vně sídelních oblastí je třeba rozumět tak, že mají být umístovány mimo sídelní oblasti do venkovských oblastí, do volné krajiny

---

<sup>190</sup> VOMÁČKA: Komentář. 53-54.

<sup>191</sup> Ibid. 58.

<sup>192</sup> Položka 10.8 kategorie II přílohy č. 1 platné do 31.10.2017. „Sportovní areály na ploše nad 1 ha, golfová hřiště, motokrosové, cyklokrosové a cyklotrialové areály mimo území chráněná podle zvláštních právních předpisů.“

<sup>193</sup> MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. „Metodický výklad vybraných bodů přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí a souvisejících ustanovení“. Ministerstvo životního prostředí. Praha. 2018. Č.j. MZP/2018/710/3250. Dostupné z: <https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/116/Metodick%C3%BD%20v%C3%BDklad%20vybran%C3%B Dch%20bod%C5%AF%20p%C5%99%C3%ADlohy%20%C4%8D.%201%20k%20z%C3%A1konu.pdf>. [online, cit. 2018-12-07].

nebo do území s převažujícím přírodním charakterem. Má se tak zdůraznit význam přírodních hodnot a funkcí ekosystémů v dané lokalitě. Dále je zdůrazněno, že pojem sídelních oblastí nelze zaměňovat s pojmem zastavěného území.<sup>194</sup>

### **3.2.2. Hodnocení významného vlivu v konkrétních zjišťovacích řízeních**

V této části práce se budu snažit identifikovat a charakterizovat ty skutečnosti, které mohly ve svém souhrnu představovat možný významný vliv záměru na životní prostředí, a zapříčinily tak nutnost provést u daného záměru celý proces EIA. V první části představím ty záměry, u nichž byl vydán pozitivní závěr zjišťovacího řízení. V druhé části pak naopak záměry, u nichž nutnost provést celé posouzení nenastala. Příslušný úřad tedy došel k názoru, že dané záměry nebudou mít významný vliv na životní prostředí a není je tak třeba posuzovat podle zákona. Ke zpracování této části jsem vycházela z materiálů (především ze závěrů zjišťovacích řízení) dostupných ve veřejně dostupném Informačním systému EIA<sup>195</sup>.

#### **(i) Záměry dále posuzované podle zákona EIA:**

U těchto pěti záměrů (viz Příloha č. 4 – Záměry posuzované dle zákona EIA) vznikla nutnost nechat je posoudit v rámci celého procesu EIA. Ze srovnání uvedených záměrů nevyplýval žádný určitý charakteristický prvek záměru, pro který by příslušné úřady automaticky vyžadovaly celé posouzení. Podíváme-li se na rozlohu, ta se u jednotlivých záměrů poměrně výrazně liší. Napovědět nám může následné vymezení věcného rozsahu posuzování (*scoping*). Poměrně často se objevuje obecná výtká nedostatků v oznámení či konkrétní výtká nedostatků v biologickém hodnocení, v posouzení zásahů do zemědělského půdního fondu či nutnost posoudit vodní poměry v území a dostupnost závlahové vody. U dvou záměrů se také zmiňuje nutnost vyhodnocení vlivu na konkrétní přilehlé přírodní lokality (Zduchovice – Zduchovický potok a rybník Linhart, Beřovice – přírodní památka Hobšovický rybník a Bakovský potok).

Více nám ale napoví procesní stránka věci, a to konkrétně vyjádření dotčených orgánů a dotčených ÚSC. Ta, se zdá, měla vzhledem k rozhodnutí příslušného orgánu

---

<sup>194</sup> Ibid. 72-73.

<sup>195</sup> Dostupné z: [https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr). [online, cit. 2018-12-07].

významnou váhu, a právě na jejich základě zpravidla došel příslušný orgán k závěru, že bude třeba provést celý proces EIA. Dotčené orgány a dotčené ÚSC uváděly výslovně ve svých odůvodněných vyjádřeních, že vyžadují zpracování dokumentace nebo provedení posouzení záměru podle zákona EIA. Naopak veřejnost byla v těchto případech velmi pasivní, k oznámení těchto záměrů se nikdo z veřejnosti nevyjádřil. Jejich posouzení tak nebylo výsledkem aktivity veřejnosti či tlaku veřejnosti.

Lze se pozastavit nad tím, že tři z pěti záměrů se dotýkaly území Středočeského kraje. Nelze opomenout, jak vyplývá i z celkového souhrnu vybraných záměrů, že právě Krajský úřad Středočeského kraje posuzoval v tomto časovém období devět záměrů z vybraných dvaceti šesti. Z tohoto pohledu patřil tento úřad k nejzkušenějším, co se specifčnosti posuzování golfových hřišť týká. Je tak pravděpodobné, že tento úřad přihlížel ke svým předchozím zkušenostem a ke zkušenostem ostatních dotčených orgánů. Pro ilustraci uvádím výňatek z odůvodnění závěru k záměru rozšíření golfového hřiště Karlštejn, který nakonec plně posuzován nebyl. V tomto negativním závěru se Krajský úřad Středočeského kraje odvolává na dosavadní zkušenosti Správy chráněné krajinné oblasti Český kras: „*Správa vydala pod č. j. 00142/CK/E/06 ze dne 24.2.2006 odborné stanovisko, kde shrnula dosavadní zkušenosti s vlivem výstavby a provozu stávajícího golfového areálu na zájmy chráněné zákonem č. 114/1992 Sb. Mnohé z těchto zkušeností lze analogicky využít rovněž v procesu posuzování vlivu záměru na životní prostředí. (...)*“<sup>196</sup> a tyto předchozí zkušenosti promítá do svého závěru.

Těchto pět záměrů bylo dále posuzováno v rámci celého postupu EIA a u všech z nich bylo následně vydáno souhlasné závěrečné stanovisko. Závěrečné stanovisko bylo zpravidla vydáno do jednoho roku od vydání závěru zjišťovacího řízení, v případě Beřovic dokonce po necelých sedmi měsících.

## **(ii) Záměry s negativním závěrem zjišťovacího řízení**

Kompletní seznam vybraných záměrů, které skončily ve zjišťovacím řízení negativním závěrem, obsahuje příloha 2 této práce (viz Příloha 2 – Vybrané záměry golfových hřišť).

K charakteru daných záměrů lze uvést, že zpravidla devítijamkové hřiště vyžadovalo plochu v rozmezí 10-30 ha, zatímco hřiště osmnáctijamkové plochu

---

<sup>196</sup> Závěr zjišťovacího řízení Golf Resort Karlštejn (STC428) ze dne 17. července 2006. Krajský úřad Středočeského kraje. Zn. 74299/2006/KUSK.

v rozmezí 50-80 ha. Avšak podobná čísla byla k vidění i u celkově posuzovaných záměrů, takže v tomto rozhodný prvek neshledávám.

K procesní stránce lze překvapivě doplnit, že u některých záměrů byla veřejnost aktivní, byť ve velmi omezeném množství. Veřejnost, resp. občanská sdružení (dnes spolky), podala vyjádření k oznámení v šesti případech z těchto jednadvaceti. Nejaktivnější byla občanská sdružení v Jihočeském kraji, tam se vyjádřila ke dvěma ze tří záměrů. V ostatních případech to byla spíše ojedinělá vyjádření. Rozhodně nelze vysledovat nějaký systematický zájem veřejnosti či určitého občanského sdružení o tyto záměry.

Dotčené orgány v mnoha případech také připojily svá vyjádření, avšak jen výjimečně požadovaly provedení celého procesu EIA. Zpravidla zdůrazňovaly zákonné požadavky a nutnost provedení souvisejících povolenacích řízení podle složkových a jiných zákonů. Dotčené územní samosprávné celky zůstávaly zpravidla bez připomínek a obvykle i vyzdvihovaly soulad záměru s plánovaným rozvojem.

Z věcného rozsahu lze vyzdvihnout tendenci řešit především vodní poměry v oblasti záměru, včetně závlahových vod, akumulace dešťových vod a výstavby vodních děl. S touto oblastí souvisí i případná chemizace a užívání hnojiv na území hřiště. Samy příslušné úřady ale tento argument zpravidla vyvrací tím, že oproti intenzivnímu zemědělství na orné půdě je užívání hnojiv na golfovém hřišti k přírodě šetrnější.<sup>197</sup>

Mezi další hojně zmiňované fenomény patří ochrana fauny a flory. S ohledem na konkrétní druhy je vyzdvihována potřeba ochrany přirozených stanovišť těchto druhů, proto je hojně řešena problematika kosení a případné zachování biotopů daných druhů.<sup>198</sup> V případě golfových hřišť se nejedná až o tak nemožný požadavek, neboť nízce sekané jsou jen tzv. fairwaye, tj. ideálně zamýšlené dráhy určené ke hře, a jamkoviště. Zbytek hřiště je zpravidla ponechán v přírodním stavu, tj. s vyšší trávou, a to i s ohledem na vynakládané náklady provozovatelem hřiště. Naopak kladně hodnocené jsou vodní díla, jež bývají součástí hřiště, a to vzhledem k rozvoji populací

---

<sup>197</sup> Závěr zjišťovacího řízení Golfové hřiště Svachova Lhotka ze dne 8. září 2004. Krajský úřad Jihočeského kraje. Zn. KUJCK 20799/2004 OZZL/ Pe-z.

<sup>198</sup> Např. závěr zjišťovacího řízení Golfové hřiště Mladá Boleslav ze dne 6. ledna 2006. Krajský úřad Středočeského kraje. Zn. 14339-2a-150154/05/OŽP-Zk. Nebo závěr zjišťovacího řízení Golfový areál Barbora ze dne 10. července 2003. Krajský úřad Ústeckého kraje. Zn. 3633/60444/ŽPZ/03-závěr.



obojživelníků a podobných druhů. Dalším posuzovaným aspektem je i průchodnost území, a to s důrazem na zachování biokoridorů a biocenter v oblasti. Zpravidla tak nebudou golfové hřiště oplocována.

Lze shrnout, že záměry golfových hřišť jsou příslušnými úřady vnímány jako záměry, kterou mohou mít v zásadě pozitivní vliv na životní prostředí a rozvoj dané oblasti. Vyzdvihují především jejich schopnost posílit hodnotu krajinného rázu a obecné přispění ke zlepšení vzhledu území. K tomu lze doplnit, že některá z vybraných golfových hřišť (Sokolov a Ústí nad Labem) vznikala jako rekultivační projekty starých těžebních míst. Problematickými místy u těchto záměrů bývají především otázky spojené s vodním hospodářstvím a dostupnými vodními zdroji.

Negativní závěry zjišťovacího řízení také zpravidla obsahují řadu podmínek, jež reflektují připomínky dotčených orgánů a dotčených ÚSC a jež mají být během realizace záměru řešeny. Tato praxe stanovování podmínek pro realizaci záměru v negativním závěru zjišťovacího řízení byla vzhledem k právní formě závěru jako úkonu podle části čtvrté správního řádu příslušnými úřady zavedená, avšak v rozporu se zákonem. K zásadní změně v této věci došlo zákonem č. 39/2015 Sb., kterým byla změněna právní forma negativního závěru zjišťovacího řízení na rozhodnutí a tato praxe tak není nadále možná.

Tato kapitola byla zaměřena na prozkoumání činnosti příslušných úřadů s cílem vymezit pojem možného významného vlivu na životní prostředí ve spojitosti se záměry golfových hřišť a závěry zjišťovacích řízení. U záměrů, jež byly posuzovány dle zákona EIA, lze shrnout, že příslušný úřad během zjišťovacího řízení vycházel z relevantních odůvodněných vyjádření a připomínek dotčených orgánů, které ve svém závěru shrnul či na ně odkázal, případně je označil za relevantní pro zpracování dokumentace. Věcně se tato vyjádření nejčastěji týkala vodních poměrů v území, zásahů do zemědělského půdního fondu a konkrétních přírodních lokalit v území. Dle mého názoru však nelze v odůvodnění těchto závěrů příslušných úřadů vysledovat konkrétní tendence či rozhodující faktory, které by bezpečně vedly k závěru, že záměr bude podléhat celému posuzování EIA, tj. že záměr může mít významný vliv na životní prostředí, resp. jak významný takový vliv má být.

## Závěr

V jednotlivých kapitolách této práce jsem se věnovala: **(i)** uvedení procesu EIA a jeho vývoje do historického, mezinárodního a evropského kontextu, **(ii)** analýze české právní úpravy tohoto procesu včetně vybraných změn provedených novelami v posledních letech a **(iii)** snaze o vymezení pojmu významného vlivu na příkladu konkrétních záměrů.

V první kapitole jsem uvedla proces EIA do historického kontextu a do souvislostí mezinárodního a evropského práva. Po popisné části věnované instrumentům mezinárodního práva jsem se zamýšlela nad tím, zda lze o povinnosti provést proces EIA mluvit jako o mezinárodním obyčeji. Dle mého názoru se o procesu EIA jako o právním obyčeji zatím mluvit nedá. Nedomnívám se totiž, že by praxe států byla již natolik ustálená a stejnorodá, aby byl naplněn materiální prvek potřebný ke vzniku obyčeje. Ačkoliv si myslím, že vývoj procesu EIA k tomuto směřuje a již jistou oporu v mezinárodním právu má, a to v obecném principu prevence.

V části věnované evropskému právu byla nastíněna problematika kompatibility národního a evropského práva, která právě v případě zákona EIA je více než aktuální. Prakticky veškeré poslední novely, které byly provedeny v zákoně EIA, směřovaly právě k harmonizaci národní právní úpravy s evropskou nebo byly odpovědí na učiněné výtky Komise EU. K tomuto lze uvést a jak vyplynulo i z této práce, že ne vždy je transpozice požadavků ze směrnice EIA do české právní úpravy vydařená. Jako příklad z poslední doby, lze uvést provedenou novelizaci zákonem č. 326/2017 Sb. pro posuzování podlimitních záměrů, která sice stanovuje vícero kritérií pro vymezení podlimitních záměrů, avšak v jejím důsledku dochází ke zúžení okruhu podlimitních záměrů, které jde proti účelu transponované směrnice EIA.

V druhé kapitole jsem se věnovala samotnému procesu EIA a jeho platné právní úpravě v České republice. V této části jsem se zaměřila na základní prvky procesu posuzování, tj. jeho účel, předmět, rozsah a způsob, subjekty a jednotlivé fáze posuzování. V těchto okruzích jsem hodnotila především změny provedené nedávnou novelou zákonem č. 326/2017 Sb., která dle mého názoru v některých ohledech zúžila dopad procesu EIA s cílem ulehčit od administrativní zátěže a zkrácení procesu. Takovými příklady mohou být výše zmíněné podlimitní záměry, změny v případě zpracování a zveřejňování posudků, povinnost příslušného úřadu nařídít veřejné projednání či stanovení taxativního výčtu navazujících řízení. Za praktické změny považuji možnost etapizace záměru pro případy prodloužení závazného stanoviska a začlenění opatření určených k monitorování možných významných negativních

vlivů na životní prostředí do posuzování záměru, nevyplývá-li tak z jiných právních předpisů. Změny, které se dotýkají právní úpravy autorizovaných osob, mohou dle mého názoru přispět k posílení odbornosti autorizovaných osob, neboť zvyšují kladené nároky na tyto osoby. Nově strukturovaná příloha č. 1 zákona EIA z právního hlediska významné změny nepřináší, z pohledu praxe se tak ukáže, zda nová systematika bude přehlednější a provedené změny usnadní její aplikaci příslušnými úřady a osobami. V souladu s evropským právem došlo k zavedení definice „*posouzení vlivů záměrů na životní prostředí*“, jež nyní výslovně vymezuje jednotlivé fáze procesu a významově jej tak přesně určuje, a k zavedení oprávnění vlády udělit výjimku z posuzování. Novela zákonem č. 326/2017 Sb. tak přinesla do zákona EIA celou řadu změn, z nichž některé mohou přispět k avizovaným cílům novely a k posílení charakteru procesu, některé naopak záběr procesu EIA omezí.

V této souvislosti by bylo na místě připomenout novelu stavebního zákona provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., která se dotýká i některých zákonů souvisejících s problematikou práva životního prostředí, včetně zákona EIA. V souvislosti se zákonem EIA tato novela zavádí nové instituty tzv. spojených řízení (územní řízení s posouzením vlivů na životní prostředí a společné územní a stavební řízení s posouzením vlivů na životní prostředí), které jsou však vnímána spíše skepticky a s nedůvěrou v jejich praktické využití, a dále speciální úpravu znemožňující provedení přezkumného řízení podkladových závazných stanovisek pro účely řízení dle stavebního zákona (vč. závazného stanoviska vydaného v rámci procesu EIA), kdy tato právní úprava je nyní předmětem návrhu na zrušení jednotlivých ustanovení zákona podaného u Ústavního soudu (ke dni uzavření rukopisu této práce o něm nebylo rozhodnuto). Dle mého názoru by obě tato témata (spojená řízení, přezkum podkladových závazných stanovisek) byla vhodným předmětem dalšího vědeckého bádání.

V závěrečné kapitole jsem se pokusila spojit teorii s praxí, avšak s rozporuplným výsledkem. Po projití vybraných závěrů zjišťovacích řízení jsem získala určitý přehled o tom, které vlivy jsou ve spojitosti s golfovými hřišti nejčastěji ve středu zájmu, avšak identifikovat charakter a nutný práh intenzity vlivu, při kterém by se bezpečně dalo říct, že jde o vliv významný se mi z odůvodnění příslušných orgánů v zásadě nepodařilo. Přijaté závěry příslušnými úřady tak nejčastěji byly založeny na základě podaných vyjádření dotčených orgánů, které jsou oprávněny ve svých odůvodněných vyjádřeních projevit zájem o to, aby konkrétní záměr byl posuzován. Projevilo-li tento zájem vícero dotčených orgánů, příslušný úřad zpravidla rozhodl ve prospěch provedení celého procesu EIA. Širší odůvodnění závěry zjišťovacích řízení nenabízely. Což mě také přivádí k otázce nakolik je právě odůvodnění těchto

závěrů příslušnými úřady důkladné, například odůvodnění negativních závěrů zjišťovacích řízení byla zpravidla velmi strohá. Naopak příslušné úřady v nich často ukládaly oznamovateli řadu podmínek, jež měli být během realizace záměru řešeny. Tato praxe však byla vzhledem k právní formě závěru jako úkonu podle části čtvrté správního řádu v rozporu se zákonem. Proto i srovnání přezkoumatelnosti odůvodnění před a po změně právní formy negativního závěru zjišťovacího řízení na rozhodnutí by mohlo být dalším zajímavým výchozím bodem pro další bádání.

Na závěr této práce bych ráda uzavřela, že dle mého názoru je problematika právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí i nadále aktuální a s ohledem na neustálý rozvoj lidských činností, při kterých dochází ke střetu s čím dál omezenějším přírodním prostorem, stále aktuální bude. Navíc se vzrůstajícím zájmem o oblast ochrany životního prostředí na národní, evropské i celosvětové úrovni lze očekávat další rozvoj tohoto průřezového nástroje ochrany životního prostředí. Na druhou stranu vždy bude problematické u konkrétních záměrů určit charakter a intenzitu jejich možného vlivu, který by mohl být považován za tak významný, že je způsobilý vyvolat nutnost provedení celého procesu EIA, resp. takový vliv bezpečně vyloučit. Lze uzavřít, že vždy tak bude třeba pro správné posouzení potenciálního významného vlivu jeho posouzení *ad hoc* s ohledem na všechny jedinečnosti případu, času a místa záměru.

## Seznam použitých zkratk

EIA	Posuzování vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment)
EU	Evropská unie
MSD	Mezinárodní soudní dvůr
NEPA	The National Environmental Policy Act
NSS	Nejvyšší správní soud
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
SFEU	Smlouva u fungování Evropské unie
SŘS	Soudní řád správní
WB	Světová banka (The World Bank)
ZOPK	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

# Seznam použitých zdrojů

## Seznam použité literatury

- BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck. 2015. ISBN 978-80-7400-589-3.
- BELL, Stuart, MCGILLIVRAY, Donald. *Environmental law*. 6th ed. New York: Oxford University Press. 2006. ISBN 978-019-9260-560.
- ČEPELKA, Čestmír, ŠTURMA Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck. 2008. ISBN 978-80-7179-728-9.
- DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C.H. Beck. 2010. ISBN 978-807-4003-387.
- DVOŘÁK, Libor. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer. 2018. ISBN 978-80-7552-183-5.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C.H. Beck. 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.
- MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné: obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6. upr. a dopl. vyd. Brno: Doplněk. 2014. ISBN 978-80-7380-531-9.
- POMAHÁČ, Richard, KOPECKÝ, Martin, PÍTROVÁ, Lenka, PRÁŠKOVÁ, Helena a STAŠA, Josef. *Správní právo: casebook*. Praha: Wolters Kluwer. 2018. ISBN 978-80-7552-938-1.
- TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, MALENOVSKÝ, Jiří, a kol. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges. 2017. ISBN 978-80-7502-184-7.
- WOOD, Christopher. *Environmental impact assessment: a comparative review*. 2nd ed. London: Longman. 1995. ISBN 05-822-3696-7.

## Seznam použitých elektronických zdrojů

- Důvodová zpráva k návrhu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, sněmovní tisk č. 495/0, rozeslán dne 7.1.2000.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, sněmovní tisk 299/0, rozeslán dne 3.9.2014.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, sněmovní tisk 1003/0, rozeslán dne 23.12.2016.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, sněmovní tisk 927/0, rozeslán dne 3. října 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. „Environmental Impact Assessment“. *European Commission*. 2017. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>. [online, cit. 2018-10-31].
- JAWORSKI, Susan. „NEPA 101: Introduction to United States Environmental Policy“. *EnvironmentalScience.org*. 2014. Dostupné z: <https://www.environmentalscience.org/nepa-intro-united-states-environmental-policy>. [online, cit. 2018-10-27].

MAGRAW Daniel, HAWKE Lisa. „Sustainable Development“. *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press. 2008. Dostupné z: <http://www.oxfordhandbooks.com.ezproxy.is.cuni.cz/view/10.1093/oxfordhb/9780199552153.001.0001/oxfordhb-9780199552153-e-26>. [online, cit. 2018-10-27].

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. „Metodický výklad vybraných bodů přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí a souvisejících ustanovení“. *Ministerstvo životního prostředí*. Praha. 2018. Č.j. MZP/2018/710/3250. Dostupné z: <https://portal.cenia.cz/eiasea/dokumenty/dokumentSoubor/116/Metodick%C3%BD%20v%C3%BDklad%20vybran%C3%BDch%20bod%C5%AF%20p%C5%99%C3%ADlohy%20%C4%8D.%201%20k%20z%C3%A1konu.pdf>. [online, cit. 2018-12-07].

MORGAN Richard. „Environmental impact assessment: the state of art“. *Taylor & Francis*. 2012. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14615517.2012.661557>. [online, cit. 2018-10-27].

National Environmental Policy Act. *NEPA.GOV*. Dostupné z: <https://ceq.doe.gov/index.html>. [online, cit. 2018-10-17].

Návrh na zrušení jednotlivých ustanovení zákona podaný skupinou senátorů Parlamentu České republiky dne 22.8.2017 u Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 22/17. Dostupné z: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mluvci/Navrhy/Pl.\\_US\\_22\\_17\\_navrh.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/Pl._US_22_17_navrh.pdf). [online, cit. 2018-12-02].

NEPA.GOV. „States and Local Jurisdictions with NEPA-like Environmental Planning Requirements“. *NEPA.GOV*. 2018. Dostupné z: <https://ceq.doe.gov/laws-regulations/states.html>. [online, cit. 2018-10-27].

ROSINOVÁ Alžběta, ČERNÝ Pavel. „Nejvýznamnější změny v posuzování vlivů na životní prostředí (EIA)“. *Frank Bold Advokáti*. 2017. Dostupné z: <https://www.fbadvokati.cz/cs/clanky/596-nejvyznamnejsi-zmeny-v-posuzovani-vlivu-na-zivotni-prostredi-eia>. [online, cit. 2018-11-15].

SLOUKA, Jiří. „Posuzování vlivů na životní prostředí v ČR – Vývoj a perspektivy z hlediska praktických zkušeností“. *12. regionální střeoevropská konference IUAPPA a 4. mezinárodní konference Hodnocení vlivů na životní prostředí*. Praha. 2000. Dostupné z: [http://www.umad.de/infos/iuappa/pdf/P\\_06.pdf](http://www.umad.de/infos/iuappa/pdf/P_06.pdf). [online, cit. 2018-10-17].

SVOBODOVÁ, Lenka. *Typologie golfových hřišť v Česku*. Praha. 2013. Diplomová práce. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy v Praze. Dostupné z: [https://is.cuni.cz/webapps/zzp/search/?lang=cs&tab\\_searchas=basic](https://is.cuni.cz/webapps/zzp/search/?lang=cs&tab_searchas=basic). [online, cit. 2018-12-07].

THE WORLD BANK. „What we do“. *World Bank*. 2018. Dostupné z: <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>. [online, cit. 2018-10-27].

THE WORLD BANK. „The World Bank Environmental and social framework“. *World Bank*. 2017. Dostupné z: <http://pubdocs.worldbank.org/en/837721522762050108/Environmental-and-Social-Framework.pdf#page=17&zoom=80>. [online, cit. 2018-10-27].

THE WORLD BANK. „The Operational Manual 4.01 – Environmental Assessment“. *World Bank*. 1999, revised 2013. Dostupné z: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/090224b0822f7384.pdf>. [online, cit. 2018-10-27].

## **Seznam použitých mezinárodních dokumentů**

„Our Common Future“. *Zpráva Mezinárodní konference Spojených národů o životním prostředí a rozvoji*. 1987. Dostupné z: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. [online, cit. 2018-10-27].

Poradní posudek MSD ve věci *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. I.C.J. Reports. 1996. Dostupné z: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/95/095-19960708-ADV-01-00-EN.pdf>. [online, cit. 2018-10-27].

Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 71/2010 Sb. m. s., publikováno dne 19.10.2010.

„Rio Declaration on Environment and Development“. *Zpráva Mezinárodní konference Spojených národů o životním prostředí a rozvoji*. Rio de Janeiro. 1992. A/CONF.151/26 (VOL. I). Dostupné z: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>. [online, cit. 2018-10-27].

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 91/2001 Sb. m. s., publikována dne 11.9.2001.

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., publikováno dne 29.10.2004.

Vyhláška o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, č. 30/1947 Sb., publikována dne 13.3.1947.

## **Seznam použitých právních předpisů Evropské unie**

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13.12.2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/52/EU ze dne 16.4.2014, kterou se mění směrnice 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

Smlouva o fungování Evropské unie, konsolidované znění. Oznámení v Úředním Věstníku C 115 z 9. května 2008.

Smlouvy o Evropské unii, konsolidované znění. Oznámení v Úředním věstníku C 115 z 9. května 2008.

## **Seznam použitých právních předpisů České republiky v aktuálním znění**

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

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

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

Vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 353/2004 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení.



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

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

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

### **Seznam použité judikatury**

Rozsudek MSD ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros (Slovensko/Maďarsko)*. MSD. I.C.J. Reports. 1997. Dostupné z: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/92/092-19970925-JUD-01-00-EN.pdf>. [online, cit. 2018-10-27].

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 78/2005-62 ze dne 22. března 2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 75/2009-113 ze dne 23.8.2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 225/2018–116 ze dne 6. září 2018.

Rozsudek SDEU 6/64 ve věci *Costa v. ENEL* ze dne 15. července 1964.

Rozsudek SDEU C-431/92 ve věci *Komise proti Spolkové republice Německo* ze dne 11. srpna 1995.

Rozsudek SDEU C-392/96 ve věci *Komise proti Irsku* ze dne 21. září 1999.

### **Seznam ostatních použitých zdrojů**

Závěr zjišťovacího řízení Golfový areál Barbora ze dne 10. července 2003. Krajský úřad Ústeckého kraje. Zn. 3633/60444/ŽPZ/03-závěr.

Závěr zjišťovacího řízení Golfové hřiště Mladá Boleslav ze dne 6. ledna 2006. Krajský úřad Středočeského kraje. Zn. 14339-2a-150154/05/OŽP-Zk.

Závěr zjišťovacího řízení Golfové hřiště Svachova Lhotka ze dne 8. září 2004. Krajský úřad Jihočeského kraje. Zn. KUJCK 20799/2004 OZZL/ Pe-z.

Závěr zjišťovacího řízení Golf Resort Karlštejn (STC428) ze dne 17. července 2006. Krajský úřad Středočeského kraje. Zn. 74299/2006/KUSK.

A další závěry zjišťovacích řízení související s kapitolou třetí této diplomové práce (záměry vyjmenované v Příloze č. 2 této práce), které jsou dostupné na [https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr).

### **Seznam použitých internetových zdrojů**

<http://nepa.gov>

[https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](https://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr)

<http://www.worldbank.org>

# Právní úprava posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

## Abstrakt

Hlavním cílem této diplomové práce je popis a provedení analýzy institutu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA), který je jedním z významných právních nástrojů ochrany životního prostředí. Tento proces předchází povolení zamýšleného záměru a jeho účelem je identifikace a komplexní vyhodnocení významných vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví.

V první části této diplomové práce je věnována pozornost mezinárodní a unijní právní úpravě tohoto institutu. Tato práce by měla nabídnout širší pohled na problematiku EIA v mezinárodním právu, v této části jsou tak zahrnuty nejen klíčové mezinárodní úmluvy související s procesem EIA (Aarhuská úmluva a Úmluva z Espoo), ale i příklad integrace EIA do politiky mezinárodní organizace (na příkladu Světové banky) a úvaha, zda je proces EIA součástí mezinárodního obyčejového práva. Souvislosti evropského práva (předně revidovaná směrnice 2011/92/EU) se současnou národní právní úpravou jsou pak nastíněny v druhé části této kapitoly.

Druhá část je zaměřena na českou právní úpravu obsaženou v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění s důrazem na její novelizaci provedenou zákonem č. 326/2017 Sb. (s účinností k 1. listopadu 2017). V této části jsou popsány a analyzovány základní prvky procesu EIA společně s novelou provedenými změnami. Tyto změny jsou analyzovány ve spojitosti s cíli zmíněné novelizace a s transpozicí evropské legislativy. Některé z vybraných změn lze považovat za změny posilující charakter procesu EIA, naopak některé se zdají být v rozporu s účelem revidované směrnice 2011/92/EU.

Ve třetí části je zkoumán charakter významného vlivu na životní prostředí na příkladech záměrů golfových hřišť, která vznikala na území České republiky po roce 2002. Pojem potenciálního významného vlivu je tzv. neurčitým právním pojmem, a proto je třeba jej vždy hodnotit s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu. Na základě analýzy a porovnání vybraných závěrů zjišťovacích řízení byl tak zkoumán charakter a společné prvky potenciálního významného vlivu, jenž byl rozhodný pro závěr příslušného úřadu o provedení či neprovedení celého procesu EIA.

Klíčová slova: Posuzování vlivů na životní prostředí – Významný vliv – Golfové hřiště

# **The Legal Regulation of the Environmental Impact Assessment**

## **Abstract**

The main goal of this thesis is to provide a description and analysis of the Environmental Impact Assessment (EIA), which is one of the significant legal tools of environmental quality protection. This process precedes the development consent to the project and its purpose is to identify and comprehensively evaluate environmental impact of a project.

The first part of this thesis is focused on the international and European legal context of the EIA. This part introduces the key international treaties related to the EIA (the Aarhus Convention and the Espoo Convention), then an example of the EIA's integration into policy of one of the international organisations (an example of the World Bank) and the reflection if the EIA procedure can be considered as part of the international customary law. In the second part of this chapter the context of the European law (especially the revised Directive 2011/92/EU) and the current Czech legal regulation is outlined.

The second part of this thesis consists of the analysis of the Czech legal regulation of the EIA under the Act No. 100/2001 Coll., on the Environmental Impact Assessment, with the emphasis on its recent amendments (especially the amendment of Act No. 326/2017 Coll. effective from 1 November 2017). In this part the essential elements of the EIA procedure are described and analysed. The amended sections are assessed taking into account the aim of the above-mentioned amendment as well as the European legislation. Some of these changes shall be considered as reinforcement of the character of the EIA procedure, others seem to be inconsistent with the revised Directive 2011/92/EU.

In the third part the character of the significant effect on the environment is assessed on the examples of the projects of golf courses developed in the Czech Republic after year 2002. The concept of the potential significant effect has a character of an indefinite concept of law, therefore it shall be always considered in relevance to specific facts of the project. The concept of the potential significant effect was reviewed according to undertaken analysis and comparison of selected conclusions of the inquiry proceedings (screening), which were decisive for the performing of the EIA.

Keywords: Environmental Impact Assessment – Significant Effect – Golf Course

# Přílohy

## PŘÍLOHA Č. 1 – KATEGORIZACE ZÁMĚRŮ

(zdroj: vlastní zpracování dle zákona EIA)

ZÁMĚR	CHARAKTERISTIKA	OBLIGATORNĚ / FAKULTATIVNĚ POSUZOVANÉ	ZJIŠŤOVACÍ ŘÍZENÍ
§ 4 odst. 1 písm. a)	Záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii I + jejich změny přesahující limitní hodnotu	Obligatorně	Scoping
§ 4 odst. 1 písm. b)	Jiné změny záměru dle § 4 odst. 1	Fakultativně	Screening + Scoping
§ 4 odst. 1 písm. c)	Záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii II dosahující limitních hodnot + jejich změny	Fakultativně	Screening + Scoping
§ 4 odst. 1 písm. d)	Tzv. podlimitní záměry – dosahující alespoň 25 % limitní hodnoty dle přílohy č. 1 + nacházejí se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu	Fakultativně	Stanoví-li příslušný úřad, že budou podléhat zjišťovacímu řízení. Screening + Scoping
§ 4 odst. 1 písm. e)	Změny záměrů dle písm. d), které vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhnou 25 % limitní hodnoty	Fakultativně	Stanoví-li příslušný úřad, že budou podléhat zjišťovacímu řízení. Screening + Scoping
§ 4 odst. 1 písm. f)	Stavby, činnosti, technologie dle vydaného stanoviska podle ZOPK (tzv. naturové hodnocení)	Fakultativně	Screening + Scoping
§ 4 odst. 1 písm. g)	Změny záměrů dle závazného stanoviska § 9a odst. 6 (nesouhlasný coherence stamp)	Fakultativně	Screening + Scoping
§ 4 odst. 1 písm. h)	Etapa záměru, u níž nebylo možné prodloužit platnost stanoviska EIA podle § 9a odst. 5	Fakultativně	Screening + Scoping

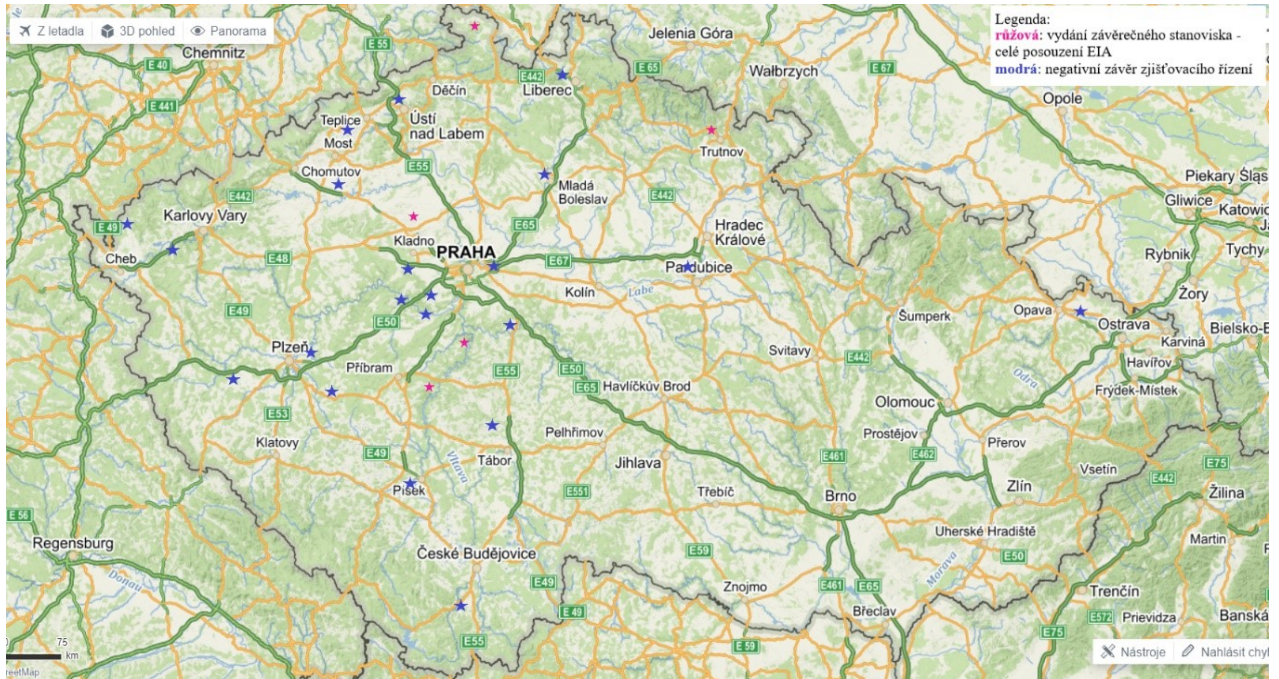
## PŘÍLOHA Č. 2 – VYBRANÉ ZÁMĚRY GOLFOVÝCH HŘIŠŤ

(zdroj: závěry zjišťovacích řízení v tabulce uvedených záměrů a vlastní zpracování)

KÓD ZAMĚRU	ZÁMĚR	OBEC (dotčení katastrální území)	PLOCHA	POČET JAMEK	ROZHODUJÍCÍ KÚ	POČET DOTČENÝCH ORGÁNŮ/ÚSC POŽADUJÍCÍCH CELÉ EIA	VYJÁDRĚNÍ VEŘEJNOSTI K OZNAMENÍ	ROK VYDÁNÍ ZÁVĚRU ZJIŠŤOVACÍHO ŘÍZENÍ	CELÉ POSOUZENÍ EIA (SCREENING)	ZÁVĚREČNÉ STANOVISKO	VYDÁNÍ STANOVISKA
HKK219	MLADÉ BUKY	Mladé Buky / Hervilovice / Kainč Voda	41 ha	9	KÚ Královéhradeckého kraje	3	NE	03.01.2007	ANO	SOUHLASNÉ	19.10.2007
STC331	ZDUCHOVICE	Zduchovice / Kamýk nad Vltavou	84 ha	18	KÚ Středočeského kraje	3	NE	06.10.2005	ANO	SOUHLASNÉ	22.02.2007
STC391	BĚROVICE	Běrovce	39 ha	rozišení o 9 jamek	KÚ Středočeského kraje	4	NE	06.02.2006	ANO	SOUHLASNÉ	21.09.2006
STC734	SLAPY	Přestavky u Slap	51 ha	18	KÚ Středočeského kraje	2	NE	16.11.2007	ANO	SOUHLASNÉ	10.11.2008
ULK517	RUMBURK	Staré Křečany	96 ha	27	KÚ Ústeckého kraje	2	NE	28.01.2009	ANO	SOUHLASNÉ	22.03.2010
JHC076	SVACHOVA LHOTKA	Chaběšovice	45 ha	18	KÚ Jihočeský kraj	1	ANO - Povlavi o.s.	08.09.2004	NE		
JHC258	KESTŘANY	Staré Kestřany	68 ha	dostavba druhé 9	KÚ Jihočeský kraj	0	ANO	12.06.2007	NE		
JHC335	ČERTOVO BŘEMENO	Čimlov / Starcova Lhota	35 ha	dostavba druhé 9	KÚ Jihočeský kraj	0	NE	20.12.2007	NE		
KVK008	SOKOLOV	Dolní Rychnov	70 ha	18	KÚ Karlovarského kraje	0	NE	25.10.2002	NE		
KVK446	LUBY	Horní Luby	54 ha	18	KÚ Karlovarského kraje	1	NE	07.12.2011	NE		
LBK095	MACHNÍN	Machnín	15 ha	dostavba druhé 9	KÚ Libereckého kraje	0	NE	31.05.2005	NE		
MSK162	KRAVAŘE	Kravaře	15 ha	rozišení 9	KÚ Moravskoslezského kraje	0	NE	19.04.2005	NE		
PAK209	LÁZNĚ BOHDANEC	Lázně Bohdaneč	26 ha	9	KÚ Pardubického kraje	0	NE	23.01.2007	NE		
PHA190	ČERNÝ MOST	Dolní Počernice / Horní Počernice / Černý Most	75 ha	18	Magistrát hlavního města Prahy	0	ANO - Kyjalský občanský klub	25.09.2006	NE		
PLK011	DÝŠINA	Dýšina / Kysice / Ejovice	35 ha	18	KÚ Plzeňského kraje	0	NE	01.10.2002	NE		
PLK224	ALFRÉDOV	Kostelec	6 ha (celková cca. 60 ha)	dostavba druhé 9	KÚ Plzeňského kraje	0	NE	05.06.2006	NE		
PLK1399	HORĚHLEDY	Hořehledy	30-35 ha	dostavba druhé 9	KÚ Plzeňského kraje	1	NE	01.07.2009	NE		
STC109	BEROUN	Beroun	69 ha	18	KÚ Středočeského kraje	0	NE	29.10.2003	NE		
STC193	ALBATROSS	Vysoký Újezd, Ložnice, Lučce, Mořina	80 ha	18	KÚ Středočeského kraje	1	ANO - o.s. Mallorn	19.08.2004	NE		
STC376	MLADÁ BOLESLAV	Podlázky	63 ha	18	KÚ Středočeského kraje	2	NE	06.01.2006	NE		
STC428	KARLŠTEJN	Běleč	8 ha	rozišení o 9 jamek (dohromady 27)	KÚ Středočeského kraje	1	NE	17.07.2006	NE		
STC489	LORETA	Pyšely / Nespely	71 ha	18	KÚ Středočeského kraje	1	ANO - o.s. Loreta	11.12.2006	NE		
STC836	BOTANIKA	Horní Bezdělov / Unhošť / Kysice	30 ha	2 etapy (9+9)	KÚ Středočeského kraje	0	NE	21.05.2008	NE		
ULK051	BARBORA	Jemlov u Duchova / Oldřichov u Duchova / Běhníš u Duchova / Verneřice u Hrobu	69 ha	18	KÚ Ústeckého kraje	0	NE	10.07.2003	NE		
ULK204	ÚSTÍ	Všebořice / Habrovice / Dělouš	135 ha	18	KÚ Ústeckého kraje	0	ANO - p. Vladimír Řežekla	28.06.2006	NE		
ULK711	BÍTOZEVES	Bítozeves	26,7 ha	9	KÚ Ústeckého kraje	0	NE	11.04.2011	NE		

### PŘÍLOHA Č. 3 – ILUSTRATIVNÍ MAPA UMÍSTĚNÍ VYBRANÝCH GOLFOVÝCH HŘIŠŤ

(zdroj: Mapy.cz a vlastní zpracování)



PŘÍLOHA Č. 4 – ZÁMĚRY POSUZOVANÉ DLE ZÁKONA EIA (POZITIVNÍ ZÁVĚR ZJIŠŤOVACÍHO ŘÍZENÍ)

(zdroj: závěry zjišťovacích řízení v tabulce uvedených záměrů a vlastní zpracování)

KÓD ZÁMĚRU	NÁZEV HRŠTĚ	DOTČENÉ ÚZEMÍ	ROZLOHA ZÁMĚRU A POČET JAMEK	PŘÍSLUŠNÝ KRAJSKÝ ÚŘAD A ROK VYDÁNÍ ZÁVĚRU	SCOPING
HKK219	<b>Mladé Buky</b>	Mladé Buky / Hertvíkovice / Kalná Voda	41,1 ha 9	KÚ Královehradeckého kraje 03.01.2007	důraz na oblast ochrany přírody a krajiny: vyhodnocení zásahů do zemědělského půdního fondu, do pozemků určených k plnění funkce lesa, biologický průzkum dotčené lokality / vypořádat se s došlými vyjádřeními
STC331	<b>Zduchovice</b>	Zduchovice / Kamýk nad Vltavou	84,0 ha 18	KÚ Středočeského kraje 06.10.2005	vyhodnocení záborů zemědělské půdy / zhodnocení vlivu na krajinný ráz / na les na vrchu Jezerná / na vodní ekosystémy – Zduchovický potok a rybník Linhart
STC391	<b>Beřovice</b>	Beřovice	38,8 ha Rozšíření o 9 jamek	KÚ Středočeského kraje 06.02.2006	vyhodnocení vlivu na přírodní lokality (PP Hobšovický rybník + Bakovský potok) - významná tahová zastávka ptactva / vyhodnotit zajištění vody pro závlahy
STC734	<b>Slapy</b>	Přestavky u Slap	51,4 ha 18	KÚ Středočeského kraje 16.11.2007	odpady / nedostatky v oznámení (chybějící terénní průzkum, údaje o významných krajinných prvcích, fauna, flora, stenoektní druhy v ohrožení, biologicky a ekologicky významná plocha - požadavek na biologické hodnocení + kompenzační opatření) / zhodnotit vliv hnojiv na zdroje vody v okolí / krajinný ráz - charakter zázemí / terénní úpravy / doplnění dokumentace o posouzení ovlivnění kvality a vydatnosti vodního zdroje + pitná voda + množství odpadních vod + ovlivnění odtokových poměrů / zemědělský půdní fond
ULK517	<b>Rumburk</b>	Staré Křečany	95,6 ha 27	KÚ Ústeckého kraje 28.01.2009	ověření dostupnosti závlahové vody / dotčení lesních pozemků / vyjasnit výsledky biologického hodnocení (s ohledem na kosení a hnízdění ptáků)