

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Simona Pavlosková

Závazná stanoviska v procesu posuzování vlivů na životní prostředí

Diplomová práce

Olomouc 2017

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Závazná stanoviska v procesu posuzování vlivů na životní prostředí“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 10. května 2017

Simona Pavlosková

Děkuji JUDr. Magdaléně Peterkové, Ph.D. za odborné vedení při psaní této práce a svým rodičům za podporu během celého studia.

Seznam použitých zkratek

PVŽP	posuzování vlivů na životní prostředí
ZS	závazné stanovisko
ŽP	životní prostředí
SŘ	správní řád
SŘS	soudní řád správní
NSS	Nejvyšší správní soud
PU	přechodná ustanovení
TDS	transevropská dopravní síť

Obsah

Úvod	7
1 Závazná stanoviska v procesu posuzování vlivů na životní prostředí	9
1.1 Proces posuzování vlivů na životní prostředí	9
1.1.1 Právní úprava	10
1.2 Závazná stanoviska	11
1.2.1 Závazná stanoviska v procesu EIA	12
2 Závazná stanoviska EIA dle § 9a odst. 1-3 zákona o PVŽP	13
2.1 Forma stanoviska EIA	14
2.1.1 Stanoviska EIA jako závazná stanoviska dle § 149 správního řádu	15
2.1.2 Forma stanovisek EIA do 31. 3. 2015	16
2.1.3 Závazná stanoviska jako správní rozhodnutí	17
2.1.4 Odborný posudek vs závazné stanovisko vs správní rozhodnutí	19
2.2 Závaznost stanovisek EIA	20
2.2.1 Závaznost souhlasného stanoviska EIA	20
2.2.2 Závaznost nesouhlasného stanoviska	22
2.2.3 Hodnocení účinné úpravy závaznosti stanovisek EIA	22
2.3 Přezkum závazných stanovisek EIA	23
2.3.1 Odvolání	23
2.3.2 Soudní ochrana	25
2.3.3 Přezkumné řízení	26
3 Verifikační závazná stanoviska	27
3.1 Verifikační závazná stanoviska dle § 9a odst. 4 a 5 zákona o PVŽP	28
3.1.1 Proces ověřování záměrů	28
3.1.2 Navazující řízení dle § 9a odst. 4	29
3.1.3 Totožnost záměrů	30
3.1.4 Ověření splnění podmínek a dalších náležitostí	31
3.1.5 Odchylka v odst. 5. § 9a zákona o PVŽP	33
3.1.6 Hodnocení úpravy verifikačních závazných stanovisek dle § 9a odst. 4 a 5	34
3.2 Verifikační závazná stanoviska dle přechodných ustanovení zákona 39/2015 Sb.	35
4 Závazná stanoviska k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí dle § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů	37

4.1	Situace stanovisek EIA vydaných dle zákona č. 244/1992 Sb.	po účinnosti zákona č. 39/2015 Sb.....	37
4.2	Ustanovení § 23a zákona č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP 39		
4.2.1	Proces vydávání závazných stanovisek dle § 23a zákona o PVŽP		39
4.2.2	Hodnocení zvolené úpravy ustanovení § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů		41
	Závěr.....		42

Úvod

Již ze samotného názvu práce „*Závazná stanoviska v procesu posuzování vlivů na životní prostředí*“ lze stanovit dvě roviny práce. První rovinou je forma závazného stanoviska v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, kdy se budu zabývat jednotlivými znaky, povahou, závazností a přezkumem závazných stanovisek, a zjištěné závěry budou sloužit k hodnocení efektivnosti zvolené formy stanovisek pro proces posuzování vlivů na životní prostředí. Druhou rovinou práce jsou všechny případy vydávání závazných stanovisek v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně se jedná o „hlavní“ závazná stanoviska vydávaná dle § 9a odst. 1-3, verifikační závazná stanoviska dle § 9a odst. 4-5 a dle přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a závazná stanoviska k prioritním dopravním záměrům dle § 23a zákona č. 100/2001 Sb. Dle těchto případů vydávání závazných stanovisek je členěna celá práce, a kapitoly 2-4 odpovídají výše uvedeným případům vydávání závazných stanovisek. Pro možnost detailnějšího zaměření práce se budu zabývat pouze stanovisky v rámci procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí, tedy procesem EIA, a nikoliv procesem SEA, ve kterém jsou posuzovány vlivy koncepcí na životní prostředí.

První kapitola je věnována ústředním pojmům práce - tedy pojmu závazného stanoviska a pojmu posuzování vlivů na životní prostředí, a dále je v této kapitole také samotné vymezení závazných stanovisek v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Druhá kapitola je věnována vydávání závazných stanovisek EIA dle § 9a odst. 1-3 zákona č. 100/2001 Sb., a zde se budu věnovat povaze, závaznosti a přezkumu závazných stanovisek vydávaných v procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. V této kapitole budu vycházet jak z účinné právní úpravy, tak také z právní úpravy předchozí, dle které byla stanoviska pouhým odborným podkladem. Dané úpravy srovnám a výsledky použiji pro hodnocení přínosů či případně nedostatků nové právní úpravy. V rámci formy stanovisek EIA se zde budu zabývat také další možnou variantou, a to stanoviskům jako správním rozhodnutím. Na základě srovnání jednotlivých forem zde poté nastíním výhody a nevýhody současné formy stanovisek pro proces posuzování vlivů na životní prostředí. Hlavním cílem této kapitoly je odpovědět na otázku, zda je forma závazných stanovisek vhodným řešením pro proces posuzování vlivů na životní prostředí, a v čem spočívají její přínosy nebo naopak nedostatky. Druhá kapitola je tak zaměřena především na formu závazného stanoviska a odpovídá, výše zmíněné, první rovině práce.

Následující 3. kapitola je věnována verifikačním závazným stanoviskům. V současné právní úpravě jsou dva případy ověřování stanovisek a v této práci se budu věnovat oběma případům. Budu se zde zabývat smyslem a účelem obou případů ověřování, zhodnotím účinnou právní úpravu a případně se pokusím uvést návrhy de lege ferenda. Poslední, 4. kapitola, bude věnována závazným stanoviskům dle § 23a zákona č. 100/2001 Sb., kdy toto ustanovení je reakcí na situaci dříve vydaných stanovisek po účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. Budu se zde zabývat vzniklou situací a jejím řešením, kdy zvolené řešení následně zhodnotím a pokusím se uvést, zda právě zvolené řešení bylo vhodné, a případně uvedu jiné návrhy na řešení dané situace. V kapitolách 3 a 4 dochází k prolnutí obou rovin práce, jelikož je zde zkoumána vhodnost formy ZS na dané případy vydávání stanovisek a také je zde předmětem samotný účel případů vydávání závazných stanovisek.

Hlavním cílem v rámci první roviny práce je zhodnotit formu závazných stanovisek pro proces posuzování vlivů na životní prostředí. Pro účel tohoto závěru se budu zabývat povahou, znaky, závazností a přezkumem závazných stanovisek, kdy získané poznatky budu aplikovat na jednotlivé případy vydávání závazných stanovisek dle zákona č. 100/2001 Sb. V závěru práce bych tak chtěla odpovědět na otázku, zda je forma závazných stanovisek vhodná a efektivní pro proces EIA. Dále se budu zabývat přínosy a nedostatky zvolené formy, a také případnými návrhy na změny právní úpravy. Cílem práce v její druhé rovině je zhodnotit samotné případy vydávání závazných stanovisek dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zabývat se jejich účelem, přínosem a vlivem na samotný proces posuzování vlivů na životní prostředí. Pro dosažení cíle této práce budu vycházet jak z účinné právní úpravy, tak pro srovnání také z předchozí a slovenské právní úpravy. Mimo právní předpisy budu využívat také důvodové zprávy, odbornou literaturu, články a judikaturu Nejvyššího správního soudu, který se ve svých rozhodnutích vyjádřil jak k povaze závazných stanovisek, tak k samotnému procesu posuzování vlivů na životní prostředí, a je tak nutné vzít při psaní práce v úvahu také jeho závěry.

1 Závazná stanoviska v procesu posuzování vlivů na životní prostředí

Pro účely této práce na téma závazných stanovisek v procesu posuzování vlivů na životní prostředí (dále proces „PVŽP“) se budu nejprve zabývat samotným pojmem procesu posuzování vlivů na životní prostředí, pojmem závazného stanoviska (dále „ZS“) a dále vymezením případů vydávání závazných stanovisek v procesu PVŽP.

1.1 Proces posuzování vlivů na životní prostředí

Životní prostředí, jako vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje¹, je biologickým, ekologickým, ekonomickým a sociálním předpokladem existence lidské populace na Zemi a je nutné dbát jeho ochrany.² Ochrana životního prostředí (dále „ŽP“) je poskytována různými formami – nástroji, a jedním z nástrojů ochrany životního prostředí je právo životního prostředí, které nastoluje vhodné právní prostředky ochrany a stanovuje závazná pravidla chování ve vztahu k životnímu prostředí.³ Samotné právo ŽP má své instituty ochrany, a jedním z nich je také posuzování vlivů na životní prostředí, kdy stanoveným postupem dochází k hodnocení dopadů lidských činností a jejich důsledků pro životní prostředí.⁴ Dle § 9 zákona č. 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, zahrnuje ochrana životního prostředí činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Na základě výše uvedeného lze tak říci, že posuzování vlivů na životní prostředí je činností, kterou se předchází a omezuje znečišťování nebo poškozování ŽP, spočívající v hodnocení dopadů lidských činností a jejich důsledků pro životní prostředí.

Robert Edward Munn v roce 1979 definoval posuzování vlivů na životní prostředí jako „postup identifikace a předpovězení dopadů legislativních návrhů, politiky, programů, projektů, a postupů na životní prostředí, zdraví a blahobyt člověka a zároveň sdělování a vykládání informací o dopadech“. V této definici jsou obsaženy dvě formy posuzování vlivů, a to strategické posuzování - SEA a projektové posuzování – EIA, kdy obě tyto formy jsou upraveny v zákoně č. 100/2001 Sb., o PVŽP. V rámci strategického posuzování se posuzují vlivy koncepcí (např. politika územního rozvoje) a v rámci projektového posuzování jsou předmětem posuzování jednotlivé konkrétní

¹ Zákon č. 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

² DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 5.

³ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 27.

⁴ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 217.

záměry. Jak již bylo zmíněno v úvodu, v této práci se budu zabývat druhou zmíněnou formou – procesem EIA.⁵

V § 1 - § 5 zákona o PVŽP jsou obsaženy základní informace k posuzování vlivů na životní prostředí jako je předmět úpravy zákona, rozsah posuzování, základní pojmy, předmět posuzování a způsob posuzování. Předmětem zákona o PVŽP je dle § 1 odst. 1 „posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví a postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků (obcí a krajů) při tomto posuzování“. V § 1 odst. 3 zákona o PVŽP je dále stanoven účel posuzování, a to jako „získání objektivního odborného podkladu pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispění k udržitelnému rozvoji společnosti“. Tímto odborným podkladem je závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí dle § 9a odst. 1 zákona o PVŽP (nebo případně také výsledek zjišťovacího řízení, že záměr nepodléhá posuzování⁶).

V odst. 2 je obecně vymezen předmět samotného posuzování, a to jako „záměry, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí“. Podléhající záměry jsou dále konkretizovány v § 4, který jako předměty posuzování uvádí záměry vymezené v příloze č. 1 zákona či záměry dle zvláštních předpisů. Příloha č. 1 obsahuje 2 kategorie záměrů. Kategorie I. stanovuje záměry, které podléhají posuzování vždy a kategorie II. obsahuje záměry vyžadující zjišťovací řízení. Až dle míry vlivů na životní prostředí může být u záměrů II. kategorie výsledkem zjišťovacího řízení zjištění, že záměr má být posuzován dle zákon o PVŽP. Jedná-li se o záměr podléhající posuzování, je nutné posoudit vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí (zahrnující vlivy na živočichy, rostliny, půdu, vodu, ovzduší atd.) a na jejich vzájemné působení a souvislosti, přičemž posuzování zahrnuje zjištění, popis, posouzení a vyhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení záměru na životní prostředí. Výsledky posuzování vlivů na výše uvedené záměry se promítnou ve vydání souhlasného či nesouhlasného závazného stanoviska dle zákona o PVŽP.

1.1.1 Právní úprava

Posuzování vlivů na životní prostředí má své kořeny v USA, kdy jako reakce na rostoucí průmysl bylo poprvé uzákoněno v roce 1969, a to konkrétně přijetím zákona o národní politice životního prostředí (National Environmental Policy Act).⁷ Během následujících let se posuzování

⁵ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 218.

⁶ BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2015, s. 6 (§ 1 odst. 3 zákona).

⁷ GLASSON, John, THERIVEL Riki, CHADWICK, Andrew. *Introduction to enviromental impact assessment*. 2. vydání. Abingdon: Taylor & Francis, 2012, s. 26.

vlivů dostávalo do dalších států (např. Japonsko 1972, Kanada 1973, Austrálie 1974, Německo 1975)⁸ a první předpis na úrovni evropského společenství byl přijat v roce 1985, kdy se jednalo o směrnici 85/337/EHS, která se vztahovala na posuzování vlivů veřejných a soukromých záměrů definovaných v příloze směrnice. Tato směrnice byla třikrát novelizována (v roce 1997, 2003 a 2009) a původní směrnice z roku 1985 spolu se třemi doplňkovými směrnicemi byla kodifikována 13. 12. 2011 jako směrnice 2011/92/EU - tzv. směrnice EIA.⁹ Touto směrnicí je vázaná také Česká republika a dnešní podoba úpravy posuzování vlivů vychází právě z ní.

První právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí v ČR byla obsažena ve federálním zákoně 17/1992 Sb., o životním prostředí, na který navazoval zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Před vstupem České republiky do EU byl v rámci harmonizace českého právního řádu s evropskými předpisy vydán zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, který je účinný od 1. 1. 2002 dodnes. Tento zákon prošel několika změnami, kdy mezi nejpodstatnějšími lze zmínit změny provedené zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP. Dnešní úprava posuzování vlivů na životní prostředí v České republice tak především spočívá v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Mezi další předpisy, které se při posuzování vlivů použijí či na ně posuzování vlivů dopadá lze zmínit zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon a předpisy EU, kdy nejvýznamnější směrnice byla zmíněna výše.

1.2 Závazná stanoviska

Závazná stanoviska, resp. jejich vydávání je jednou z forem činnosti správních orgánů¹⁰, a jsou upravena v § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘ“). Tato stanoviska nejsou správními rozhodnutími¹¹, mají podkladový charakter, jsou závazná a jsou vydávána na základě zákona. Prvním znakem ZS tedy je, že se nejedná o správní rozhodnutí, a to proto, že nezakládají, nemění, neruší ani nedeklarují práva a povinnosti¹², což je podstatný znak právě správních rozhodnutí. Jelikož se nejedná o správní rozhodnutí, je také

⁸ GILPIN, Alan. *Environmental Impact Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, str. 3.

⁹ JANS, Jan H., VEDDER, Hans H.B. *European Environmental Law*. 4. vydání. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, s. 346-354.

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 115.

¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 191.

¹² JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, s.711 (§ 149).

vyloučeno odvolání a soudní přezkum proti samotným ZS. Mezi další znaky ZS patří podkladový charakter, kdy jejich účel spočívá v tom, že slouží jako podmiňující podklad pro navazující rozhodnutí.¹³ Jak také vyplývá z jejich označení, jsou závazná a jejich závaznost se projeví v navazujícím řízení, kde je obsah ZS závazný pro výrokovou část navazujícího rozhodnutí.¹⁴ Poslední znak, který je nutné zde zmínit, je zákonné zmocnění, kdy ZS mohou být vydávána pouze orgánem, který je k tomu dle zákona oprávněn, a také samotné vydávání stanovisek (podmínky, kritéria,...) musí mít zákonnou oporu.¹⁵ Všechny znaky ZS budou dále zkoumány a rozebrány v rámci znaků závazných stanovisek v procesu EIA ve 2. kapitole.

Přínos závazných stanovisek spočívá hlavně ve větší pružnosti a rychlosti oproti správním rozhodnutím, kdy vyloučením opravného řízení a soudního přezkumu ZS v rámci procesu PVŽP dochází k urychlení celého povolovacího procesu. Tato vlastnost závazných stanovisek je projevem zásady rychlosti a hospodárnosti (procesní ekonomie), která patří mezi základní zásady činnosti správních orgánů¹⁶, a dle ní nemají vznikat zbytečné náklady a průtahy v řízeních.

1.2.1 Závazná stanoviska v procesu EIA

Vydávání závazných stanovisek v procesu EIA nalezneme na více místech zákona o PVŽP, a konkrétně se tedy jedná o vydávání „hlavního“ stanoviska EIA dle § 9 odst. 1 až 3, verifikačního stanoviska dle § 9a odst. 4 a 5, verifikačního stanoviska dle přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon 100/2001 Sb., a stanoviska dle § 23a k prioritním dopravním záměrům. Tyto čtyři typy ZS budou předmětem práce, kdy v následujících kapitolách budou jednotlivě rozebrány a zkoumány.

Důležitou otázkou zde však je, zda závazná stanoviska dle zákona o PVŽP jsou závaznými stanovisky dle § 149 SŘ. Samotné označení „závazná stanoviska“ nestačí (jsou zde i případy, kdy jsou závazná stanoviska správním rozhodnutím – např. závazné stanovisko dle § 44a zákona 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů) a v zákoně musí být buď přímo uvedeno „závazná stanoviska dle § 149 SŘ (tak je tomu např. v § 90 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů – „*Soublasty a závazná stanoviska vydávaná podle tohoto zákona jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního právního předpisu jsou závazným stanoviskem podle správního řádu.*“) nebo musí daná stanoviska naplňovat znaky ZS dle § 149 SŘ.¹⁷ Stanoviska v procesu EIA jsou druhým uvedeným případem. Zákon je

¹³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 408-415 (§ 149).

¹⁴ Tamtéž.

¹⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, s.711 (§ 149).

¹⁶ § 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, sp. zn. 4As 52/2012-26.

výslovně neoznačuje jako závazná stanoviska dle SŘ, a tudíž musí naplňovat jejich znaky, které se zde posuzují dle jejich povahy vycházející ze zvláštních zákonů¹⁸ (tj. ze zákona o PVŽP), a podstatné tedy je, zda závazná stanoviska dle zákona o PVŽP naplňují znaky závazných stanovisek dle § 149 SŘ.

První podmínkou ZS dle §149 SŘ je zákonné zmocnění, které nalezneme v § 9a odst. 1, 4 a 5, § 23a zákona č. 100/2001 Sb., zákona o PVŽP, a přechodných ustanoveních zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon o PVŽP. Tato ustanovení vždy výslovně stanovují vydání „*závažného stanoviska*“ a zmocněným orgánem je zde dle § 3 písm. f) buď Ministerstvo životního prostředí, nebo krajský úřad (konkrétní rozdělení působnosti mezi těmito orgány vyplývá z § 21, §22 zákona o PVŽP a přílohy č. 1 k tomuto zákonu). Podmínka zákonného zmocnění je tak u stanovisek v procesu EIA splněna.

Aby se jednalo o ZS, tak dále stanoviska v procesu EIA nesmí být správním rozhodnutím a musí mít podkladový charakter. Všechna výše uvedená stanoviska nemění, nezakládají, neruší a nedeklarují práva a povinnosti¹⁹, nejsou tedy samostatnými správními rozhodnutími a jsou pouhým podkladem – tento závěr vyplývá z povahy stanovisek a u stanovisek dle § 9a odst. 1-3 je to výslovně uvedeno v odst. 3 („*stanovisko je podkladem pro vydání rozhodnutí*“). Znaky ZS dle § 149 SŘ jsou zde naplněny, a závazná stanoviska v procesu EIA tak jsou závaznými stanovisky dle § 149 SŘ.²⁰

2 Závazná stanoviska EIA dle § 9a odst. 1-3 zákona o PVŽP

V zákoně o PVŽP je vydávání závazných stanovisek EIA upraveno na více místech, ale pouze jedno z nich je výsledkem celkového posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Jedná se tedy o jakési „hlavní“ závazné stanovisko, a tím je závazné stanovisko EIA dle § 9a odst. 1-3 zákona o PVŽP. Další závazná stanoviska upravena zmíněným zákonem mají pouze doplňující povahu a nejsou výsledkem celkového posuzování záměrů na ŽP dle § 4 - § 9a odst. 1-3.

Závazné stanovisko EIA je výsledkem posuzování vlivů na životní prostředí, a proto zde nastíním postup, jakým je stanovisko v tomto procesu vydáváno. Má-li být určitý záměr (stavba, činnost, technologie,..) realizován, je třeba získat dle povahy záměru celou řadu podkladů (např. územní rozhodnutí, integrované povolení, stavební povolení,..). Jedním z těchto povinných podkladů může být závazné stanovisko EIA. Závazné stanovisko je pro určitý záměr povinné,

¹⁸ Závěr č. 31 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra k SŘ ze dne 10. dubna 2006.

¹⁹ BAHÝTOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2015, s. 79 (§ 9a).

²⁰ Tamtéž.

spadá-li tento záměr do kategorie I. přílohy č. 1 zákona PVŽP, jedná-li se o záměr kategorie II. a ve zjišťovacím řízení bylo stanoveno, že daný záměr podléhá posuzování, nebo je povinnost stanoviska založena dle dalších kritérií § 4 zákona o PVŽP nebo zvláštních předpisů.

Podléhá-li záměr posuzování vlivů na životní prostředí, je nutné zahájit proces posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Samotné zahájení a průběh procesu se může u jednotlivých záměrů lišit, jelikož zákon umožňuje různé varianty postupu. Proces lze zahájit předložením oznámení či rovnou dokumentace dle § 8 zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, příslušnému úřadu, kterým je buď Ministerstvo životního prostředí, nebo orgán kraje, ve kterém má být záměr realizován. Jedná-li se o případ, kdy se o posuzování rozhoduje ve zjišťovacím řízení, následuje toto řízení. Výsledkem zjišťovacího řízení je buď závěr, že záměr má být posuzován dle zákona o PVŽP nebo naopak, že záměr posuzován nebude. Dalším krokem je dokumentace (nebyla-li do této doby předložena či obsažena v oznámení), která musí být zpracována autorizovanou osobou. Na základě dokumentace je zpracován posudek, který obsahuje posouzení vlivů na životní prostředí a také návrh stanoviska. Další fází může být veřejné projednání, nebylo-li od něj upuštěno. Ministerstvo životního prostředí či orgán kraje dále na základě oznámení, dokumentace, posudku a veřejného projednání vydá závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí.²¹

Závazné stanovisko k posouzení vlivů záměru na životní prostředí - stanovisko EIA, je cíl celého procesu posuzování, je jím zajištěna ochrana životního prostředí jako ústavně chráněná hodnota²² a podrobně bude zkoumáno níže.

2.1 Forma stanoviska EIA

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí v § 9a upravuje procesní stránku vydávání závazného stanoviska, ale dále se formě tohoto stanoviska nevěnuje. V předchozí kapitole bylo řečeno, že se jedná o ZS dle § 149 SŘ, jelikož jsou naplněny jeho znaky. V této podkapitole budou jednotlivé znaky stanovisek blíže rozebrány, a dále se zde kromě aktuální úpravy budu zabývat také úpravou minulou (tj. stanoviska EIA jako odborné posudky). Již výše bylo řečeno, že stanoviska EIA nejsou správními rozhodnutími, avšak tato podkapitola se bude věnovat také možnosti stanovisek jako správních rozhodnutí. Na závěr budou všechny 3 formy stanovisek srovnány a zhodnoceny.

²¹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

²² Čl. 35 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

2.1.1 Stanoviska EIA jako závazná stanoviska dle § 149 správního řádu

Aktuální právní úprava stanovuje formu stanovisek jako závazná stanoviska dle § 149 SŘ. V ustanovení § 9a zákona o PVŽP nejsou stanoveny znaky ZS EIA, ale jelikož bylo výše dovozeno, že se jedná o závazná stanoviska dle SŘ, lze na základě tohoto dovodit znaky samotných stanovisek EIA. Závazná stanoviska EIA jsou tedy úkonem správního orgánu, který je k jejich vydání zmocněn zákonem, nejsou samostatnými rozhodnutími ve správním řízení, jelikož nezakládají, nemění, neruší, nedeklarují práva a povinnosti konkrétních osob, jejich obsah je závazný pro výrokovou část navazujícího rozhodnutí a nejsou samostatně přezkoumatelná. Stanoviska EIA jsou dále podkladová a podmiňující pro navazující rozhodnutí, které nelze vydat bez takového stanoviska.²³ Projevy tohoto znaku nalezneme v § 149 odst. 2 a 3 SŘ, kdy jestliže v průběhu navazujícího řízení probíhá proces EIA, je to důvodem pro obligatorní přerušování řízení, a jestliže během navazujícího řízení bylo vydáno nesouhlasné stanovisko EIA, tak správní orgán žádost na vydání navazujícího rozhodnutí zamítne. Navazující rozhodnutí tedy nelze vydat bez závazného stanoviska (v opačném případě by se jednalo o nezákonné rozhodnutí).²⁴ Stanoviska se vydávají buď jako souhlasná či nesouhlasná, ale sama o sobě nejsou způsobilá zasáhnout do veřejných subjektivních práv účastníka řízení, a takovým aktem je až navazující rozhodnutí.²⁵

Navazující řízení je definováno v § 3 písm. g) PVŽP jako „řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů, které povoluje umístění nebo provedení záměru posuzovaného dle zákona o PVŽP“. Takovým řízením je řízení navazující v časové posloupnosti, ve kterém se rozhoduje o vydání rozhodnutí o povolení umístění nebo provedení záměru. Dle NSS má však být stanovisko zohledněno a zahrnuto i v navazujících, která nespadají pod navazující řízení dle § 3 písm. g), protože i v těchto řízeních je nutné použít informace ze ZS EIA dopadající na takové řízení.²⁶ Toto současné pojetí navazujícího řízení je další změnou v důsledku zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon o PVŽP, kdy do účinnosti této novely se za navazující řízení považovala všechna řízení, a byla-li některá z podkladových rozhodnutí a stanovisek vydána před vydáním stanoviska EIA, byla nezákonná. Tato změna je přínosem pro proces EIA, protože odpovídá smyslu a účelu posuzování EIA, ale má také své negativum. Tím může být nejasnost hlavně pro investory, která řízení jsou navazujícími. Pro investory je tak vhodné, aby i nadále

²³ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 408-415 (§ 149).

²⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, s.712-714 (§ 149).

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2016, sp. zn. 6 As 291/2015-34.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2010, sp. zn. 1 As 91/2009-83.

všechna návazná rozhodnutí a stanoviska byla vydávána až po vydání a na podkladě ZS EIA.²⁷ Na tuto nejasnost reaguje nový návrh změny zákona o PVŽP, který již přímo v § 3 uvádí pod pojmem „navazující řízení“ výčet čtrnácti konkrétních řízení.

Specifický je také přezkum a soudní ochrana závazného stanoviska, které nejsou vyloučeny, ale jsou umožněny až v rámci navazujícího rozhodnutí. Přezkumu závazného stanoviska je věnována další podkapitola (podkapitola 2.3). Na formu, náležitosti a obsah stanovisek se přiměřeně použijí ustanovení o rozhodnutí dle § 67 an. SŘ²⁸, a co do širě obsahu, tak obsah musí vždy zahrnovat důvody, které vedly k vydání daného stanoviska, podklady, úvahy při hodnocení a při výkladu právních předpisů a informace o tom, jak se orgán EIA vypořádal s návrhy a námitkami účastníků. Obsah (hlavně u negativního ZS) by měl tedy alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí, protože jedině tak bude možné přezkoumat zákonnost ZS ve správním soudnictví.²⁹

2.1.2 Forma stanovisek EIA do 31. 3. 2015

Před účinností zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, tj. do 31. 3. 2015, byla stanoviska EIA odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, a jednalo se tak o pouhá doporučení, která nebyla pro orgán rozhodující v navazujícím řízení závazná. Odborný podklad je tzv. jiný správní úkon dle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, a jde o prezentaci odborného názoru, která není právně závazná a nezasahuje do subjektivních práv a povinností.³⁰ Jelikož taková stanoviska nejsou samostatným rozhodnutím, nezasahují do práv a povinností účastníků a nejsou schopny způsobit újmu na právech účastníků, tak není možné odvolání či rozklad dle SŘ a dle § 70 písm. b), zákona č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, je vyloučen také soudní přezkum.³¹ Tato nemožnost přezkumu je stejná jako u formy závazného stanoviska, v čem se však dřívější úprava lišila, je závaznost, respektive nezávaznost u odborného podkladu. Nezávaznost stanoviska jako podkladu se projevovala v navazujícím řízení, kdy správní orgán nebyl stanoviskem vázán, takže stanovisko spolu s dalšími podklady posoudil, a pokud došel k závěru, že by bylo vhodné jiné řešení záměru, tak mohl vydat rozhodnutí v rozporu či s odchylkami od stanoviska EIA za podmínky odůvodnění.

²⁷ MOTZKE, Radek. *Novela zákona EIA – průlomová změna pro investory, úřady i veřejnost* [online]. Oze.tzb-info.cz, 22. dubna 2015 [cit. 4. února 2017]. Dostupné na < <http://oze.tzb-info.cz/klimaticke-zmeny/12595-novela-zakona-eia-prulomova-zmena-pro-investory-urady-i-verejnost>>.

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 9 As 21/2009-150.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 274-275.

³¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. srpna. 2005, sp.zn. 10 Ca 154/2005-105.

2.1.3 Závazná stanoviska jako správní rozhodnutí

Vzhledem k tomu, že dle aktuální právní úpravy není stanovisko EIA správním rozhodnutím, tak se v této části práce budu věnovat srovnání právní formy stanoviska EIA a správního rozhodnutí, a dále se zde pokusím nastínit výhody a nevýhody stanoviska EIA jako správního rozhodnutí.

Správní rozhodnutí je upraveno v § 67 an. SŘ a správní orgán jím v určité věci zakládá, mění, ruší nebo prohlašuje práva a povinnosti osob. Jedná se tedy o jednání správního úřadu či jiného subjektu na základě zákona, kdy obsahem je jednostranný autoritativní výrok o právech a povinnostech směřující vůči adresátům, kteří jsou v nerovném postavení ke správnímu úřadu. Správní akt se musí týkat konkrétní věci a konkrétních adresátů, je závazný, vynutitelný, nabývá právní moci, vytváří překážku věci rozhodnuté a je přezkoumatelný.³² Naopak, ke znakům závazného stanoviska lze uvést, že stanovisko je adresováno orgánům veřejné správy, nenabývá právní moci, nevytváří překážku věci rozhodnuté a není samostatně přezkoumatelné. Na základě těchto znaků lze vymezit hlavní rozdíly mezi závazným stanoviskem a rozhodnutím, kterými jsou obsah, adresáti a možnost přezkumu.

V případě, že by stanoviska EIA byla vydávána jako správní rozhodnutí, tak by celý proces EIA byl správním řízením dle § 9 SŘ, jelikož účelem správního řízení je vydání rozhodnutí. Takové rozhodnutí zakládá, mění, ruší nebo prohlašuje práva a povinnosti. Stanovisko EIA, jakožto samostatné rozhodnutí, by muselo splňovat tento znak a zakládat práva a povinnosti. Jednou z možností, jak by mohlo být stanovisko formulováno, by bylo povolení. Povolení se týká činností, které nejsou obecně zakázány, ale k jejich provedení je třeba získat povolení a lze stanovit podmínky výkonu oprávnění.³³ Otázkou zde však je, co by bylo předmětem takového povolení. Předmětem by nemohla být realizace záměru, jelikož ta je předmětem až stavebního povolení, a z tohoto důvodu se tak spíše nabízí rozhodnutí ve formě souhlasu, který by byl vázán ke konkrétnímu záměru jako rozhodnutí *in rem*.³⁴

Dalším rozdílem je možnost odvolání či rozkladu a soudního přezkumu. Následky úpravy stanoviska jako správního rozhodnutí se liší u souhlasného a nesouhlasného stanoviska, proto se dále budu zabývat následky jednotlivě u každé z těchto variant. V případě vydání souhlasného stanoviska jako správního rozhodnutí je možný přezkum takového rozhodnutí. V této variantě spočívají dle mého názoru největší záporů úpravy stanoviska jako správního rozhodnutí, které byly popsány výše. Hlavním negativem je délka celého řízení. Samotný proces posuzování vlivů

³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 117.

³³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 126.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 28. prosince 2007, sp.zn. 8 As 24/2006 – 60.

trvá průměrně kolem 8 měsíců.³⁵ Výsledkem by bylo stanovisko EIA jako správní rozhodnutí, a tím by zde byla také možnost odvolání či rozkladu. Lhůta k podání odvolání je 15 dnů a pro vydání rozhodnutí v odvolacím řízení má správní orgán 60 dnů dle § 71 odst. 3 a) SŘ. Po vyčerpání těchto opravných prostředků by zde byla možnost soudního přezkumu. Lhůta pro podání žaloby je 2 měsíce a soudní řízení pak může trvat až 2,3 i více let.³⁶ K tomu pak nutno přičíst další dobu pro podání a vyřízení kasační stížnost a délka celého procesu je v řádech několika let. Po skončení celého procesu EIA jako správního řízení by navíc celý postup použití opravných prostředků a soudního přezkumu připadal znovu v úvahu v rámci navazujícího rozhodnutí. Tak by zde mohlo být jak opravné, tak soudní řízení dvakrát. Tím, že je ochrana závazným stanoviskům poskytována až v rámci navazujícího řízení, se tak zamezuje účelovému blokování a prodlužování procesu, a opravné řízení a soudní přezkum jsou zde pouze jednou v rámci navazujícího řízení, kde se však lze bránit také proti výsledku procesu EIA.

Jiná situace nastává v případě nesouhlasného stanoviska. Je-li vydáno nesouhlasné stanovisko jako správní rozhodnutí, tak díky opravným prostředkům by mohlo dojít k případné nápravě či potvrzení stanoviska přímo v rámci procesu EIA. To znamená, že by nemuselo být zahájováno navazující řízení jen za účelem přezkumu a přezkum by proběhl v rámci procesu EIA. Za aktuální právní úpravy v případě závazných stanovisek musí být zahájeno navazující, které je zamítnuto, a proti tomuto zamítnutí lze podat odvolání a v něm namítat vady ZS EIA. V případě nesouhlasných ZS jako správních rozhodnutí lze spatřovat výhodu v tom, že nemusí být zahájováno navazující řízení pouze účelově pro přezkum ZS EIA, ale na druhou stranu, v případě souhlasných stanovisek je přínos formy závazného stanoviska zřejmý, a ten dle mého názoru převyšuje přínos správního rozhodnutí v případě nesouhlasných stanovisek, a to právě pro časovou a finanční úsporu.

V rámci sjednocení se směrnicí EIA došlo ke změně formy stanoviska také na Slovensku. I zde byla Komisí vytykána nedostatečná závaznost stanoviska, a tak byl přijat zákon č. 314/2014 Z.z., který novelizoval zákon č. 24/2006 Z.z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Tento zákon, s účinností od 1. 1. 2015, mimo jiné mění formu stanoviska, a oproti úpravě v České republice zde byla zvolena forma závěrečného stanoviska³⁷, které je správním

³⁵ PAUKERTOVÁ, Ivana. Časový průběh procesu EIA [online].Paukertova.cz, 17.4.2009 [cit. 16. 11. 2016]. Dostupné na <<http://www.paukertova.cz/view.php?cisloclanku=2009040002>>.

³⁶ LOBOTKA, Andrej. Průměrná délka soudního řízení správního ve věcech přestupků a jiných správních deliktů za rok 2014 [online]. Mapaprutahu.cz, 24. 10. 2015 [cit. 16. 11. 2016]. Dostupné na <<http://www.mapaprutahu.cz/blog/prumerna-delka-soudniho-rizeni-spravniho-ve-vecech-prestupku-jinych-spravnich-deliktu-za-rok>>.

³⁷ § 38 zákona č. 24/2006 Z.z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

rozhodnutím³⁸ ve smyslu zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní. Důsledkem je posílení právních účinků a závaznosti stanoviska, které bylo před novelou pouhým nezávazným podkladem. Správní rozhodnutí se zde vydává jako souhlas či nesouhlas s realizací a stanovuje případné podmínky a předpoklady realizace.³⁹ Jako u závazného stanoviska v ČR, je i zde znakem správního rozhodnutí závaznost, ale na Slovensku je stanovisko vydáváno ve správním řízení jako správní rozhodnutí, a s tím tak navíc souvisí možnost přezkumu. Proti stanovisku EIA je na Slovensku možné podat odvolání do 15 dnů⁴⁰, což u závazného stanoviska dle české úpravy možné není. Správní rozhodnutí také na rozdíl od závazného stanoviska nabývá právní moci, a až nabytím právní moci může být podán návrh na zahájení povolenacího řízení (navazujícího) k danému záměru.⁴¹ Tato novela byla na Slovensku kladně přijata nevládními organizacemi zabývajícími se ochranou životního prostředí, ale naopak negativně subjekty ze strany průmyslu a podnikání z důvodu možné vyšší finanční zátěže.⁴² Pro tento následek stanoviska jako správního rozhodnutí jsem již výše došla k závěru, že forma závazného stanoviska v české úpravě odpovídá potřebám povolování záměru lépe, jelikož i zde je ochrana zakotvena, ale až v rámci navazujícího řízení, což znamená časovou úsporu oproti možnému dvojímu přezkumu v případě formy správního rozhodnutí.

2.1.4 Odborný posudek vs závazné stanovisko vs správní rozhodnutí

Každá ze tří výše zkoumaných forem stanovisek má svá pozitiva a negativa. Co se týče odborného posudku, tak ten vzhledem k tomu, že není závazný pro navazující orgán, přináší spíše negativa. Odborný posudek je vydávaný specializovaným orgánem, ale konečné rozhodnutí, které z posudku vycházejt nemusí, je ponecháno na orgánu jiném, jehož specializací není posuzování vlivů na životní prostředí. Dle mého názoru je právě absence závaznosti negativní stránkou, a ta byla vytýkána také Komisí EU, kdy pro tuto nezávaznost došlo ke změně formy stanoviska. Forma odborného posudku byla v minulosti zakotvena jak v české, tak slovenské úpravě zákona o PVŽP, a také Slovensku byla zmíněná forma pro nezávaznost vytýkána, což i zde vedlo ke změně právní úpravy. V České republice byla forma změněna na závazné stanovisko

³⁸ KATRLÍK, Radovan. *Zákon o posudzování vplyvov na životné prostredie – komentár*. 1. Vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 200 (§ 37).

³⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2014 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

⁴⁰ Zákon č. 71/1967 Z.z., o správnom konaní, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ KATRLÍK, Radovan. *Zákon o posudzování vplyvov na životné prostredie – komentár*. 1. Vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 201 (§ 37).

⁴² TÖGELOVÁ, Jana. Novela zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie [online]. epravo.sk, 23.12.2014 [cit. 15.11.2016]. Dostupné na <<http://www.epravo.sk/top/clanky/novela-zakona-o-posudzovaní-vplyvov-na-zivotne-prostredie-2728.html>>.

dle § 149 SŘ a na Slovensku šli ještě dále, když změnili formu stanoviska na správní rozhodnutí. Obě tyto formy jsou již závaznými pro navazující řízení a rozdíl, který mezi nimi spočívá, je hlavně v možnostech přezkumu. Jak bylo uvedeno výše, možnost přezkumu znamená zvýšenou časovou náročnost a může vést k účelovému prodlužování celého povolovacího procesu, a tak dle mého názoru česká úprava odpovídá více potřebám celého procesu povolování záměrů.

Jako další variantou úpravy posuzování vlivů a stanoviska EIA lze zmínit také tzv. one-stop-shop, kdy jsou všechny relevantní postupy integrovány do jednoho správního řízení a jeho výstupem je pouze jediné povolení daného záměru. Jako výhody této úpravy se uvádí zjednodušení po finanční a časové stránce a zefektivnění celého procesu⁴³, a tato varianta je cílem současného ministra životního prostředí R. Brabce, který také jako argumenty pro jednotné povolovací řízení uvádí zásadní zkrácení a zjednodušení řízení a přitom zachování práv občanské společnosti.⁴⁴

2.2 Závaznost stanovisek EIA

Tato podkapitola bude věnována závaznosti stanoviska EIA, a to konkrétně projevům této závaznosti. Bude zde rozebrána závaznost jak u souhlasného, tak i nesouhlasného stanoviska, a následně se pokusím aktuální úpravu závaznosti zhodnotit.

Stanovisko EIA má formu závazného stanoviska, a je tak nutné při posuzování závaznosti vycházet z této formy. Ustanovení § 149 odst. 1 SŘ říká, že „*obsah stanoviska je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu*“. Závazné stanovisko EIA je podkladem pro navazující rozhodnutí, jeho obsah je tak závazný pro výrokovou část navazujícího rozhodnutí, a samotné stanovisko EIA tím předurčuje a ovlivňuje výrok navazujícího rozhodnutí.⁴⁵ Jelikož se závaznost stanoviska projeví odlišně u souhlasného a nesouhlasného stanoviska, budou dále jednotlivé varianty posuzovány samostatně.

2.2.1 Závaznost souhlasného stanoviska EIA

Je-li v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí vydáno souhlasné stanovisko EIA, tak prvním možným následkem je, že navazující rozhodnutí může být vydáno („*může*“;

⁴³ JANČÁŘOVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 368.

⁴⁴ Vyjádření ministra životního prostředí R. Brabce dne 12. Prosince 2014 na schůzi PS. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/023schuz/s023289.htm#r6>>.

⁴⁵ POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 664-665 (k §149).

protože samotné vydání závazného stanoviska EIA neznamena, že rozhodnutí v navazujícím řízení bude vydáno). Pro názornost závaznosti stanoviska zde použijí příklad vztahu závazného stanoviska a stavebního rozhodnutí. Navazujícím řízením může být např. stavební řízení, které je správním řízením, jehož výsledkem může být vydání stavebního povolení, které je správním rozhodnutím a v rámci procesu EIA jde o navazující rozhodnutí.⁴⁶ Je to tedy to rozhodnutí, pro jehož výrokovou část je obsah stanoviska EIA závazný. Stavební řízení je zahajováno na návrh, kdy žadatel podá žádost o vydání stavebního povolení. Přílohou zde bude také závazné stanovisko EIA⁴⁷ a správní orgán se bude zabývat žádostí a připojenými podklady, tedy také závazným stanoviskem EIA dle § 111 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Výsledkem stavebního řízení může být vydání stavebního povolení, kdy se jedná o konstitutivní správní rozhodnutí, které zakládá oprávnění stavebníka uskutečnit stavbu.⁴⁸ Stavební povolení obsahuje také podmínky pro provedení stavby a v rámci ochrany veřejných zájmů zde musí být převzaty také podmínky ze závazného stanoviska EIA. Závaznost souhlasného stanoviska tedy spočívá v tom, že navazující rozhodnutí musí vycházet z obsahu stanoviska a ZS musí být aplikováno a obsaženo ve výrokové části rozhodnutí. Závaznost se zde také projeví u podmínek stanovených ve stanovisku EIA, které budou muset být převzaty do samotného rozhodnutí.

Správní orgán si dle zásady volného hodnocení důkazů hodnotí podklady sám, dle své úvahy. Jelikož je však stanovisko EIA závazné, tak zde se tato zásada neuplatní⁴⁹ a správní orgán nebude stanovisko EIA, co do jeho odborné stránky hodnotit. Nemá tedy možnost zasahovat do obsahu závazného stanoviska⁵⁰ a nemůže jej měnit či rušit. Co zde však posoudit musí, je úplnost, určitost, srozumitelnost a zákonnost stanoviska.⁵¹ Není-li stanovisko úplné, určité či srozumitelné, měl by jej orgán v navazujícím řízení vrátit k doplnění orgánu, který stanovisko vydal.⁵² V případě, že má správní orgán za to, že by se mohlo jednat o nezákonné stanovisko EIA, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení⁵³ (tím je nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko), přeruší navazující řízení a vyčká jeho rozhodnutí.⁵⁴ Tímto postupem lze změnit či zrušit nezákonné stanovisko. V ostatních případech

⁴⁶ MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo veřejné a soukromé*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 134.

⁴⁷ § 110 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 294 (k § 115).

⁴⁹ § 50 odst. 4, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2012, sp.zn. 8 As 12/2012-113.

⁵¹ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, sp. zn. 30 A 57/2012-84.

⁵² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 666 (k §149).

⁵³ § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴ § 149 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

však orgán musí stanovisko EIA respektovat.

2.2.2 Závaznost nesouhlasného stanoviska

Je-li v procesu EIA vydáno nesouhlasné závazné stanovisko EIA, tak hlavním projevem jeho závaznosti je nemožnost vydání navazujícího rozhodnutí. Je-li podána žádost o vydání navazujícího rozhodnutí, tak navrhovatel musí opět přiložit také závazné stanovisko EIA. I zde správní orgán posoudí úplnost, určitost, srozumitelnost a zákonnost závazného stanoviska. Až po posouzení a dojití k závěru, že závazné stanovisko je úplné, určité, srozumitelné a zákonné může návrh zamítnout.⁵⁵ V případě, že by žádost nezamítl, pokračoval by v řízení a vydal navazující rozhodnutí, tak by se jednalo o nezákonné rozhodnutí. Zde se tedy závaznost projeví v nemožnosti vydat navazující rozhodnutí, jelikož orgán je vázán nesouhlasným stanoviskem, a nemá tak potřebný podklad pro vydání navazujícího rozhodnutí.

2.2.3 Hodnocení účinné úpravy závaznosti stanovisek EIA

Co se týče závaznosti stanovisek, tak v ní lze spatřovat jeden z přínosů novely provedené zákonem 39/2015 Sb., a současná úprava je dle mého názoru vhodná. Ve srovnání s odbornými posudky vydávanými do 31. 3. 2015 je nyní navazující orgán stanovisky vázán, což znamená, že celé rozhodnutí spočívá na specializovaném orgánu EIA a to, co stanoví ve stanovisku je závazné pro navazující orgán. Druhé pozitivum bych viděla také v procesní ekonomii této úpravy, jelikož je-li navazující orgán vázán stanoviskem, tak jej již po obsahové stránce nepřezkoumává a navazující rozhodnutí vydá na jeho základě. Nejviditelnější je to na nesouhlasném stanovisku, kdy v tomto případě navazující orgán automaticky návrh zamítá a vůbec se jím po obsahové stránce nezabývá. Co se týče rozdílu závaznosti u souhlasných a nesouhlasných stanovisek, tak u souhlasných není osud navazujícího rozhodnutí zřejmý, jelikož navazující rozhodnutí může, ale nemusí být vydáno (dle splnění podmínek samotného navazujícího řízení). Je-li však navazující rozhodnutí vydáno, musí být v souladu se závazným stanoviskem a musí obsahovat jeho podmínky a předpoklady k záměru. V případě nesouhlasného stanoviska je osud navazujícího řízení určen právě daným stanoviskem, jelikož v tomto případě nesmí být navazující rozhodnutí vydáno a projevem závaznosti je tedy nemožnost vydání navazujícího rozhodnutí.

⁵⁵ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 2. 2014, sp. zn. 30 A 57/2012-84.

2.3 Přezkum závazných stanovisek EIA

Další podkapitola je věnována přezkumu ZS EIA, a to jednak prostředkům v rámci správního řízení, tak také v rámci řízení soudního. Podstatným bodem této části práce jsou hlavně výstupy jednotlivým přezkumů, kterými se budu jednotlivě věnovat.

2.3.1 Odvolání

Odvolání je řádným opravným prostředkem správního řízení, kterým se účastníci mohou bránit proti rozhodnutí orgánu první instance, pokud s ním nejsou spokojeni, a jeho účelem je chránit před nezákonností, ale může vést i ke změnám z důvodů nesprávnosti (nevhodnosti) rozhodnutí.⁵⁶ Jak již bylo napsáno v předchozích podkapitolách, závazné stanovisko není správním rozhodnutím, a proto odvolání proti samotnému závaznému stanovisku není přípustné. Ochrana je však poskytována v rámci navazujícího řízení.⁵⁷ Výsledkem navazujícího řízení je vydání správního rozhodnutí a proti němu již odvolání přípustné je. Nápravy ZS se tak lze dobrat právě přes odvolání proti navazujícímu rozhodnutí, které lze napadat i pro obsah závazného stanoviska.

Postup při odvolání bude dle § 88 a násl. správního řádu (ustanovení k odvolacímu řízení) a odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí – tj. navazujícího rozhodnutí. Odvolání má devolutivní účinek, který znamená, že o odvolání bude rozhodovat odvolací orgán, kterým je nejbližší nadřízený správní orgán - tím bude nejbližší nadřízený orgán orgánu rozhodujícího v navazujícím řízení. Tento odvolací orgán přezkoumává zákonnost navazujícího rozhodnutí, ale co do obsahu závazného stanoviska se zde použije postup dle § 149 odst. 4 SŘ, který stanovuje, že směřuje-li odvolání proti obsahu závazného stanoviska, tak odvolací orgán si vyžádá potvrzení či změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání ZS. Z tohoto vyplývá, že závazným stanoviskem se znovu bude zabývat orgán specializovaný na posuzování vlivů ŽP, a i při rozhodování o stanovisku EIA tak dojde k devolutivnímu účinku. V případě, že by odvolací orgán rozhodl o ZS EIA sám, bez vyjádření a posouzení orgánem EIA, nastala by vada řízení, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.⁵⁸ V praxi tedy může postup vypadat následovně: Krajským úřadem Moravskoslezského kraje (odbor životního prostředí a zemědělství) je vydáno závazné stanovisko EIA, které je podkladem pro navazující rozhodnutí – př. územní rozhodnutí o

⁵⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 7. Vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 406.

⁵⁷ BAHÝTOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2015, s.80 (k § 9a).

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2010, sp. zn. 5 As 56/2009-63.

umístění stavby, které vydal Magistrát města Ostrava (odbor stavebně správní).⁵⁹ Proti tomuto územnímu rozhodnutí bylo podáno odvolání, které směřuje proti obsahu stanoviska EIA. O odvolání bude rozhodovat Krajský úřad Moravskoslezského kraje⁶⁰ (odbor územního plánování, stavebního řádu a kultury), který se však s posouzením ZS musí obrátit na Ministerstvo životního prostředí.⁶¹

Přezkum samotného ZS v rámci navazujícího řízení je tak zvláštním kvaziřízením⁶² v odvolacím řízení a závěrem orgánu EIA v tomto kvaziřízení může být buď potvrzení nebo změna ZS EIA. V případě potvrzení se pravděpodobně bude jednat o pouhé vyjádření (jako např. při ověřování dle § 9a odst. 4 zákona o PVŽP), kdy již vydané ZS zůstane platné a bude se dále pokračovat s tímto původním stanoviskem. V případě změny ZS (např. nově vydání souhlasného či nesouhlasného stanoviska, změny podmínek,..) bude forma zachována, tj. změna bude provedena opět závazným stanoviskem dle § 149 SŘ, čímž budou zachovány právní účinky, a i toto stanovisko bude dále podkladem pro navazující řízení.⁶³

Bylo-li odvolání podáno jen pro nesouhlas s výsledkem procesu EIA a došlo tak k potvrzení závazného stanoviska nebo změně závazného stanoviska, je nutné se zabývat také dalším postupem správního odvolacího orgánu. V případech potvrzení bude odvolání zamítnuto a napadené (navazující) rozhodnutí potvrzeno dle § 90 odst. 5 SŘ. V případě změn mohou nastat tři varianty, a to změna na souhlasné stanovisko, změna na nesouhlasné stanovisko či změna podmínek. V případě změny ze souhlasného na nesouhlasné závazné stanovisko, bude toto nesouhlasné opět vydáno formou ZS dle § 149 SŘ a napadené (navazující) rozhodnutí bude zrušeno dle § 90 odst. 1 a) SŘ. V případě změny z nesouhlasného na souhlasné závazné stanovisko bude navazující rozhodnutí zrušeno a věc bude vrácena k novému projednání dle § 90 odst. 1 b) SŘ. V případě změn podmínek bude navazující rozhodnutí zrušeno a věc bude vrácena k novému projednání dle § 90 odst. 1 b) SŘ (v rámci navazujícího řízení) nebo odvolací orgán sám rozhodnutí změní dle § 90 odst. 1 c) SŘ. Proti rozhodnutí odvolacího orgánu se nelze dále odvolat⁶⁴, avšak v úvahu přichází ještě soudní přezkum, kterému je věnována následující část práce.

Zvolený koncept možnosti odvolání v rámci správního řízení umožňuje případnou nápravu ještě mimo soudní řízení a tím, že ZS EIA posuzuje i zde orgán EIA, je zachována odbornost celého procesu. Odvolání proti samotnému stanovisku je přípustné v případě

⁵⁹ § 13 odst. 8 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁰ § 13 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

⁶¹ § 149 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s §20 zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů.

⁶² POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2015, s. 670 (k § 149).

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2015, sp. zn. 4 As 241/2014-30.

⁶⁴ § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

stanoviska jako správního rozhodnutí, ale jak bylo uvedeno výše, pro menší časovou a finanční náročnost je zvolená úprava možnosti odvolání v rámci navazujícího řízení dostatečná a vyhovující.

2.3.2 Soudní ochrana

Na základě čl. 36 Listiny základních práv a svobod se každý kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, a může se tak domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Závazné stanovisko však není správním rozhodnutím a tak je otázkou, zda i toto stanovisko bude podléhat soudnímu přezkumu.

Generální klauzule v § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „SŘS“) stanovuje, že žaloba může být podána proti rozhodnutí, které zakládá, mění, ruší či deklaruje práva a povinnosti. Závazné stanovisko nemá tyto vlastnosti, pod tuto klauzuli nespadá, a nelze tedy proti samotnému ZS podat žalobu dle SŘS. Rozhodnutím spadajícím pod generální klauzuli je však navazující rozhodnutí, proti němu lze žalobu podat a soud může ZS přezkoumat právě v rámci přezkumu navazujícího rozhodnutí. Tento přezkum ZS vyplývá z § 75 odst. 2 SŘS, který stanovuje, že soud může přezkoumat také závazný podklad přezkoumávaného rozhodnutí, je-li namítána jeho zákonost, kdy tímto podkladem může být právě i závazné stanovisko.⁶⁵ Jiný přístup by navíc mohl být odepřením spravedlnosti, a tím by mohlo být porušeno právo na spravedlivý proces.⁶⁶

Závazné stanovisko tedy podléhá soudnímu přezkumu, což znamená, že soud se zde bude stanoviskem zabývat, ale otázkou je, zda se jím bude zabývat sám nebo naopak, jako v případě odvolání, si vyžádá potvrzení či změnu od orgánu EIA dle zákona o PVŽP. I když se jedná o závazné stanovisko, tak jeho závaznost je pouze v rámci správního řízení⁶⁷, a proto je jak navazující orgán, tak odvolací orgán tímto stanoviskem vázán a nemůže si jej posoudit sám.⁶⁸ Soudy ve správním soudnictví však závazným stanoviskem nejsou vázány a budou jej samy zkoumat a hodnotit. Zjistí-li soudy nezákonnost stanoviska, která měla vliv na navazující rozhodnutí, tak toto navazující rozhodnutí zruší a s nezákonností ZS se vypořádají v odůvodnění rozhodnutí. Soudy tedy ZS nemohou měnit ani rušit, ale vysloví-li jeho nezákonnost, tak pro další postup v navazujícím řízení bude třeba nového stanoviska.⁶⁹

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 2 As 75/2009-113.

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2007, sp. zn. 4 As 37/2005-83.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2011, sp. zn. 9 As 53/2011-67.

⁶⁸ § 52 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2011, sp. zn. 9 As 53/2011-67.

2.3.3 Přezkumné řízení

Dle § 149 odst. 5 SŘ, lze nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit také v přezkumném řízení. Přezkumné řízení je dozorčím prostředkem stojícím mimo opravné prostředky a soudní přezkum, a probíhá z moci úřední u orgánu, který je nadřízený správnímu orgánu, který vydal ZS.⁷⁰ Toto přezkumné řízení závazných stanovisek se řídí přiměřeně ustanoveními § 94 a násl. správního řádu.⁷¹ V případě, že má někdo za to, že stanovisko může být nezákonné, může dát podnět k příslušnému orgánu, který se bude podnětem zabývat a dojde-li k závěru, že zde je pravděpodobnost porušení zákona, zahájí usnesením přezkumné řízení.⁷² Nadřízený orgán orgánu EIA, který ZS vydal, vydá po přezkoumání stanoviska buď usnesení o zastavení řízení (v případě, že zjistí, že právní předpis nebyl porušen) nebo rozhodnutím stanovisko změni či zruší.⁷³

Problém nastává právě u rozhodnutí, kterým se stanovisko mění či ruší. Ustanovení § 149 odst. 5 hovoří o „rozhodnutí“, ale je nutné určit, zda se jedná o správní rozhodnutí či nikoliv, což je podstatné pro případný soudní přezkum rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení. Poradní sbor ministra vnitřní k správnímu řádu se ve svém závěru č. 122 vyjádřil k této problematice přezkumného řízení u závazných stanovisek a stanovil, že přezkumné řízení dle § 149 odst. 5 SŘ není správním řízením, rozhodnutí v něm učiněné není správním rozhodnutím a nelze se proti němu odvolat. Odvolání je přípustné až proti rozhodnutí navazujícímu, tzn. proti tomu, které bude vydáno na podkladě rozhodnutí z přezkumného řízení.⁷⁴ Ustanovení § 149 odst. 5 však hovoří o zrušení a je-li např. pro nezákonnost zrušeno souhlasné závazné stanovisko, tak z logiky věci je soudní přezkum v rámci navazujícího řízení vyloučen, protože závazné stanovisko zde vůbec nebude. K tomuto se vyjádřil NSS, který tak došel k opačnému závěru než poradní sbor ministra vnitřní k správnímu řádu, a ve svém rozhodnutí řekl, že rozhodnutí, kterým bylo v přezkumném řízení zrušeno či změněno závazné stanovisko, není vyloučeno ze soudního přezkumu.⁷⁵

Dle soudní praxe NSS tak lze dovodit, že v případech zrušení či změny závazného stanoviska v přezkumném řízení lze takové rozhodnutí podrobit soudnímu přezkumu⁷⁶, a to i přesto, že se nejedná o správní rozhodnutí. Rozhodnutí o změně/zrušení ZS nenaplnuje

⁷⁰ PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 274 (k § 94).

⁷¹ MERVARTOVÁ, Martina. *Závazné stanovisko a jeho přezkum* [online]. Epravo.cz, 7. prosince 2011 [cit. 12. Listopadu 2016]. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/zavazne-stanovisko-a-jeho-prezkum-80129.html>.

⁷² HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 498.

⁷³ § 97 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁴ Závěr č. 122 ze zasedání poradního sboru ministra ke správnímu řádu vnitřní ze dne 22. března 2013.

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2014, sp. zn. 4 As 42/2014-69.

⁷⁶ BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 80 (k § 9a).

materiální znaky správního rozhodnutí (nezakládá, neruší, nemění a nedeklaruje práva a povinnosti), ale pro potřeby § 65 odst. 1 SŘS a práva na soudní přezkum není rozhodující, zda jde o rozhodnutí ve smyslu správního řádu (forma správního rozhodnutí ostatně může být ze zákona propůjčena úkonu, který materiálně jeho účinky nemá).⁷⁷ Naplnění podmínek § 65 odst. 1 SŘS pro soudní přezkum nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.⁷⁸

Právě přezkum rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení je nejasný a dle mého názoru by výsledkem přezkumného řízení mělo být vydání závazného stanoviska. Tím by byl zachován přezkum v rámci navazujícího řízení, ke kterému se přiklání také Ústavní soud⁷⁹, a také jednota celého procesu EIA, ve kterém jsou vydávána závazná stanoviska. Co se týče úpravy přezkumného řízení u závazného stanoviska, tak ta je zde namístě a praktické využití spočívá v prostředku ochrany těm, kteří nejsou legitimováni k podání odvolání a žaloby, a dále také spatřují využití pro orgány rozhodující v navazujícím řízení. Tyto orgány jsou ZS vázány a mají-li podezření, že je nezákonné, tak mohou využít právě prostředku přezkumného řízení.

3 Verifikační závazná stanoviska

Dalšími závaznými stanovisky, která mohou být vydávána v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí, jsou verifikační stanoviska, jejichž označení vychází z procesu verifikace neboli procesu ověřování.⁸⁰ Verifikační závazná stanoviska jsou vydávána ve dvou případech - při ověřování totožnosti záměrů dle § 9a odst. 4 a 5 zákona o PVŽP a při posouzení souladu s požadavky předpisů EU dle přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb. Zvláštnost těchto stanovisek oproti běžnému stanovisku EIA vydanému dle § 9a odst. 1 zákona o PVŽP spočívá ve funkci, předmětu posuzování a fázi, ve které jsou vydávána. Tato stanoviska na rozdíl od ZS dle § 9a odst. 1 nehodnotí dopady celého záměru na životní prostředí, ale již vydané ZS pouze ověřují, a tím, co je v tomto procesu ověřováno, je soulad totožnosti záměrů, splnění podmínek a včasnost podání. Svou povahou jsou tato stanoviska totožná se ZS EIA dle § 9a odst. 1, tj. jsou závaznými stanovisky dle § 149 SŘ, jelikož nezakládají, nemění, neruší ani nedeklarují práva a povinnosti a slouží jako podklad pro navazující rozhodnutí. Podstatě, zvláštnostem a následkům jednotlivých verifikačních závazných stanovisek bude věnována tato

⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2014, sp. zn. 4 As 42/2014-69.

⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002-42.

⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 14. března 2016, čj. I. ÚS 2866/15.

⁸⁰ PETROVIČ, Pavel. Ověřování veřejných listin. Právní rádce, 1999, roč. 1.

kapitola, kdy se také pokusím zhodnotit užití těchto stanovisek v zákoně a stanovit jejich přínosy či případně navrhnout možné změny v dané úpravě stanovisek.

3.1 Verifikační závazná stanoviska dle § 9a odst. 4 a 5 zákona o PVŽP

Oba odstavce daného ustanovení upravují proces ověřování, kdy ustanovení odst. 4 upravuje obecný režim ověřování a odst. 5 zavádí odchylku z tohoto režimu, která spočívá v konkrétním stanovení navazujícího řízení a odlišném ukončení ověřovacího procesu. Tato podkapitola bude věnována fázi ověřování, konkrétně průběhu, předmětu ověřování a důsledkům tohoto procesu, a zmíněná odchylka odst. 5. bude také předmětem zkoumání v rámci této podkapitoly.

Novelou provedenou zákonem č. 39/2015 Sb. došlo mimo jiné k zavedení institutu verifikačního závazného stanoviska - „coherence stamp“, kdy tento institut „razítka totožnosti záměru“ je upraven v § 9a odst. 4 a 5 zákona o PVŽP a jedná se o samostatné kvaziřízení⁸¹, které stojí mezi řízením o vydání ZS EIA a navazujícím řízením. Celá podstata spočívá v tom, že záměr, pro který bylo stanovisko EIA vydáno, se porovná se záměrem, pro který má být vedeno navazující řízení. Je to jakási pojistka, aby konečné rozhodnutí bylo vydáno jen pro záměr, který dostal souhlasné stanovisko EIA. Mimo samotnou totožnost záměrů se v této fázi ověřuje také splnění a zapracování podmínek stanovených v souhlasném ZS EIA a včasnost podání podkladů pro navazující řízení.

3.1.1 Proces ověřování záměrů

Ověřovací proces je upraven v § 9a odst. 4 a to tak, že nejméně 30 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení předloží oznamovatel orgánu, který vydal ZS EIA, dokumentaci pro příslušné navazující řízení včetně úplného popisu případných změn oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko. Tento orgán se bude zabývat podanou dokumentací a ověří záměr, který má být předmětem navazujícího řízení se záměrem, pro který bylo vydáno ZS EIA a může dojít k následujícím závěrům: a) záměr, který má být předmětem navazujícího řízení je shodný s tím, pro který bylo vydáno ZS EIA, b) došlo ke změnám záměru, c) nebyly splněny podmínky uložené vydaným závazným stanoviskem EIA, d) v dokumentaci nebyly uvedeny všechny změny záměru, e) dokumentace nebyla podána včas.

Od těchto závěrů se odvíjí následky procesu ověřování, kdy při totožnosti záměrů orgán nevydá žádné stanovisko, při změnách záměru je nutné zkoumat povahu těchto změn a jsou-li

⁸¹ BAHÝ LOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 85. str. (k § 9a).*

zde změny, které mohou mít negativní vliv na životní prostředí (např. zvýšení kapacity, rozsahu, změna technologie, způsobu užívání, atd.) vydá orgán nesouhlasné závazné stanovisko. V případě, že jsou záměry shodné či došlo ke změnám, které však nemají negativní vliv na životní prostředí, orgán nevydá žádné stanovisko. Nesouhlasné stanovisko orgán vydá také v případě, kdy nebyly splněny podmínky stanovené ZS EIA. Co se týče bodu d) a e), tedy neuvedení všech změn či pozdní podání dokumentace, tak i v těchto případech může být vydáno nesouhlasné stanovisko, avšak zde má povahu procesní sankce.⁸²

Z výše uvedeného tedy vyplývá že, následkem ověřovacího procesu dle § 9a odst. 4 je buď vydání nesouhlasného závazného stanoviska, nebo nevydání žádného stanoviska, a i když v určitých případech orgán nevydává žádná stanoviska, neznamená to jeho neaktivitu. V případech, kdy jsou záměry totožné či zde jsou změny bez negativních vlivů, orgán EIA stvrdí totožnost či změny právním úkonem, který však není rozhodnutím ani závazným stanoviskem, ale jedná se o úkon dle části IV. SŘ.⁸³ Na základě tohoto úkonu bude navazující orgán informován o průběhu a výsledcích ověřovací fáze.

3.1.2 Navazující řízení dle § 9a odst. 4

Proces verifikace stojí mezi vydáním stanoviska EIA dle § 9a odst. 1 a navazujícím řízením. Pro stanovení potřeby ověření, je tak nutné určit, která řízení jsou zde navazujícími, protože pouze před takovými je povinnost ověření ZS EIA. Jak již bylo uvedeno v 2. kapitole této práce, navazujícím řízením je dle § 3 písm. g) PVŽP takové, které je v časové posloupnosti následujícím po vydání ZS EIA, ve kterém je vydáváno rozhodnutí o povolení umístění nebo provedení záměru, a pro které je ZS EIA podkladem. Pro účely ověřovacího procesu musí být naplněny všechny uvedené znaky, a z toho vyplývá, že je-li po vydání ZS EIA vydáváno rozhodnutí, které není povolením umístění či provedení záměru ověřování nebude probíhat.⁸⁴ Dále je také nutné rozdělit následující řízení ve smyslu stanovisek dle § 9a odst. 1 a odst. 4 zákona PVŽP. Stanoviska dle odst. 1 jsou závazná pro navazující řízení ve smyslu § 3, ale dle NSS má být zohledněno a zahrnuto i v navazujících, která nespádají pod §3 (např. ve kterých nedochází k povolení provedení záměru), protože i v těchto řízeních je nutné použít informace ZS EIA dopadající na taková řízení.⁸⁵ Naopak pro účely odst. 4 se použije výklad navazujícího řízení striktně dle §3 a verifikace bude probíhat pouze před těmito navazujícími řízeními.

⁸² BAHÝ LOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 87. str. (k § 9a).*

⁸³ BAHÝ LOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon....87. str. (k § 9a).*

⁸⁴ BAHÝ LOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 22. str. (k § 3).*

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2010, 1 As 91/2009-83.

3.1.3 Totožnost záměrů

To, co je předmětem ověřovacího řízení dle § 9a odst. 4 a 5, je hlavně totožnost záměru, pro který bylo vydáno ZS EIA, a záměru pro který má být vedeno navazující řízení. Pro určení totožnosti záměru je nutné se nejprve zabývat otázkou, co je záměrem. Definice záměru je obsažena v § 3 písm. a) PVŽP, kdy záměrem jsou stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze zákona, a tato příloha pak uvádí konkrétní typy záměrů. Toto ustanovení tak obsahuje konkrétní výčet záměrů (příklady záměrů: přehrady, cementárna, úložiště oxidu uhličitého, atd.), ale nestanovuje, co je záměrem obecně, a nelze tedy na základě takové úpravy v přílohách určit, co vše se má v ověřovací fázi ověřovat.

Směrnice EIA definuje záměr jako provádění stavebních prací nebo výstavbu jiných zařízení nebo děl či jiné zásahy do přírodního prostředí a krajiny včetně těch, které se týkají těžby nerostných surovin. Tato definice pojímá záměr jako určité faktické činnosti⁸⁶, ale neupřesňuje, zda i změny či rozšíření stávajících záměrů jsou samy považovány za záměry, a jestli je tedy i pro ně vyžadováno „povolení“⁸⁷ – tedy závazné stanovisko. Odpověď se nachází v příloze směrnice, kdy i jakákoliv změna nebo rozšíření záměrů uvedených v příloze, které jsou již povoleny, uskutečněny nebo jsou právě uskutečňovány, které by mohlo mít závažný negativní vliv na životní prostředí, jsou záměrem. To, co tedy z uvedeného vyplývá je, že záměrem jsou všechny záměry vypočteny v přílohách zákona o PVŽP, jakožto faktické činnosti a dále také změny, které mohou mít negativní vliv na životní prostředí. I když tato druhá varianta v zákoně o PVŽP není ve výčtu záměrů, tak právě v ustanovení o procesu ověřování s ní je počítáno.

Je-li součástí záměru, který má být předmětem navazujícího řízení, nějaká činnost (fyzická práce či zásahy), která nebyla posouzena v dřívějším procesu posuzování vlivů na životní prostředí – tedy změna, tak musí být posouzena dodatečně v této fázi řízení, tj. při ověření (nemožnost posouzení by byla v rozporu se směrnicí EIA)⁸⁸. V tomto spočívá celá podstata ověřovací fáze a posouzení zde funguje jako určitá pojistka, kdy posouzení zde musí být komplexní a musí se týkat všech aspektů záměru, které ještě nebyly posouzeny nebo které vyžadují nové posouzení.⁸⁹

Z pojetí záměru pak vyplývají důsledky celého procesu ověřování. V ověřovacím procesu je předmětem záměr, pro který bylo vydáno ZS EIA plus případné změny. Tyto změny se dělí na

⁸⁶ Důvodová zpráva zákona 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů

⁸⁷ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

⁸⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. března 2011, řízení Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další proti Vlaams Gewest, C-275/09, bod 33.

⁸⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. května 2006, Spojené království proti London Borough of Bromley, C-290/03, bod 47.

ty, které mohou mít negativní vliv na žp – ty jsou také záměrem, a ty které jej nemají – tyto nejsou záměrem. Dojde-li orgán EIA při kontrole totožnosti k závěru, že zde jsou negativní změny, musí vydat nesouhlasné závazné stanovisko, protože se nejedná o totožnost záměru, respektive takovou změnou zde přibyl další záměr, pro který nebylo původní ZS EIA vydáno. Jde-li však o změnu, která nemá negativní vliv na ŽP, tak jelikož taková změna není záměrem, nevyžaduje se k ní pro vydání navazujícího rozhodnutí posouzení a souhlasné stanovisko. Při vydání nesouhlasného stanoviska v ověřovací fázi může být proces EIA dle §9a odst. 1 zahájen znovu pro změněný záměr (nesouhlasné zs nevytváří rei iudicata), nebo může být pokračováno s původní verzí záměru, pro který bylo vydáno ZS EIA, jelikož nesouhlasné ZS se vztahovalo pouze k negativním změnám a jeho vydáním se neruší dříve vydané souhlasné stanovisko EIA.

Každý záměr se vyznačuje svou povahou, rozsahem a umístěním, a proto by bylo vhodné mimo změny samotného záměru zkoumat také změny v dotčeném území, zejména nově vyhlášená chráněná území, která nebyla předmětem v původním posouzení.⁹⁰ V původním návrhu zákona⁹¹ bylo výslovně založeno zkoumání i takových změn, ale do účinné podoby zákona se již nedostalo. De lege ferenda by tak bylo vhodné zvážit zavedení povinnosti přezkumu dotčeného území, protože i změny v území mohou mít v rámci celého záměru vliv na ŽP. Přezkum dotčeného území požaduje také veřejná ochránkyně práv dr. A. Šabatová, která se k tomuto vyjádřila v připomínkách k zákonu č. 39/2015 Sb.⁹²

Čím se však orgány v ověřovacím procesu zabývají nebudou, je prodloužení platnosti, které dle SDEU není záměrem, i když o určitou změnu se i zde jedná.⁹³ Prodloužení platnosti bude věnována následující část práce.

3.1.4 Ověření splnění podmínek a dalších náležitostí

Mimo ověření totožnosti záměrů se ve fázi dle § 9a odst. 4 zákona PVŽP ověřuje také splnění podmínek stanovených v ZS EIA a náležitosti podané dokumentace – její včasnost a správnost. V této části práce budou jednotlivě rozebrány i tyto body kontroly a dále také kontrola platnosti ZS EIA.

Co se týče podmínek, tak ty patří mezi náležitosti stanoviska EIA dle přílohy 6 zákona o PVŽP, a jedná se o podmínky pro fázi přípravy, realizace, provozu a popřípadě fázi ukončení

⁹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. května 2006, Velká Británie proti London Borough of Broomley, C-290/03, bod 49.

⁹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP.

⁹² Připomínky veřejné ochránkyně práv ze dne 26. Června 2014 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP.

⁹³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. Dubna 2012, Pro-Braine ASBL a další proti Commune de Braine-le-Château, C-121/11, bod 31.

provozu záměru. Účelem podmínek je prevence, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzace nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí včetně povinností a podmínek pro sledování a rozbor vlivů na životní prostředí. Jsou-li jednou součástí ZS EIA podmínky, tak i ty jsou závaznými a musí být dodrženy. V záměru, který je předmětem ověřovacího procesu, už musí být podmínky, které se vztahují k danému navazujícímu řízení⁹⁴ zpracovány tak, aby v navazujícím řízení byl předmětem rozhodnutí záměr, který už odpovídá těmto podmínkám. Jak již bylo řečeno výše, tyto podmínky jsou zde za účelem vyloučení, snížení, popřípadě kompenzace nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí, a je to orgán EIA, který je specializován na tuto problematiku a navíc sám tyto podmínky stanovil, proto je zde současná úprava kontroly podmínek orgánem EIA ještě před navazujícím řízením namístě.

Dále orgán ověří včasnost podání dokumentace. Dle ustanovení § 9a odst. 4 musí být dokumentace předložena orgánu EIA nejméně 30 dnů před podáním žádosti o zahájení navazujícího řízení. Dokumentací, která je předkládána, má zákon na mysli kompletní podklady pro navazující řízení a také přehled změn. Důvodem je dostatečný časový prostor pro ověření, a nesplnění této povinnosti vede k vydání nesouhlasného ZS, které je zde procesní sankcí za nesplnění dané povinnosti. Druhým případem sankce v této podobě je také neuvedení všech změn záměru. Vydání nesouhlasného ZS je však v tomto případě na úvaze orgánu EIA. Není jeho povinností ho vydat, a tak bude záležet na míře porušení daných povinností⁹⁵. Navíc jako při vydání nesouhlasného ZS v případě změn, které mají negativní vliv na ŽP, tak i zde nevytváří nesouhlasné ZS překážku věci rozhodnuté, a oznamovatel tak může podat dokumentaci znovu.

Každé závazné stanovisko EIA se vyznačuje také svou platností, která je 5 let ode dne vydání stanoviska, což znamená, že navazující řízení pro které je dané ZS podkladem může být zahájeno do 5 let (zahájením navazujícího řízení se tato lhůta přerušuje), a co se týče ověření platnosti stanoviska, tak to provádí až orgán v navazujícím řízení. Dr. Kocourek v komentáři k zákonu o PVŽP z roku 2015 k tomuto uvádí, že de lege ferenda by bylo vhodné současnou úpravu přehodnotit a přiklání se, aby v ověřovacím procesu byla kontrolována také platnost ZS EIA, a aby byla případně zohledněna vydáním nesouhlasného stanoviska dle § 9a odst. 4 PVŽP. Při ověřování mohou nastat dvě možnosti, a to, že ZS je stále v platnosti či nikoliv. V prvním případě by tak orgán EIA nevydal žádné stanovisko a orgán v navazujícím řízení by platnost zkoumal znovu vzhledem k časovému rozestupu mezi ověřováním dle § 9a odst. 4 a navazujícím řízením. V tomto případě by platnost byla ověřována dvakrát a orgán v navazujícím by ji stejně musel posoudit, tak jako dle účinné úpravy. V druhém případě, kdy před nebo během ověřování

⁹⁴ Důvodová zpráva zákona 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

⁹⁵ BAHÝ LOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 87. str. (k § 9a).*

pozbylo stanovisko platnosti, by bylo vhodné vydat nesouhlasné ZS. Je-li totiž ZS neplatné, ale orgán EIA si to nemůže vyhodnotit, tak musí provést proces ověření, i když je zjevné, že v navazujícím řízení bude návrh zamítnut. Proto by tedy bylo v těchto případech vhodné, aby v případě pozbytí platnosti ZS mohl orgán EIA vydat nesouhlasné stanovisko. Tím by nemusel provádět proces ověřování a následně by také navazující orgán nemusel zkoumat neplatnost.

Zákon také umožňuje prodloužení platnosti, ale již neupravuje, jakou formou k tomu dochází. V praxi orgány vydávají prodloužení jako „*prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí*“ ale formu neuvádí. V úvahu tak přichází forma rozhodnutí, závazného stanoviska či jiného úkonu dle části IV. SŘ. Dle povahy prodloužení se nejedná o rozhodnutí, neboť prodloužení nezakládá, nemění, neruší a ani nedeklaruje práva a povinnosti. Dle mého názoru by se mělo jednat o formu závazného stanoviska. I takové stanovisko by pak bylo podkladem pro navazující řízení, orgán v navazujícím by jím byl vázán a současně by také byla zajištěna obrana proti samotnému prodloužení platnosti (např. kdyby byla platnost povolena i přes podstatné změny).⁹⁶

3.1.5 Odchylka v 5. odst. ustanovení § 9a zákona o PVŽP

Výjimku z výše zkoumaného procesu ověřování obsahuje odstavec 5., který říká, že závazné stanovisko je vydáno v ověřovacím řízení vždy, je-li navazujícím řízením řízení stavební či řízení o změně stavby před jejím dokončením. V těchto případech je tedy ZS vydáno vždy, a to buď jako souhlasné v případě shody záměrů či změn bez negativních vlivů nebo nesouhlasné v případě změn s možnými negativními vlivy na životní prostředí. V prvním uvedeném spočívá zkoumaná výjimka. V následující části se tak budu věnovat důvodu a následkům vydání souhlasného ZS v ověřovacím procesu.

Dle mého názoru je vydáním tohoto souhlasného stanoviska zvýšen ochranný účel ověřování. Tato dvě navazující řízení jsou konečnými, a na základě rozhodnutí vydaných v těchto řízeních dochází k samotné realizaci záměru. To znamená, že měl by-li záměr negativní dopady na životní prostředí, tak po těchto řízeních by k zásahům fakticky došlo. Proto zde zákonodárce posiluje ochranu a zavádí vydání dalšího souhlasného stanoviska, které záměr potvrzuje.

Dalším důvodem by mohlo být také zapracování podmínek, kdy tato navazující řízení jsou konečnými a v této fázi již musí záměr splňovat všechny podmínky stanovené ZS EIA, aby mohl být v této podobě schválen v navazujícím řízení. Kontrola podmínek v rámci verifikace se vztahuje na podmínky související s daným navazujícím řízením, a tudíž ne v každém ověřování

⁹⁶ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

musí být zapracovány všechny podmínky, ale v řízeních dle odst. 5 tomu tak již být musí a splnění všech podmínek je potvrzeno vydáním souhlasného stanoviska.

K uvedené aktuální úpravě má připomínky veřejná ochránkyně práv dr. A. Šabatová, kdy ve svých připomínkách k zákonu č. 39/2015 Sb. uvádí, že za nejpodstatnější rozhodnutí z environmentálního hlediska bývá označováno územní rozhodnutí (většina podmínek stanoviska EIA se tradičně přebírá do územního rozhodnutí), a v českém právním systému je proto primární fáze územního řízení (územního rozhodnutí), nikoliv stavebního řízení (stavebního povolení). Proto požaduje, aby byl orgán EIA povinen vydat verifikační závazné stanovisko rovněž před územním řízením.⁹⁷

Vzhledem k tomu, že v procesu verifikace orgány daný záměr vždy posoudí a vždy se k danému zjištění vyjádří, tak by do budoucna bylo vhodné zvážit vydání souhlasného ZS i v případě souladu záměrů, a to buď také před územním řízením (jako další výjimka ve smyslu odst. 5) nebo před všemi navazujícími řízeními (ve smyslu § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP). Tato druhá varianta je dle dr. Šabatové ideální stav⁹⁸. Připravovaná změna zákona o PVŽP již počítá s vydáváním souhlasných stanovisek v případě souladu. Ve zmíněné novele je konkrétní výčet navazujících řízení, a výsledkem ověřovacího procesu je vydání souhlasného nebo nesouhlasného ZS. Tím je celý postup jasnější, je zde výšena ochrana životního prostředí a dalším přínosem je, že bude-li vydáváno souhlasné stanovisko ve verifikačním řízení, bude v rámci navazujícího řízení možnost odvolání proti takovému stanovisku, což za současné úpravy není možné, a což je určitě dalším přínosem a posílením ochrany v procesu EIA.

3.1.6 Hodnocení úpravy verifikačních závazných stanovisek dle § 9a odst. 4 a 5

Zavedení další fáze do povoloovacího procesu lze určitě vnímat kladně. Tímto ověřováním vzniká pojistka, kdy všechny záměry se souhlasným ZS EIA projdou ověřováním před navazujícím řízením. Při absenci této fáze by ověřování musel provést orgán v navazujícím řízení, který je ZS EIA vázán. Současná úprava však ověřování svěřuje orgánům EIA, protože právě ty jsou specializované na proces posuzování vlivů na životní prostředí, a v tomto lze spatřovat další z přínosů celého institutu. Naopak mezi negativní dopady tohoto institutu bude patřit zvýšení nákladů, kdy realizace záměrů je navýšena o další krok, což může zvýšit personální a ekonomickou náročnost. Ministerstvo životního prostředí s tímto počítá, a ve své důvodové zprávě uvádí, že zvýšené zatížení může nastat na MŽP, kde počítá s navýšením přibližně pěti

⁹⁷ Připomínky veřejné ochránkyně práv ze dne 26. Června 2014 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP.

⁹⁸ Tamtéž.

zaměstnanců, což je zvýšení ročních nákladů kolem 3,3 mil. Kč. Co se týče podnikatelských subjektů, tak u nich Ministerstvo nepočítá se zvýšeným zatížením.

Dalším bodem hodnocení bude závěr ověřování. V případě, že je záměr totožný či zde jsou změny bez negativního vlivu na životní prostředí, není vydáváno žádné stanovisko. Do dalšího řízení se tak pokračuje s původním vydaným ZS EIA. Zde by do budoucna bylo vhodné zvážit vydávání souhlasného ZS v případech souladu pro zvýšení ochrany. Také se domnívám, že by se tímto krokem nezvýšila ani časová či finanční zátěž, protože orgány již dle aktuální právní úpravy vydávají vyjádření pro navazující orgán, takže změna by spočívala pouze ve formě. Dalším přínosem by také byla možnost odvolání proti souhlasnému ověřovacímu ZS v rámci navazujícího řízení.

Dojde-li orgán při ověřování k závěru, že záměr, který má být předmětem navazujícího řízení obsahuje změny, které mají negativní vlivy na životní prostředí nebo nebyly splněny podmínky stanoveny v ZS EIA, vydá orgán dle § 9a odst. 4 nesouhlasné závazné stanovisko. Zde je třeba posoudit vydání nesouhlasného stanoviska. Neodpovídá-li ověřovaný záměr záměru, pro který bylo ZS vydáno přichází v úvahu také zrušení ZS. Kdyby však bylo ZS zrušeno, tak pro další realizaci původního záměru by musel být proces EIA proveden znovu. Z celkového pojetí záměru a také vzhledem k časové a finanční náročnosti procesu EIA, by však krok zrušení nebyl žádným přínosem. Zvolená úprava nesouhlasného ZS je vhodná, jelikož při vydání nesouhlasného ZS pro negativní změny, lze pokračovat pro původní záměr (v případě zrušení by to nešlo), případně lze splnit podmínky a opět pokračovat v povolovacím procesu pro stejný záměr.

3.2 Verifikační závazná stanoviska dle přechodných ustanovení zákona 39/2015 Sb.

V přechodných ustanoveních (dále „PU“) zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., zákon o PVŽP, je v bodu 1 upraven další typ závazného stanoviska, kdy i zde se jedná o ověřovací závazné stanovisko, ale rozdíl vůči ověřování dle § 9a odst. 4 zákona o PVŽP spočívá v předmětu, četnosti a následku tohoto ověřování. Zde se posuzuje soulad s právními předpisy, a jedná se tak o posouzení právní, dále je zde výsledkem vydání souhlasného ZS nebo nevydání stanoviska a ověřování dle PU probíhá pouze jednou, a to před prvním

navazujícím řízením, což vyplývá z předmětu posuzování. Je-li nutné provést ověřování jak dle ustanovení § 9a odst. 4, tak také dle PU, je zde možné spojení obou ověřování⁹⁹.

Všechna stanoviska EIA, která byla vydána před účinností novely, tj. před 1. 4. 2015, musí projít ověřením, které probíhá opět u orgánu EIA. Tento orgán musí ověřit obsah stanovisek, který musí být v souladu s požadavky právních předpisů, které zpracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU. Je-li stanovisko v souladu, vydá orgán souhlasné závazné stanovisko a zahrne do něj případné podmínky provedení záměru. Nelze-li takové souhlasné ZS vydat, musí být záměr předmětem nového posuzování v procesu EIA.

Požadavky předpisů, které se budou ověřovat, budou pouze požadavky zákona o PVŽP (směrnice je zpracována ve více předpisech, ale pro účely verifikace se použije jen tento zákon), a to konkrétně náležitosti stanoviska dle přílohy 6.¹⁰⁰ Z toho vyplývá, že v procesu ověřování dle přechodných ustanovení budou předmětem tyto náležitosti (př. kapacita záměru, umístění, odůvodnění, atd.)¹⁰¹, a budou-li splněny v původním stanovisku, tak bude vydáno souhlasné závazné stanovisko.

Na základě tohoto ustanovení také dochází ke změně formy původního stanoviska. Stanoviska EIA vydávána do účinnosti zákona č. 39/2015 Sb. neměla formu závazného stanoviska, ale byla vydávána pouze jako odborný posudek.¹⁰² Proces verifikace však vede k vydání souhlasné závazného stanoviska, a tím dochází i ke změně formy původního stanoviska EIA. Tímto krokem se tak i dříve vydaná stanoviska stanou závaznými pro navazující řízení a budou vyhovovat předpisům EU. V případě souladu jsou vydávána souhlasná ZS a v případě nesouladu orgán nevydává žádné stanovisko. Zde si lze klást otázku, zda by v těchto případech nemělo být vydáváno nesouhlasné ZS jako v případech dle § 9a odst. 4. PVŽP.

Vzhledem k tomu, že od účinnosti novely musí být pro zahájení navazujícího řízení vydáno souhlasné ZS, tak účinky nesouhlasného ZS či původního odborného podkladu by vedly ke stejnému závěru – zamítnutí návrhu na navazující řízení. Zde by tedy vydávání nesouhlasného ZS bylo nadbytečné. Navíc jak v případě nesouhlasného ZS, tak i v případě odborného posudku by musel být pro pokračování v realizaci proveden proces EIA znovu, čímž je podpořen závěr nadbytečnosti vydávání nesouhlasných ZS dle přechodných ustanovení. Na druhou stranu, důvody proti současné úpravě nevydání nesouhlasného ZS spočívají v nemožnosti obrany. Může tak vzniknout situace, kdy daný investor má souhlasné stanovisko podle předchozí úpravy, to ale neprojde verifikací, a investor nebude mít žádnou možnost obrany. Co do nevydání

⁹⁹ BAHÝ LVOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 250. str. (k přechodným ustanovením).*

¹⁰⁰ Metodický výklad MŽP ze dne 18. srpna 2016, k čl. II bodu 1 zákona 39/2015 Sb.

¹⁰¹ Příloha 6. Zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰² Zákon 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 3. 2015.

nesouhlasného závazného stanoviska, tak úprava nepřináší žádné výhody, ale naopak odebírá možnost obrany. Proto by dle mého názoru bylo vhodné při nesouladu s předpisy vydat nesouhlasné závazné stanovisko. Dalším argumentem pro tento závěr je, že kritéria posouzení nejsou zákonem stanovena, zaleží to tak na orgánu EIA, a i proto by zde měla být možnost přezkumu.¹⁰³

4 Závazná stanoviska k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí dle § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů, upravuje v § 23a vydávání závazných stanovisek k vlivům prioritních dopravních záměrů na životní prostředí. Toto ustanovení bylo do zákona vloženo zákonem č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP, a je reakcí na změnu zákona o PVŽP provedenou zákonem č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon o PVŽP. Problematice stanovisek vydaných před změnou zákona o PVŽP bude věnována tato kapitola práce, kdy se zde budu zabývat situací, která nastala novelizací zákona o PVŽP, a dále se zde budu zabývat zvoleným řešením. Toto řešení zde zhodnotím ve vztahu k celému procesu EIA, a případně se pokusím uvést i jiné možnosti řešení problému vzniklého přijetím zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon o PVŽP.

4.1 Situace stanovisek EIA vydaných dle zákona č. 244/1992 Sb. po účinnosti zákona č. 39/2015 Sb.

Zákon č. 39/2015 Sb., který mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zavádí v rámci implementace směrnice EIA¹⁰⁴ nové instituty a ustanovení do zákona o PVŽP. Tyto změny jsou účinné od 1. 4. 2015, a budou tak dopadat jak na všechny procesy posuzování vlivů zahájeny od 1. 4. 2015, tak také na již probíhající procesy EIA.¹⁰⁵ Otázkou zde je, co se bude dít se stanovisky, která byla vydána před 1. 4. 2015, tj. za účinnosti původní úpravy. Tato stanoviska mají odlišnou formu, jedná se pouze o odborné podklady dle části IV. SŘ, a postup ve věci těchto stanovisek po účinnosti novely upravují přechodná ustanovení zmíněné

¹⁰³ MOTZKE, Radek. *Novela EIA – průlomová změna pro investory, úřady i veřejnost* [online]. Oze.tzb-info.cz, 22.4.2015, [cit. 25. února 2017]. Dostupné na <http://oze.tzb-info.cz/klimaticke-zmeny/12595-novela-zakona-eia-prulomova-zmena-pro-investory-urady-i-verejnost>.

¹⁰⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP.

¹⁰⁵ Tamtéž.

novely provedené zákonem č. 39/2015 Sb. Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, u těchto stanovisek se ověří soulad s požadavky právních předpisů, které zpracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU¹⁰⁶, a v případě souladu bude vydáno závazné stanovisko. Stanoviska, na která dopadají zmíněná přechodná ustanovení lze rozdělit na ta, která byla vydána dle zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, před účinností zákona č. 39/2015 Sb., a na ta, která byla vydána dle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí. Stanoviska dle druhého zmíněného předpisu jsou ta, která mohou představovat problémy s přijatou novelou, a kterým je věnována tato kapitola. Tato stanoviska byla vydána dle předpisu přijatého před vstupem ČR do EU, a nemohou tak v dostatečné míře naplňovat požadavky předpisů dle přechodných ustanovení. To znamená, že stanoviska vydána dle zákona č. 244/1992 Sb. by neprošla ověřovací fází, nebyla by vydána souhlasná závazná stanoviska a celý proces EIA by musel být znovu proveden.

Záměry, ke kterým byla stanoviska vydána dle zákona č. 244/1992 Sb., byly skoro všechny již povoleny, realizovány, popřípadě od nich bylo upuštěno, ale jsou zde i výjimky spočívající v rozsáhlých dopravních projektech¹⁰⁷, u kterých je mnohem větší časová náročnost. U těchto projektů může být doba mezi vydáním stanoviska EIA a vydáním stavebního povolení delší než 15 let¹⁰⁸, a v důsledku délky celého povoloovacího procesu, zde vznikla situace, kdy byla stanoviska EIA vydána dle zákona č. 244/1992 Sb., ale stavební povolení ještě vydáno nebylo. Tento stav má za následek povinnost ověření dle přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., ale jak bylo uvedeno výše, tak z důvodu staré úpravy, dle které byla tato stanoviska vydána, by tímto ověřením neprošla, a celý proces EIA by musel být proveden znovu. Tímto by se zpozdila realizace projektů, čímž by vzrostly finanční náklady, a také by zde nastal problém s čerpáním dotací. Uvedené záměry mají být realizovány z dotací, které však musejí být vyčerpány do stanovené doby, a proto by posunutí realizace projektů ohrozilo také čerpání dotací.¹⁰⁹ Z těchto důvodů zde bylo namísto hledat řešení celého problému a vyhnout se tak posunutí realizace záměrů dopravních záměrů.

¹⁰⁶ Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb. o PVŽP, čl. II, bod 1.

¹⁰⁷ Ministerstvo životního prostředí. *Mýty a fakta o problému zákona o PVŽP v České republice* [online]. mzp.cz, 5. května 2016 [citováno 5. března 2017]. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/news_160505_EIA_myty_fakta>.

¹⁰⁸ Ministerstvo životního prostředí. *Mýty a fakta...*

¹⁰⁹ Česká tisková kancelář. *Česko o miliardové dotace na dálnice a železnice nepřijde, sněmovna narychlo schválila změnu zákona* [online]. Zpravy.aktualne.cz, 29. června 2016. [citováno 6. března 2017]. Dostupné na <<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/cesko-o-miliardove-dotace-na-dalnice-nebo-zeleznice-neprijde/r~b5f012c63dbf11e68afb002590604f2e/?redirected=1489513559>>.

4.2 Ustanovení § 23a zákona č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP

Řešením výše popsaného problému bylo přijetí zákona č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon o PVŽP. Tímto zákonem byl do zákona o PVŽP vložen § 23a, který upravuje zvláštní režim pro prioritní dopravní záměry. Jedná se tak o výjimku z ověřování stanovisek dle přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., která je stanovena pro prioritní dopravní záměry. Tento zvláštní režim je stanoven pro stanoviska, která budou splňovat 4 podmínky v § 23a. Aby daný záměr spadl pod tento režim, musí se jednat o záměr na transevropské dopravní síti, pro který bylo vydáno územní rozhodnutí nejpozději 31. 3. 2015, a pro který bylo vydáno stanovisko EIA dle zákona č. 244/1992 Sb. Poslední podmínkou je, že daný záměr musí vláda stanovit svým nařízením.

Zde je nutné se zabývat výkladem první podmínky, která říká, že záměr se musí nacházet na transevropské dopravní síti (dále „TDS“). Jedná se o pojem evropského práva a cílem TDS je napomáhání rozvoji vnitřního trhu, prohlubování hospodářské a sociální soudržnosti a umožnění plného využití výhod vyplývajících z vytváření prostoru bez vnitřních hranic.¹¹⁰ Další podmínky a vytyčení TDS je upraveno v nařízení EU¹¹¹, a pro splnění první podmínky § 23a je tak nutné, aby se daný záměr nacházel na TDS, které jsou konkrétně vymezeny ve výše uvedeném nařízení. Další podmínkou ustanovení § 23a, kterou je nutné se blíže zabývat je poslední podmínka, která odkazuje na nařízení vlády. Tím je nařízení vlády č. 283/2016 Sb., o stanovení prioritních dopravních záměrů, s účinností od 12. 9. 2016, a v jehož příloze je uvedeno 9 konkrétních záměrů.

Těchto 9 záměrů splnilo také další 3 podmínky (tj. nachází se na transevropské dopravní síti, územní rozhodnutí pro ně bylo vydáno do 31. 3. 2015, souhlasné stanovisko bylo vydáno dle zákona č. 244/1992 Sb.), a jsou tak vyloučeny z přezkumu dle přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb.¹¹² Pro těchto 9 záměrů bude závazné stanovisko vydáváno dle § 23a zákona o PVŽP, kdy postup vydávání je uveden v následující části práce.

4.2.1 Proces vydávání závazných stanovisek dle § 23a zákona o PVŽP

U záměrů spadajících pod § 23a se nebude provádět ověřování souladu s požadavky právních předpisů, které zapracovávají směrnici EIA, dle přechodných ustanovení zákona č.

¹¹⁰ Čl. 170 Smlouvy o fungování Evropské Unie.

¹¹¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013, o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU.

¹¹² § 23a odst. 10 zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů.

39/2015 Sb., a to, co zde bude ověřováno, je využitelnost původního stanoviska EIA.¹¹³ Konkrétně se bude posuzovat totožnost záměru, pro který má být vydáno ZS se záměrem, pro který bylo vydáno původní stanovisko. Dále se budou posuzovat případné změny v dotčeném území a také soulad obsahu původního stanoviska s původními právními předpisy, tedy se zákonem č. 244/1992 Sb. (např. zda byly dodrženy náležitosti původní právní úpravy, zda bylo stanovisko zpracováno způsobem a orgánem dle zákona, zda byl způsob projednání s veřejností odpovídající zákonu, zda také zda učiněné závěry ve stanovisku odpovídají zákonné úpravě...¹¹⁴ V případě souladu bude výsledkem vydání závazného stanoviska, ale dojde-li Ministerstvo ŽP k tomu, že jsou zde změny v záměru či dotčeném území, které mají negativní vliv na ŽP, nebo že je zde nesoulad s právními předpisy vydá nesouhlasné závazné stanovisko.

V ustanovení § 23a odst. 3 je také zakotveno, že vydané závazné stanovisko má obsahovat opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí. Těmito opatřeními se myslí stanovení podmínek¹¹⁵ v závazném stanovisku, a při jejich stanovení vezme orgán v úvahu účinné právní předpisy v oblasti životního prostředí a veřejného zdraví.¹¹⁶ Na základě již vydaných závazných stanovisek dle § 23a lze uvést, že Ministerstvo životního prostředí, které tato stanoviska vydává¹¹⁷, se vyjadřuje k jednotlivým podmínkám a přebírá-li dané podmínky do závazných stanovisek, uvádí a odůvodňuje, proč se s nimi ztotožňuje.¹¹⁸

Ověřování totožnosti záměru, pro který bylo vydáno závazné stanovisko dle § 23a se záměrem, pro který má být vedeno navazující řízení je upraveno v odst. 8 ustanovení § 23a, kdy toto ověřování zde odpovídá ověřování dle § 9a odst. 4 zákona o PVŽP (coherence stamp), avšak toto ověřování je zde uloženo orgánu v navazujícím řízení. I v ověřování je tak stanovena výjimka a úprava je zde jiná než u ZS dle § 9a odst. 1. Ověřování se i zde bude řídit ustanovením § 9a odst. 4 a 5¹¹⁹, kdy v případě souladu záměrů bude vydáno souhlasné stanovisko dle § 9a odst. 5 a v případě změn v záměru, které mohou mít negativní vliv na životní prostředí, bude vydáno nesouhlasné stanovisko. K ověřování však dochází v navazujícím řízení, v čemž je rozdíl oproti stanoviskům dle § 9a odst. 1, a dle mého názoru není zvolená výjimka nutná, jelikož se odchyľuje od účinné úpravy ověřování dle § 9a odst. 4 bez podstatných důvodů, a kdyby byl zachován

¹¹³ MAREŠ, D., JEŘÁBEK, J. *K možnosti využití starších stanovisek EIA (vydaných dle zákona č. 244/1992 Sb.) i po 1. dubnu 2015*. Minerální suroviny, 2015, roč. 3, s. 17-19.

¹¹⁴ Příloha 4 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP.

¹¹⁶ § 23a odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁷ § 23a odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁸ Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí vydané Ministerstvem životního prostředí ze dne 6. února 2017, Sp. zn. 000381/A-10.

¹¹⁹ § 23a odst. 8 zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů.

soulad se stanovisky dle § 9a a ověřování by prováděl orgán, který je vydal, nezpůsobovalo by to žádné problémy. Navíc se jedná o 9 záměrů, takže by se nejednalo ani o zvýšené zatížení Ministerstva ŽP.

4.2.2 Hodnocení zvolené úpravy ustanovení § 23a zákona č. 100/2001 Sb., o PVŽP, ve znění pozdějších předpisů

Devět záměrů stanovených nařízením vlády splnilo i další tři podmínky z § 23a, a ke všem těmto záměrům již bylo vydáno závazné stanovisko dle § 23a (poslední 10. 2. 2017).¹²⁰ Ustanovení § 23a tak již bylo vyčerpáno a stalo se obsoletním, jelikož zde nejsou další záměry, které by naplnily dané podmínky, a žádosti o vydání ZS dle § 23a už ani nelze podat (žádosti bylo možné podat pouze do 31. ledna 2017). Jednalo se tak o účelové ustanovení, které bylo do zákona vloženo pouze pro vydání závazných stanovisek k výše popsaným záměrům, kdy tomuto účelu dané řešení posloužilo, když ke všem stanoveným záměrům bylo závazné stanovisko již vydáno. Vzhledem k tomu, že daná výjimka zakotvuje nové práva a povinnosti bylo nutné tuto změnu provést zákonem a nestačilo by pouhé nařízení vlády či vyhláška Ministerstva ŽP¹²¹, tudíž zvolené formě se také nedá nic vytknout.

Jediné co bych danému ustanovení vytkla je ověřování totožnosti záměrů (coherence stamp), které je zde svěřeno orgánům v navazujícím řízení. Tato výjimka je dle mého názoru bezdůvodná, a pro soulad celého procesu EIA a svěření rozhodování o stanoviscích specializovanému orgánu, by bylo vhodnější nechat ověřování na orgánu, který ZS vydal.

¹²⁰ Závazné stanovisko k vlivům prioritního dopravního záměru na životní prostředí vydané Ministerstvem životního prostředí ze dne 10. února 2017, Č.j. 9937/ENV/17.

¹²¹ Čl. 78 a čl. 79 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Závěr

V této práci na téma „Závazná stanoviska v procesu posuzování vlivů na životní prostředí“ jsem se zabývala jak samotnou formou závazných stanovisek, tak také jednotlivými případy jejich vydávání v rámci procesu EIA. Již v úvodu práce jsem nastínila dvě roviny práce, kdy v rámci první roviny jsem se zabývala formou ZS, a to konkrétně její vhodností, účelností, jejími přínosy a nedostatky v rámci procesu EIA. V rámci druhé roviny práce jsem se konkrétně zabývala jednotlivými případy vydávání ZS (závazná stanoviska EIA dle § 9a odst. 1-3 zákona o PVŽP, závazná stanoviska dle § 9a odst. 4-5 zákona o PVŽP, verifikační závazná stanoviska dle přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., a závazná stanoviska k prioritním dopravním záměrům dle § 23a zákona o PVŽP), u kterých byl předmětem zkoumání jejich smysl, účel, využití a vhodnost a dostatečnost právní úpravy.

Ke změně formy právní úpravy závazných stanovisek došlo 1. 4. 2015, kdy dle předchozí právní úpravy byla stanoviska pouhými odbornými posudky. Z důvodů této změny v právní úpravě byla část práce věnována detailně samotné formě závazných stanovisek. Vycházela jsem z účinné právní úpravy a pro účely srovnání také z úpravy předchozí. Jak již bylo uvedeno v rámci dílčích závěrů v práci, změna právní úpravy byla přínosná, a to z následujících důvodů. Tím, že byla zvolena forma závazných stanovisek, tak je rozhodování o vlivech na životní prostředí plně v rukou specializovaných orgánů, a orgány v navazujících řízeních jsou stanoviskem vázány. Právě tato závaznost je jednou z nejpodstatnějších změn a přínosem stanovisek EIA. Druhým pozitivem současné úpravy je přezkum závazných stanovisek, který zde není vyloučen, ale je umožněn v rámci navazujícího řízení. Jelikož je celý povolovací proces při realizaci záměrů časově náročný, tak je zde forma ZS efektivní, jelikož přezkum je zde „odložen“ až do navazujícího řízení, kdy se jedná o přezkum ZS i navazujícího rozhodnutí v jedné fázi, a tato úprava „2v1“ znamená jak časovou, tak finanční úsporu, což odpovídá zásadě procesní ekonomie. Umožněn je také soudní přezkum, kdy se soud v odůvodnění svého rozhodnutí může vypořádat také se závazným stanoviskem, a tím je zajištěn přístup k soudu i ve věci závazných stanovisek. V právním řádu je zakotveno také přezkumné řízení závazných stanovisek, jehož předmětem mohou být samotná ZS. K přezkumnému řízení jsem v práci navrhovala de lege ferenda úpravu výstupů přezkumného řízení v podobě závazných stanovisek, která by odpovídala pojetí celého EIA procesu a odbourávala by nejasnosti postupu.

Závazná stanoviska tak poskytují odborné posouzení možných vlivů na životní prostředí stanoveným orgánem, která jsou pro další řízení závazná a jejich ochrana, respektive ochrana životního prostředí, kterou zajišťují, je dále posílena verifikačními závaznými stanovisky, kterým byla věnována kapitola 3. Institut verifikačních stanovisek je také důsledkem novely provedené

zákonem č. 39/2015 Sb., kdy v rámci tohoto institutu dochází k přezkoumání záměru ještě před vydáním správního rozhodnutí, a je tak zajištěno, aby rozhodnutí bylo vydáno skutečně pro záměr, který obdržel souhlasné závazné stanovisko. Kromě samotného ověření závazných stanovisek dochází také ke sjednocení režimu procesu EIA, kdy stanoviska vydávána ještě jako pouhé odborné posudky se právě díky verifikaci stanou závaznými stanovisky. Krom tohoto sjednocení se tak i těmto stanoviskům dostane závaznosti a je jim poskytnuta ochrana v rámci navazujícího řízení. Během zkoumání těchto verifikačních procesů jsem se zabývala také jednotlivými výstupy těchto procesů, a zde jsem navrhovala zvážení vydávání také souhlasného závazného stanoviska v případě souladu záměrů či v případě změn s negativním vlivem po vzoru souhlasného stanoviska dle §9a odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., čímž by byla založena možnost následného přezkumu takového stanoviska.

Jak pro stanoviska EIA dle §9a odst. 1-3 zákona č. 100/2001 Sb., tak pro verifikační závazná stanoviska dle §9a odst. 4 téhož zákona, je podstatný pojem navazujícího řízení, kterému jsem se v práci věnovala u obou případů vydávání ZS. Výklad tohoto pojmu může být v praxi nejasný a navíc je u těchto dvou zmíněných případů vydávání ZS rozdílný, a tudíž může v praxi přinášet problémy. Co se týče zmiňovaných nedostatků, tak na řešení jejich je již v současné době pracováno. Chystaná změna zákona č. 100/2001 Sb. (ve fázi před 2. čtením v Poslanecké sněmovně – květen 2017) reaguje právě na výstupy verifikačního procesu či na výklad pojmu navazujícího řízení. Zmíněná novela obsahuje konkrétní výčet navazujících řízení, čímž je odstraněna nejasnost ve výkladu a také zavádí vydávání souhlasného stanoviska při procesu verifikace, kterou jsem i já v práci volila jako vhodné řešení.

Poslední kapitola byla věnována prioritním dopravním záměrům, které jsou také reakcí na změnu právní úpravy provedenou zákonem č. 39/2015 Sb. V důsledku této změny zde došlo k situaci, kdy mohlo dojít k výraznému prodloužení realizace významných staveb v oblasti dopravy, a tak bylo hledáno řešení, kterým bylo stanovení zvláštního režimu. Jak již bylo řečeno v kapitole 4., tato úprava je zcela účelová a danému účelu zcela vyhověla. Vydávání závazných stanovisek pro prioritní dopravní záměry podléhalo několika podmínkám a tyto podmínky účelově naplňovaly pouze vybrané záměry. Pro všechny tyto záměry již byla závazná stanoviska vydána a ustanovení týkající se těchto ZS tak bylo vyčerpáno. Jediné, co by zde mohlo působit problémy, je úprava verifikace stanovisek k prioritním dopravním záměrům, která zde byla svěřena orgánu v navazujícím řízení a ne orgánu EIA.

V rámci dílčích závěrů byly uvedeny jak přínosy, tak nedostatky současné právní úpravy co do formy závazných stanovisek a co do případů jejich vydávání v rámci procesu EIA. Co se týče nedostatků, tak se jedná spíše o menší nedokonalosti, přičemž na některých se již pracuje

v rámci připravované novely. Dle mého názoru je tak celková úprava závazných stanovisek v procesu EIA dobře zvolená, změna provedena zákonem č. 39/2015 Sb. byla jednoznačně přínosem a i další směr vývoje právní úpravy procesu EIA vede k dalším přínosům v rámci procesu EIA.

Seznam použitých zdrojů

Právní předpisy

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění účinném do 31. 3. 2015.

Zákon č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb.

Zákon č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb.

Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 17/1992 Sb., zákon o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 24/2006 Z.z., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Zákon č. 71/1967 Z.z., o správnom konaní, ve znění pozdějších předpisů.

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

Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 1315/2013 ze dne 11. prosince 2013, o hlavních směrech Unie pro rozvoj transevropské dopravní sítě a o zrušení rozhodnutí č. 661/2010/EU.

Komentáře

BAHÝLOVÁ, Lenka, KOCOUREK, Tomáš, VOMÁČKA, Vojtěch. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2015. 312 s.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 848 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015. 496 s.

MAREČEK, Jan a kol. *Komentář ke stavebnímu zákonu a předpisy související*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 840 s.

Monografie

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H.Beck, 2012. 832 s.

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 680 s.

JANČAROVÁ, Ilona, HANÁK, Jakub, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Vlastník a podnikatel při ochraně životního prostředí*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2015. 452 s.

MAREK, Karel, PRŮCHA, Petr. *Stavební právo veřejné a soukromé*. 1. vydání. Praha: Leges, 2013. 336 s.

KATRLÍK, Radovan. *Zákon o posudzování vplyvov na životné prostredie – komentár*. 1. Vydání. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, 400 s.

GLASSON, John, THERIVEL Riki, CHADWICK, Andrew. *Introduction to enviromental impact assessment*. 2. vydání. Abingdon: Taylor & Francis, 2012. 469 s.

GILPIN, Alan. *Enviromental Impact Assessment*. Cambridge: C. University Press, 1995. 200 s.

JANS, Jan H., VEDDER, Hans H.B. *European Envirometal Law*. 4. vydání. Groningen: Europa Law Publishing, 2012, 560 s.

Odborné časopisy

HANDRLICA, Jakub. *Závažné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závažným stanoviskem*. Právní fórum, 2006, roč. 10, s. 366-372.

MAREŠ, D., JEŘÁBEK, J. *K možnosti využití starších stanovisek ELA (vydaných dle zákona č. 244/1992 Sb.) i po 1. dubnu 2015*. Minerální suroviny, 2015, roč. 3, s. 17-19.

Judikáty

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. června 2007, sp. zn. 4 As 37/2005-83.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2009, sp. zn. 9 As 21/2009-150.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. ledna 2010, sp. zn. 1 As 91/2009-83.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. září 2010, sp. zn. 5 As 56/2009-63.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 2 As 75/2009-113.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. listopadu 2011, sp. zn. 9 As 53/2011-67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. února. 2012, sp. zn. 8 As 12/2012-113.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, sp. zn. 4As 52/2012-26.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. května 2014, sp. zn. 4 As 42/2014-69.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2015, sp. zn. 4 As 241/2014-30.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. května 2016, sp. zn. 6 As 291/2015-34.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. února 2014, sp. zn. 30 A 57/2012-84.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. srpna. 2005, sp.zn. 10 Ca 154/2005-105.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. května 2006, Velká Británie proti London Borough of Broomley, C-290/03, bod 49.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. března 2011, řízení Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další proti Vlaams Gewest, C-275/09, bod 33.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. dubna 2012, Pro-Braine ASBL a další proti Commune de Braine-le-Château, C-121/11, bod 31.

Internetové stránky

PAUKERTOVÁ, Ivana. Časový průběh procesu EIA. Paukertova.cz, 17.dubna 2009. Dostupné na <<http://www.paukertova.cz/view.php?cisloclanku=2009040002>>.

MERVARTOVÁ, Martina. Závazné stanovisko a jeho přezkum. Epravo.cz, 7. prosince 2011. Dostupné na <https://www.epravo.cz/top/clanky/zavazne-stanovisko-a-jeho-prezkum-80129.html>>.

TÖGELOVÁ, Jana. Novela zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Epravo.sk, 23.12.2014. Dostupné na <<http://www.epravo.sk/top/clanky/novela-zakona-o-posudzovani-vplyvov-na-zivotne-prostredie-2728.html>>.

MOTZKE, Radek. Novela zákona EIA – průlomová změna pro investory, úřady i veřejnost. Oze.tzb-info.cz, 22. dubna 2015. Dostupné na <<http://oze.tzb-info.cz/klimaticke-zmeny/12595-novela-zakona-eia-prulomova-zmena-pro-investory-urady-i-verejnost>>.

LOBOTKA, Andrej. Průměrná délka soudního řízení správního ve věcech přestupků a jiných správních deliktů za rok 2014. Mapaprutahu.cz, 24. 10. 2015. Dostupné na <<http://www.mapaprutahu.cz/blog/prumerna-delka-soudniho-rizeni-spravniho-ve-vecech-prestupku-jinych-spravnich-deliktu-za-rok>>.

Ostatní

Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP.

Důvodová zpráva k zákonu č. 256/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP.

Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2014 Z.z., kterým se mění a doplňuje zákon č. 24/2006 Z.z. o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně a doplnění některých zákonů v znění neskorších předpisů a kterým se mění a doplňují některé zákony.

Metodický výklad MŽP ze dne 18. srpna 2016, k čl. II bodu 1 zákona č. 39/2015 Sb.

Závěr č. 122 ze zasedání poradního sboru ministra ke správnímu řádu vnitřnímu ze dne 22. března 2013.

Závěr č. 31 ze zasedání poradního sboru ministra vnitřnímu k SR ze dne 10. dubna 2006.

Připomínky veřejné ochránčičky práv ze dne 26. června 2014 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o PVŽP.

Vyjádření ministra životního prostředí R. Brabce dne 12. prosince 2014 na schůzi PS. Dostupné na <<http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/023schuz/s023289.htm#r6>>.

Ministerstvo životního prostředí. *Mýty a fakta o problému zákona o PVŽP v České republice* [online]. mzp.cz, 5.5. 2016. Dostupné na <http://www.mzp.cz/cz/news_160505_EIA_myty_fakta>.

Anotace

Diplomová práce se zaměřuje na závazná stanoviska v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, a to jednak na formu těchto stanovisek a její důsledky a vhodnost pro proces PVŽP, tak také na jednotlivé případy vydávání stanovisek v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Konkrétně se práce detailně zabývá povahou, znaky, závazností a přezkumem závazných stanovisek a jednotlivé závěry jsou aplikovány na proces PVŽP. Dále je práce členěna dle jednotlivých případů vydávání stanovisek, kde se autorka věnuje smyslu a účelu těchto případů. Jedná se zde o stanoviska dle § 9a odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o dva případy verifikačních stanovisek a o stanoviska k prioritním dopravním záměrům.

Klíčová slova

Posuzování vlivů na životní prostředí, proces EIA, závazné stanovisko, správní rozhodnutí, odborný posudek, přezkum závazných stanovisek, verifikační závazná stanoviska, coherence stamp, prioritní dopravní záměry.

Abstract

The thesis focuses on the binding opinions in environmental impact assessment procedure. First part of thesis is focused on legal form of these binding opinions and its consequences and suitability for the EIA procedure and second part of thesis is focused on individual cases of issuing binding opinions in EIA procedure. Specifically, the work deals with form, signs, binding effects and review of binding opinions and individual conclusions are applied to the EIA procedure. The thesis is divided according to individual cases of issuing EIA opinions and the author describes the meaning and purpose of these cases. These are issuing binding opinions according to § 9/1 of Act no. 100/2001 Sb., two cases of verification opinions and binding opinions to the priority transport projects.

Key words

Environmental impact assessment, EIA procedure, binding opinion, administrative decision, expert evaluation, review of binding opinion, verification binding opinion, coherence stamp, priority transport projects.