

# **Analýza právního prostředí procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) vzhledem k otázce adaptace a mitigace změny klimatu v urbanizovaném prostředí ČR**

JUDr. Michal Bernard, PhD.

Mgr. Jana Koukalová

## Slovo úvodem

### **Analýza právního prostředí procesu posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) vzhledem k otázce adaptace a mitigace změny klimatu v urbanizovaném prostředí ČR**

Autoři:

JUDr. Michal Bernard, PhD., Mgr. Jana Koukalová  
advokátní kancelář Dohnal & Bernard, s. r. o.,  
<http://www.dohnalbernard.cz/>

Redakce a úvodní slovo:  
Mgr. Václav Orcígr

Ilustrace a sazba:  
MgA. Terezie Unzeitigová

Vydala Arnika – Centrum pro podporu občanů v roce 2022  
[www.arnika.org](http://www.arnika.org)  
Dělnická 13, Praha 7, 170 00

ISBN: 978-80-87651-40-7

Z praxe posledních let se ukazuje, že při povolování staveb většího rozsahu může docházet k problémům v kontextu posuzování jejich vlivů na životní prostředí. Pro udržitelnost výstavby a rozvoje lidských sídel v době klimatické krize je přitom stěžejní, aby právě procesu EIA, je-li zákonem vyžadován, byla věnována mimořádná pozornost. Je totiž nástrojem, který stojí v jádru ochrany veřejných zájmů, jestliže jako veřejný zájem definujeme ochranu příznivého životního prostředí.

Relativně nedávné proměny legislativy související s procesem EIA, konkrétně Zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ale i některých dalších předpisů, nicméně přinesly určitá rizika. Předkládaná právní analýza ukazuje kontext těchto problémů vyzorovaných v praxi a ve shromážděných případových studiích se zabývá jejich specifiky v kontextu rostoucích dopadů klimatické změny na urbanizované oblasti.

Podobný materiál dosud nebyl v rámci tématu posuzování vlivů na životní prostředí zpracován. Jeho význam spočívá zejména ve zmapování precedentních situací. Takto zpracovaná studie představuje významný vstup do tématu pro aktéry, kteří se s posuzováním vlivů musejí adekvátně vypořádávat v rámci povolovacích procesů, anebo se jím zabývají na odborné úrovni a v rámci své pracovní, potažmo i občanské praxe. Věříme proto, že tato analýza představuje zásadní přínos a užitečnou pomůcku jak pro veřejnou správu, úředníky a politiky, tak pro odbornou i laickou veřejnost. Proces EIA totiž představuje jeden z nástrojů, který pomáhá veřejnosti do povolování výstavby vstupovat a podílet se na rozhodování.

Infrastrukturní stavby i velké rezidenční projekty se nejvíce koncentrují do urbanizovaných oblastí, a pro Prahu i další města bude stěžejní, aby do budoucna zajistila jejich co možná nejmenší dopady na životní prostředí. Hlídat situace, které v tomto kontextu mohou nastat, patří k ústředním úkolům veřejné správy. Opakování některých praxí, které naopak na ochranu životního prostředí v kontextu posuzování vlivů měly negativní vliv, je přitom velmi pravděpodobné. Doufáme, že tato analýza ke zlepšení současného stavu dokáže přispět.

Mgr. Václav Orcígr  
Arnika – Centrum pro podporu občanů



## 1. Zadání

Zadaná analýza popisuje problémy, vznikající v povolovacích procesech staveb, které podléhají posouzení vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“), a popisuje specifika a komplikace, ke kterým u dlouhodobých projektů dochází v důsledku novelizace tohoto zákona a dalších souvisejících právních předpisů nebo neujednocených výkladů předpisů správními orgány, které jsou odpovědné za posuzování vlivů a povolování těchto staveb.

Analýza obsahuje odkazy na zákonná ustanovení, jejich novely a judikaturu, která k dané oblasti vznikla. Problematika je popsána na jednotlivých případových studiích projektů realizovaných v České republice. Analýza se specificky zaměřuje na oblast adaptace města a jeho částí na klimatické změny a zátěže v perspektivě legislativních změn v procesu posuzování vlivů na životní prostředí a ochranu klimatu v městském prostředí v perspektivě omezení možnosti uplatnění práv veřejnosti v povolovacích řízeních.

Klíčovou součástí analýzy jsou případové studie, na kterých jsou popsány legislativní i aplikační problémy v předmětné oblasti.

Tato analýza vychází z právního stavu ke dni 26. 5. 2022.

## 2. Požadavky právních předpisů na posuzování vlivů na klima v rámci procesu EIA, adaptace města a jeho částí na klimatické změny a zátěže

Problematika ochrany životního prostředí je s postupujícími klimatickými změnami stále více spojená s adaptací a mitigací klimatické změny. Specifická situace vzniká ve městech, kde vzhledem k nízké míře vsaku a odparu a k jejich specifické struktuře vzniká specifické mikroklima, nazývané tepelný ostrov města. Ten v městském prostředí zesiluje dopady změny klimatu, a to dále ohrožuje městskou vegetaci, což opět zesiluje efekt tepelného ostrova města. Další klíčovou oblastí, které se změna klimatu týká, je doprava (zde spojeno s ambiciózními plány v oblasti obnovitelných zdrojů energie).

Evropská komise i jednotlivé členské státy EU, včetně České republiky, formulovaly nové požadavky na posouzení vlivů na životní prostředí u investičních projektů. Tyto požadavky vychází z mezinárodních úmluv a jsou zhmotněny právními akty Evropské komise i vnitrostátními strategickými dokumenty nejvyšší úrovně.

Základním mezinárodně právním dokumentem v oblasti změny klimatu je tzv. Pařížská dohoda, coby součást Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, která má omezit emise skleníkových plynů po roce 2020 a navázat tak na Kjótský protokol.

Na úrovni EU jsou cíle v oblasti klimatu formulovány v řadě dokumentů, z nichž za klíčové považujeme následující:

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013 (Úř. věst. L 328, 21.12.2018) a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088 (Úř. věst. L 198, 22.6.2020).

Tyto závazné předpisy formulují dvě klíčové zásady, které se musí promítnout do posuzování vlivů záměrů konkrétních investorů na životní prostředí se zaměřením na vlivy na klima.

Postup investorů musí odpovídat důvěryhodné trajektorii snižování emisí skleníkových plynů v souladu s novými cíli EU v oblasti klimatu na rok 2030 a dosažením klimatické neutrality do roku 2050, jakož i s rozvojem odolným vůči změně klimatu. Infrastruktura se životností delší než do roku 2050 by měla rovněž zohledňovat provoz, údržbu a likvidaci podle podmínek klimatické neutrality, což může zahrnovat aspekty oběhového hospodářství. Postup investora má vycházet ze zásady „energetická účinnost v první řadě“, která je definována v čl. 2 bodě 18 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999.

Další klíčovou zásadou je princip „významně nepoškozovat“, který se odvíjí od přístupu EU k udržitelnému financování a je zakotven v nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/8522 (nařízení o taxonomii).

České právní předpisy a strategické dokumenty, které výše uvedené cíle a požadavky mezinárodních a evropských předpisů přebírají, jsou Strategie přizpůsobování se změně klimatu v podmínkách ČR (2015), v oblasti dopravy pak Dopravní politika České republiky pro období 2021–2027 s výhledem do roku 2050, a dále Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu.

Co se týče posuzování vlivů záměru na klima v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, Ministerstvo životního prostředí vydalo v říjnu 2017 pod č. j. MZP/2017/710/1985 Metodický výklad k aplikaci vybraných nových pojmů a požadavků zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů a zejména ve znění zákona č. 326/2017 Sb.

Konkrétně se tento metodický výklad zabývá pojmy biologická rozmanitost, změna klimatu a dalšími souvislostmi. V oblasti změn klimatu metodický výklad tento pojem nejdříve definuje a dále uvádí rozsah nově požadovaných údajů: údaje o tom, jak je v rámci návrhu provedení záměru řešena jeho energetická náročnost a účinnost, mimo jiné s ohledem na přímé či nepřímé emise skleníkových plynů a opatření ke snižování emisí či zlepšení energetické, provozní či logistické efektivity. Za přímé emise skleníkových plynů se považují i změny ve využívání krajiny. Za nepřímé emise skleníkových plynů se považují mj. emise související se zvýšenou poptávkou po dodávané energii i zvýšení poptávky na cestování a přepravu – údaje o stavu životního prostředí by měly

pro dotčené území obsahovat i údaje o dosavadním výskytu a četnosti klimatických a povětrnostních extrémů a přírodních katastrof a dále údaje o trendu a prognózách dalšího vývoje změny klimatu – zhodnocení únosného zatížení by mělo obsahovat rovněž zhodnocení environmentálního rizika plynoucího z dosavadních i výhledových změn klimatu ve vztahu k záměru a k popisovanému stavu životního prostředí v dotčeném území. Zejména pak to, jak je či není toto území schopno přizpůsobit se změně klimatu a jaké případné dopady z toho plynou pro posuzovaný záměr. Podle metodického výkladu je třeba popsat a zhodnotit vliv záměru na zmírňování změny klimatu, vliv záměru na přizpůsobení se změně klimatu, ale také zranitelnost záměru samotného vůči dopadům změny klimatu. Provedení záměru a jeho hodnocení z hlediska změny klimatu je třeba řešit ve vztahu k relevantním klimatickým a energetickým cílům.

### 3. Účastenství veřejnosti v navazujících řízeních

Závazné stanovisko EIA (podle předchozí právní úpravy stanovisko EIA) je výsledkem procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Niže v případové studii **Letiště Vodochody** je popsána otázka přezkoumatelnosti stanoviska EIA, ale též zajímavého úkazu v české právní praxi, a to zrušení stanoviska EIA na základě podnětu k přezkumu.

Zákon EIA definuje, co se rozumí tzv. navazujícím řízením. Po novele zákona EIA byl v ust. § 3 písm. g) stanoven taxativní výčet tzv. navazujících řízení.

Správní orgán, který vede navazující řízení, musí postupovat v souladu s požadavky zákona EIA pro tzv. navazující řízení. S tím má řada správních orgánů do dnešní doby problém, neboť zákon stanoví určité odlišnosti postupu, které jsou podstatné právě z hlediska účasti veřejnosti. Zejm. jde o povinnosti dané § 9b odst. 1, 3, 4 a 5 zákona č. 100/2001 Sb.

Navazující řízení je považováno za řízení s velkým počtem účastníků, musí být doručováno přes úřední desku.

Podle ust. § 9d zákona EIA pak platí, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 se může žalobou domáhat zrušení rozhodnutí vydaného v navazujícím řízení a napadat hmotnou nebo procesní zákonnost tohoto rozhodnutí. Pro účely postupu dle věty první se má za to, že dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 má práva, na kterých může být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení zkrácena. O žalobách proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních rozhodne soud do 90 dnů poté, kdy žaloba došla soudu. Soud i bez návrhu rozhodne o přiznání odkladného účinku žalobě nebo o předběžném opatření podle soudního řádu správního. Soud přiznává žalobě odkladný účinek nebo nařídí předběžné opatření, hrozí-li nebezpečí, že realizaci záměru může dojít k závažným škodám na životním prostředí.

Z praxe není známo, že by soudy přiznávaly odkladné účinky i bez návrhu, jak vyžaduje výše citované ustanovení. Zde by bylo vhodné komunikovat se správními soudy za účelem uvedení tohoto ustanovení do praxe.

Níže v případové studii **Rychlostní silnice R52, úsek Perná – st. Hranice ČR/Rakousko** je popsáno zapojení dotčené veřejnosti ze zahraničního státu do navazujícího řízení v ČR.

V průběhu doby se významně změnil výčet záměrů, které podléhají procesu EIA, a to buď plnohodnotnému, či minimálně záměrů podléhajících zjišťovacímu řízení. Z pohledu záměrů na území hl. m. Prahy měly závažné důsledky např. prahová hodnota pro parkoviště (zvýšení ze 100 PS na 500 PS). Bod 10.6. přílohy č. 1 zákona EIA s účinností do 31.3.2015 zněl cit. „Skladové nebo obchodní komplexy včetně nákupních středisek o celkové výměře nad 3 000 m<sup>2</sup> zastavěné plochy; parkoviště nebo garáže s kapacitou nad 100 parkovacích stání v součtu pro celou stavbu.“

Níže v případové studii **Polyfunkční objekt Masaryk Centre 1** je popsán zásadní problém v praxi, který v důsledku této změny nastal. Investoři objevili kouzlo účelových změn nebo rozdělení projektů, v důsledku nichž úřad projekt považuje za odlišný od původního projektu, na který proběhlo posouzení EIA, v důsledku čehož je účastníkům řízení o posouzení vlivu na životní prostředí původního projektu znemožněno účastnit se povolovacích řízení k těmto stavbám. V této případové studii je popsána i otázka odkladných účinků žalobám, přiznávaným spolkům na ochranu životního prostředí.

K odkladným účinkům žalobám spolků na ochranu životního prostředí v Praze lze odkázat na usnesení Městského soudu v Praze č. j. 10 A 71/2018- 64 cit:

„Výše uvedená újma, která by mohla být způsobena životnímu prostředí, jehož zájmy žalobce hájí, přitom je nepoměrně větší než újma, která může vzniknout jiným osobám, konkrétně osobě zúčastněné na řízení. Osoba zúčastněná na řízení se k návrhu na přiznání odkladného účinku nevyjádřila a netvrdila, jaká konkrétní škoda by jí přiznáním odkladného účinku mohla vzniknout. Soud však považoval za zjevné, že odložení výstavby pravděpodobně pro zúčastněnou osobu jako stavebníka bude představovat významný zásah do jejího podnikání, potažmo zvýšené náklady. Rozhodl-li se však žalobce usilovat o výstavbu v území, které podléhá zvláštní ochraně životního prostředí, musel s určitými zvýšenými náklady počítat. Soud má tedy za to, že újma hrozící žalobci, respektive jím hájeným zájmům ochrany životního prostředí, která může být svou povahou nevratná a závažná, je podstatně větší, než potenciální újma osoby zúčastněné na řízení.“

Přiznání odkladného účinku není ani v rozporu s veřejným zájmem. Naopak zájmy hájené žalobcem lze s veřejným zájmem ztotožnit. Bylo by nepochybně v rozporu s veřejným zájmem, pokud by byla umožněna rozsáhlá výstavba v území s významnými složkami životního prostředí dříve, než bude územní rozhodnutí o umístění stavby přezkoumáno ve správním soudnictví.“

Níže v případové studii **Uhelná elektrárna Chvaletice** je popsán případ sporu o to, zda rekonstrukce elektrárny měla či neměla být považována za záměr podléhající procesu EIA, a tedy stavební řízení za tzv. navazující řízení na proces EIA.

V případové studii **Dálnice D8 stavba 0805 Lovosice Řehlovice** je pak popsán případ z praxe povolování záměrů liniových staveb, kdy dochází k záměrnému dělení stavby (která byla předmětem procesu EIA) v řízeních podle stavebního zákona na jednotlivé stavební objekty s argumentací, že se nejedná o navazující řízení. Cílem tohoto nezákonného postupu je neumožnění účasti spolků, které byly účastníky řízení týkající se vydání stanoviska EIA v navazujících řízeních vedených za účelem povolení stavebních objektů, jež jsou součástí záměru, pro který bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA.

Obdobně pak níže v případové studii **Rychlostní silnice R55, stavba 5501 Olomouc - Kokory a stavba 5502 Kokory – Přerov**, kde byla soudem řešena problematika tzv. salámové metody, kdy je původní záměr rozdělen a realizován do dílčích částí.

## 4. Závěry zjišťovacího řízení, odvolání proti rozhodnutí

Ne všechny záměry podléhající procesu EIA jsou plnohodnotně posuzovány. U záměrů a změn záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. b) až h) je cílem zjišťovacího řízení zjištění, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, případně zda záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými mít významný vliv na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, a tedy podléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

Specifickou otázkou řešenou v praxi byla nemožnost obcí (a městských částí v hl. m. Praze) podat odvolání proti závěrům zjišťovacího řízení EIA, konkrétně rozhodnutí, že záměr nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Obce a městské části nebyly uvedeny ve výčtu subjektů, které mají právo podat odvolání proti takovému rozhodnutí.

Přitom tato věc je v praxi řešena poměrně často, orgány posuzování vlivů na životní prostředí (motivováni tím, že nebudou mít tolik práce, a pod tlakem investorů) mají tendenci otázku, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na životní prostředí, vykládat benevolentně a řadu významných záměrů „propustit“ do řízení podle stavebního zákona bez plnohodnotného posouzení vlivů v procesu EIA.

Zde je třeba si totiž uvědomit, že s ohledem na současné nastavení účasti veřejnosti v řízeních podle stavebního zákona je právě toto kritériem pro určení, zda řízení podle stavebního zákona budou navazujícím řízením s účastí veřejnosti, či se bude jednat o „obyčejné“ řízení s vymezením účastníků podle stavebního zákona (tj. bez veřejnosti).

Možnost podat odvolání proti závěrům zjišťovacího řízení již v aktuálním znění zákona EIA je po stížnostech řady samospráv a medializaci problému samosprávám umožněna, viz § 7 odst. 6 zákona EIA:

„Dojde-li příslušný úřad k závěru, že záměr podle odstavce 2 nepodléhá posouzení vlivů záměru na životní prostředí podle tohoto zákona, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení.

V rozhodnutí se uvedou základní údaje o záměru v rozsahu bodů B.I.1. až B.I.4. a B.I.6. přílohy č. 3 k tomuto zákonu a úvahy, kterými se příslušný úřad řídil při hodnocení kritérií uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu a informací obsažených v bodě D.4 přílohy č. 3 k tomuto zákonu. Rozhodnutí se zveřejňuje způsobem podle § 16 a doručuje veřejnou vyhláškou. Právo podat odvolání proti rozhodnutí má oznamovatel a dotčená veřejnost uvedená v § 3 písm. i) bodě 2 a dotčené územní samosprávné celky. Splnění podmínek podle § 3 písm. i) bodu 2 doloží dotčená veřejnost v odvolání.“

## 5. Prodlužování stanoviska EIA

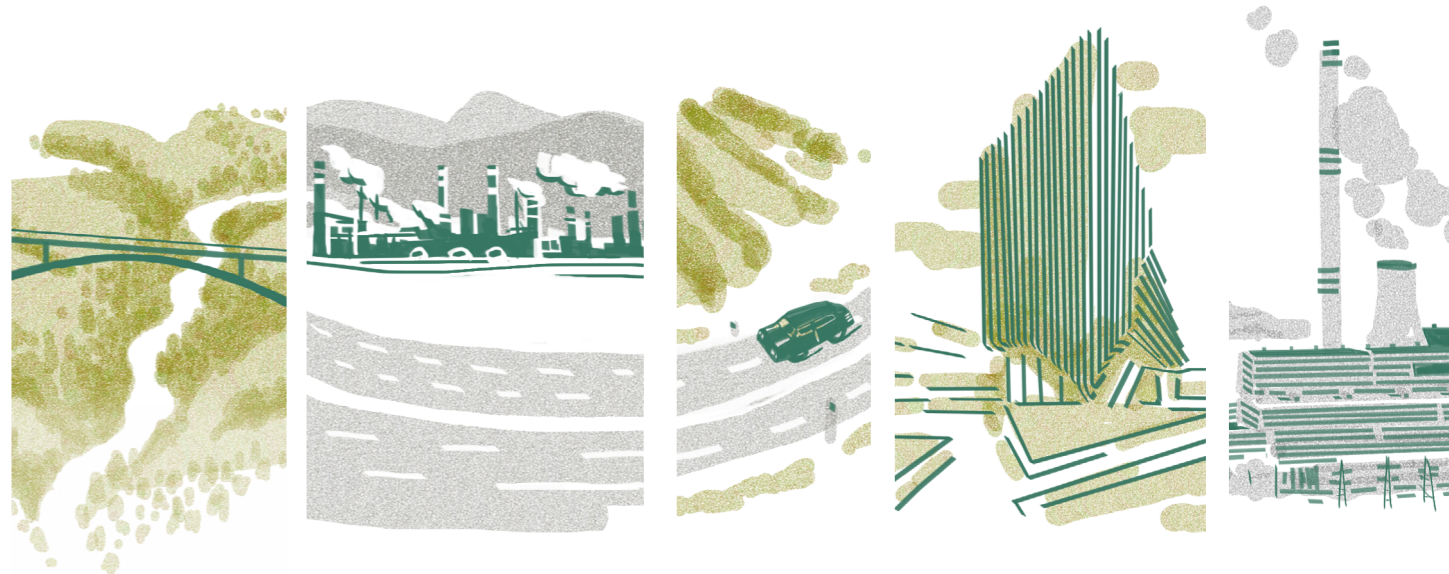
Podle ust. § 9a odst. 4 a 5 zákona EIA platnost stanoviska je 7 let ode dne jeho vydání. Platnost stanoviska příslušný úřad na žádost oznamovatele prodlouží o 5 let, a to i opakovaně, pokud nedošlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí. Žádost o prodloužení platnosti stanoviska musí být podána před jejím uplynutím; platnost stanoviska neuplyne, dokud není žádost vyřízena. Součástí žádosti o prodloužení platnosti stanoviska je podklad obsahující popis aktuálního stavu dotčeného území včetně souhrnu změn oproti stavu v době vydání stanoviska.

Nelze-li platnost stanoviska prodloužit z důvodu změn, které se vztahují pouze k určité části nebo etapě záměru, je taková část nebo etapa předmětem posuzování podle § 4 odst. 1 písm. h). Oznamovatel k takové části nebo etapě záměru předloží oznámení podle § 6 ve lhůtě stanovené příslušným úřadem. Dojde-li k vydání rozhodnutí podle § 7 odst. 6, příslušný úřad platnost stanoviska prodlouží. Nepředloží-li oznamovatel oznámení ve stanovené lhůtě nebo je-li vydán odůvodněný písemný závěr podle § 7 odst. 5, příslušný úřad platnost stanoviska prodlouží jen částečně, a to v rozsahu, ve kterém se jej nedotýkají změny.

U velkého množství zejména záměrů liniové infrastruktury dochází i k opakovaným prodlužováním stanoviska EIA. A to s ohledem na skutečnost, že toto prodlužování se děje zcela mimoprocesně, bez jakékoliv

účast veřejnosti, bez jakýchkoliv opravných prostředků. Přezkoumávat akt prodloužení stanoviska EIA lze obdobně jako samotné stanovisko EIA až v rámci přezkumu navazujícího řízení. Posouzení, zda (závazné) stanovisko EIA má být prodlouženo o dalších pět let, se děje za zavřenými dveřmi ve vztahu žadatel (který přesvědčuje úřad, že nedošlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí) a správní orgán.

Níže v případové studii **Dálnice D3 střeđočeká** je popisována problematika prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru „D3 – Střeđočeká část“ na životní prostředí, a to zejména z hlediska vlivů na klima.

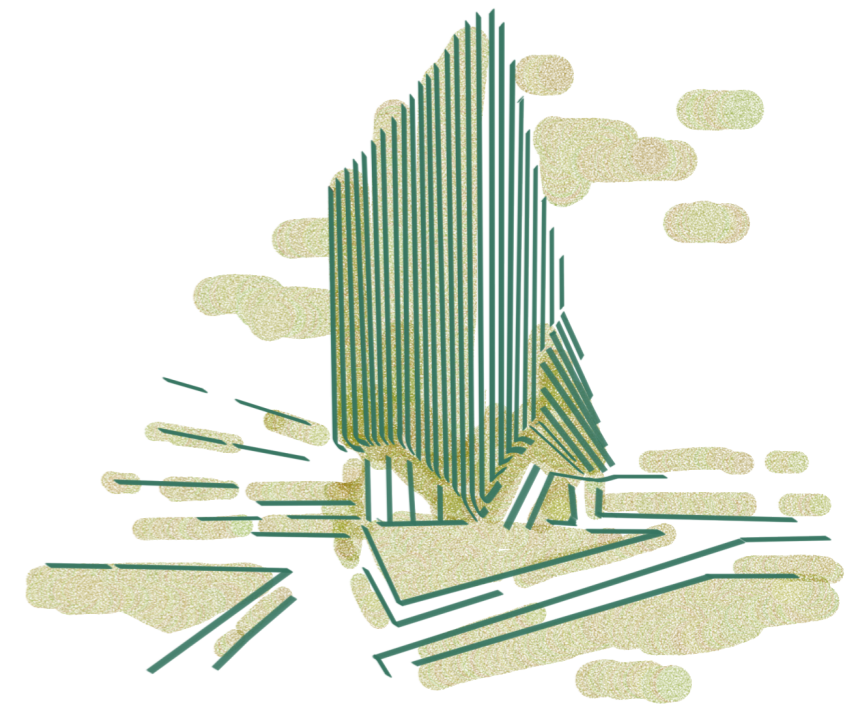


## Případové studie



# Polyfunkční objekt Masaryk Centre 1

Případová studie se soustředí na problémy při umísťování stavby „Polyfunkční objekt Masaryk Centre 1, včetně připojení na technickou infrastrukturu, Praha, Nové Město, ul. Na Florenci“. Při umísťování této stavby provedl investor dílčí úpravy projektu, ke kterému bylo vydáno stanovisko EIA. Dne 29. 11. 2017 vydalo oddělení posuzování vlivů na životní prostředí odboru ochrany prostředí MHMP souhlasné stanovisko EIA k záměru „Administrativní budova Na Florenci, včetně připojení na technickou infrastrukturu“. Záměr byl posuzován dle zákona o posuzování vlivů (dále také „proces EIA“) z toho důvodu, že spadl pod bod 10.6 kategorie II přílohy č. 1 daného zákona; jednalo se o podlimitní záměr. Ve zjišťovacím řízení dospěl správní orgán k závěru, že záměr může mít významný vliv na životní prostředí, a bude tedy posuzován podle zákona o posuzování vlivů. Investor následně změnil svůj záměr tak, že snížil výšku části stavby o 2 m (z 39,5 na 37,5 m) a záměr nově označil jako „Polyfunkční objekt Masaryk Centre 1“. Dotázal se na oddělení posuzování vlivů na životní prostředí odboru ochrany prostředí MHMP, zda takový záměr vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí. Ze sdělení daného orgánu vyplynulo, že nikoli, neboť záměr nedosahuje příslušných limitních hodnot, a ani nenaplnuje kritéria § 4 odst. 1 písm. d) zákona EIA. Následně investor požádal o vydání územního rozhodnutí o umístění předmětného záměru. Na základě výše zmíněného sdělení MHMP stavební úřad nepožadoval stanovisko EIA jako podklad pro územní řízení a územní řízení nepovažoval za navazující řízení. Dne 17. 4. 2020 vydal stavební úřad územní rozhodnutí. Do řízení se přihlásily spolky, které se aktivně účastnily procesu EIA. Úřad však rozhodl, že ani jeden z těchto subjektů není účastníkem řízení. Dané osoby neuspěly ani v odvolání proti usnesení o svém neúčastenství, ani v odvolání proti samotnému územnímu rozhodnutí. Stavební úřad následně vydal stavební povolení na předmětnou stavbu. I proti němu se spolky odvolaly, nicméně stavební úřad vyznačil na stavebním povolení právní moc a stavebník již započal s realizací stavby.



Správní orgán, který vede navazující povoloovací řízení došel k závěru, že po úpravě projektu jde o jinou stavbu, která již v důsledku změny legislativy a nepatrnému snížení parametrů stavby nepodléhá procesu posouzení EIA. Vzhledem k tomu, že povoloovací řízení nebyla vedena jako navazující řízení, spolky, které byly původně účastníky řízení o vydání stanoviska EIA, již nemohly být účastníky v dalších povolovacích řízeních. Spolek Arnika<sup>1</sup> proto podal žalobu k městskému soudu v Praze, kterou se bránil proti vyloučení z účastenství v územním řízení a žalobu na přiznání odkladného účinku žaloby. Městský soud v Praze následně uznal odkladný účinek žaloby. Stavební rozhodnutí, kterého se spolky, které byly účastníky řízení o vydání stanoviska EIA, nemohly účastnit však bylo vydáno v rekordně krátké době dvanácti dní. Případem výstavby polyfunkčního objektu Masaryk Centre 1 se zabýval i veřejný ochránce práv Stanislav Křeček, který k případu vydal stanovisko<sup>2</sup>, ve kterém konstatoval, že se neztotožňuje se závěry, že částečnou změnou projektu jde již o jiný záměr než ten, který byl předmětem posouzení EIA. Veřejný ochránce práv ve svém stanovisku vyslovuje názor, že pokud k záměru existuje platné stanovisko EIA, má být územní řízení řízením navazujícím na řízení o vydání stanoviska EIA se všemi z toho vyplývajícími důsledky. To by mělo dle jeho stanoviska platit i tehdy, pokud v mezidobí dojde k změně právní úpravy, kdy předmětný záměr v době podání žádosti o územní rozhodnutí již posuzování podle zákona EIA nevyžaduje, ale zákonodárce v rámci přechodných ustanovení novelizace stanoví, že se probíhající posuzování vlivů dokončí dle znění účinného před novelizací.

<sup>1</sup><https://arnika.org/praha/nase-temata/kauzy-prazskeho-rozvoje/masarykovo-nadrazi>

<sup>2</sup><https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman-se-zabyva-stavbou-nova-masarycka-v-praze/>, [https://arnika.org/soubory/CEPO/Masarycka\\_ombudsman/MN-Ombudsman-zprava.pdf](https://arnika.org/soubory/CEPO/Masarycka_ombudsman/MN-Ombudsman-zprava.pdf)



V daném případě měla na povolovací proces značný vliv novelizace zákona EIA zákonem č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. Investor oznámil záměr ve smyslu zákona o posuzování vlivů dne 11. 7. 2016. V té době záměr naplňoval § 4 odst. 1 písm. d) zákona EIA, a to jako podlimitní záměr ve vztahu k bodu 10.6 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu. Uvedené ustanovení tehdy znělo takto: „Předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou d) záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu, které nedosahují příslušných limitních hodnot, jsou-li uvedeny (dále jen ‚podlimitní záměr‘) a příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení; tyto záměry podléhají posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.“ Bod 10.6 zněl takto (zkráceno): „Výstavba obchodních komplexů a nákupních středisek s celkovou výměrou nad 6 000 m<sup>2</sup> zastavěné plochy. Parkoviště nebo garáže s kapacitou nad 500 parkovacích stání v součtu pro celou stavbu.“ Novela zákona o posuzování vlivů zákonem č. 326/2017 Sb., účinná od 1. 11. 2017, přinesla zásadní změnu ve vztahu k podlimitním záměrům. Zatímco znění bodu 10.6 zůstalo stejné, pouze bylo nově rozdělené do bodů 109 a 110, § 4 odst. 1 písm. d) zní nyní takto: „Předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou d) podlimitní záměry, které dosáhnou alespoň 25 % příslušné limitní hodnoty, nacházejí se ve zvláště chráněném území nebo jeho ochranném pásmu podle zákona o ochraně přírody a krajiny a příslušný úřad stanoví, že budou podléhat zjišťovacímu řízení; tyto záměry podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.“ Záměr investora se v žádném zvláště chráněném území nenachází, a proto lze uzavřít, že dle současné právní úpravy záměr v podobě předložené do územního řízení, ani v podobě posouzené dle zákona o posuzování vlivů, není předmětem posuzování dle zákona EIA. Přejícná ustanovení k zákonu č. 326/2017 Sb. (čl. II bod I) však hovoří o tom, že „posuzování vlivů na životní prostředí zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, ve kterém již uplynula lhůta pro vrácení dokumentace, se dokončí podle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“

Veřejný ochránce práv se zabýval také problematikou totožnosti pozmeněných záměrů na výstavbu polyfunkčního objektu Masaryk Centre 1, které se od sebe lišily de facto pouze tím, že původní záměr byl ponížěn o 2 metry. Veřejný ochránce práv v daném případě došel k závěru, že nelze lpět na naprosté totožnosti obou záměrů jako podmínky toho,

aby územní řízení bylo navazujícím řízením. Záměr posouzený v procesu EIA má dle veřejného ochránce práv se záměrem předloženým do územního řízení natolik shodné rysy, že tyto záměry lze považovat za totožné, tedy za jeden a tentýž záměr. Přímým zákonem EIA navíc v § 9a odst. 6 počítá s tím, že v dokumentaci pro příslušné navazující řízení může dojít ke změnám oproti záměru, ke kterému bylo vydáno stanovisko EIA.

To, že úřady neuznaly záměry za totožné a územní řízení nebylo vedeno jako navazující řízení, mělo zásadní vliv na práva účastníků řízení a veřejnosti na spravedlivý proces. Stavba jakožto etapa je součástí širšího záměru ve smyslu zákona EIA. Územní řízení by tedy mělo být navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) bod 1 tohoto zákona, neboť toto územní řízení navazuje na záměr, který podléhal a byl podroben posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

Z hlediska judikatury stojí v tomto případě za pozornost usnesení Městského soudu v Praze č. j. 11 A 135/2020 ze dne 1. 2. 2021, kterým byl uznán odkladný účinek podané žaloby, kterou se spolek Arnika domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného správního orgánu, jímž Magistrát hl. m. Prahy zamítl jako nepřipustné odvolání žalobce a dalších odvolatelů a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 ze dne 17. 4. 2020, č. j. S UMCP1/021863/2020/VÝS-Hd-2/p.č.2536, kterým byla umístěna stavba a byly vydány podmínky pro umístění stavby „Polyfunkční objekt Masaryk Centre I včetně připojení na technickou infrastrukturu Praha, Nové Město, ulice Na Florenci“ a dále byly stanoveny nově podmínky pro umístění stavby „Rekonstrukce ulice Na Florenci Praha 1 a Praha 8, Nové Město, ulice Na Florenci“ na pozemcích konkrétně uvedených a popsanych v rozhodnutí. Současně s podanou žalobou požádal žalobce o odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí podle ustanovení § 73 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Zákon stanoví celkem tři zákonné předpoklady pro uznání odkladného účinku žaloby:

1. výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly újmu,
2. tato újma je pro žalobce nepoměrně větší, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám,
3. přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem.

Soud v daném případě konstatuje, že rozhodnutí o přiznání odkladného účinku je podle své povahy dočasným rozhodnutím, neboť platí do doby pravomocného skončení soudního řízení ve věci

samé, a nelze proto proti němu podat kasační stížnost (ustanovení § 104 odstavec 3 písm. c) s. ř. s.). Přiznání odkladného účinku žalobě v řízení před soudem má povahu mimořádného opatření (neboť soud před vlastním rozhodnutím ve věci samé prolamuje právní účinky pravomocného rozhodnutí, na které je třeba hledět jako na zákonné a věcně správné, dokud není jako celek zrušeno zákonným postupem), přitom současně je však v některých případech výhradním prostředkem, jak lze dosáhnout toho, aby konečný úspěch žaloby nebyl jen formální, ale i faktický, tedy aby ochrana poskytovaná veřejným subjektivním právům žalobce prostřednictvím institutu žaloby pro rozhodnutí správního orgánu byla včasná a spravedlivá. Tvrdit a prokázat první z předpokladů pro přiznání odkladného účinku žalobě, tj. že výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí by pro žalobce znamenaly újmu, je povinen žalobce, protože je to on, kdo se přiznání odkladného účinku domáhá svým návrhem (ustanovení § 73 odstavec 2 s. ř. s.), nestačí tak v návrhu toliko poukázat na možnost vzniku újmy. Vznik újmy musí být v příčinné souvislosti s výkonem napadeného rozhodnutí či jiným právním následkem. Vyvrátit žalobcem prokazanou existenci tohoto předpokladu může žalovaný, neboť ten je účastníkem řízení, napadené rozhodnutí vydal a k návrhu na přiznání odkladného účinku se má vyjádřit (ustanovení § 73 odstavec 2 s. ř. s.). Protože žalovaný jako orgán veřejné správy vykonává státní správu, je ve správním řízení povinen zajišťovat ochranu veřejného zájmu a přihlížet i k ochraně práv třetích osob, a proto může zpochybnit návrh na přiznání odkladného účinku i z důvodu nesplnění zbývajících dvou zákonných předpokladů, tj. že újma hrozící žalobci není nepoměrně větší než újma, jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a že přiznání odkladného účinku není v rozporu s veřejným zájmem. Nezbytným předpokladem pro přiznání odkladného účinku podané žalobě je skutečnost, že jsou alespoň osvědčeny podmínky, stanovené v ustanovení § 73 odstavec 2 s. ř. s. Je tedy na žalobci, aby v návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby označil rozhodné skutečnosti a připojil důkazy k jejich prokázání. Pokud jde o první podmínku, je třeba vzít v úvahu skutečnost, že zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též stavební zákon z roku 2006, nový stavební zákon), podstatně zúžil rozsah staveb, které podléhají stavebnímu povolení a v mnohých případech je tak územní rozhodnutí, popř. územní souhlas v podstatě jediným veřejnoprávním aktem, který již bez dalšího opravňuje stavebníka zahájit stavbu. Další odlišnost oproti předchozí právní úpravě

představuje ustanovení § 94 odst. 5 stavebního zákona, podle něhož dojde-li ke zrušení územního rozhodnutí po právní moci stavebního povolení nebo udělení souhlasu stavebního úřadu (ustanovení § 106 odstavec 1 stavebního zákona), územní rozhodnutí se již nevydává. Vzhledem k tomu lze konstatovat, že v řadě případů by mohlo nepřiznání odkladného účinku žalobě proti územnímu rozhodnutí vést k tomu, že dojde k vydání stavebního povolení a následné zrušení územního rozhodnutí soudem by již bylo víceméně akademickým rozhodnutím bez faktického dopadu do právního stavu.

Soud dále konstatoval, že po účinnosti nového stavebního zákona již mohou v určitých případech právní následky rozhodnutí o umístění stavby (respektive zde jeho změně) znamenat nenahraditelnou újmu. V daném případě je předmětem řízení umístění polyfunkčního objektu spojeného s rekonstrukcí ulice Na Florenci v Praze 1. Jde tedy o nikoli bezvýznamnou stavbu umístěnou v území, které je uzavřeným a dokončeným urbanistickým blokem jednotného ztvárnění i výšek. Je tak zřejmé, že se jedná o stavbu, která může představovat významnou změnu krajiny v předmětné lokalitě (navzdory tomu, že se jedná o stavbu umístěnou v městské zástavbě). Soud proto uzavřel, že podmínka hrozící nenahraditelné újmy je v tomto případě dána.

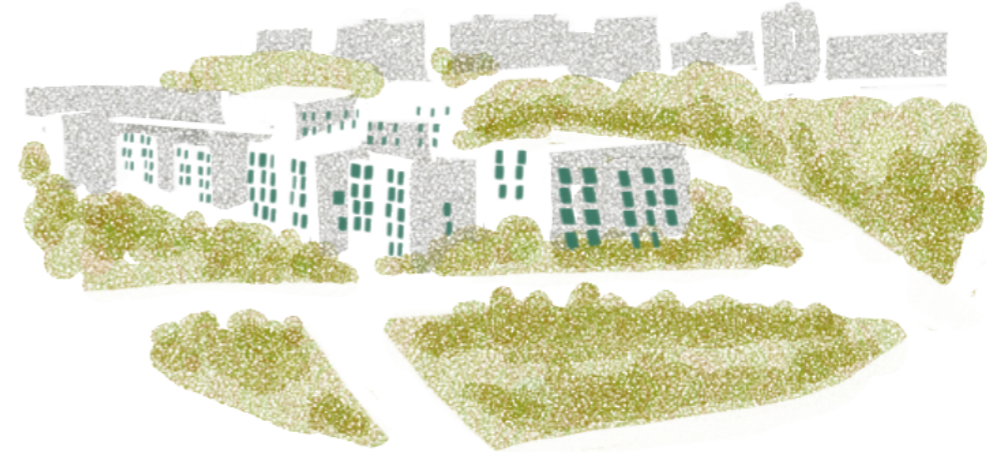
Pokud jde o splnění druhé podmínky, nepochyboval o tom, že přiznání odkladného účinku zasáhne do práv stavebníka, která na základě vydaného rozhodnutí o umístění stavby nabyt. Soud při úvaze o splnění této podmínky vzal do úvahy především skutečnost, že přiznání odkladného účinku žalobě neznamená úplné zastavení prací na přípravě předmětné stavby, neboť pochopitelně není na překážku přípravným pracím, koupi stavebních materiálů a podobně. Soud proto nedospěl k závěru, že by přiznání odkladného účinku žalobě znamenalo nepřiměřený zásah do práva stavebníka, která na základě žalobou napadeného rozhodnutí nabyt, neboť je i v jeho zájmu být si jistý ohledně možnosti dokončení stavby bez rizik spojených s jejím případným následným odstraněním.

Pokud jde o splnění třetí podmínky, soud konstatoval že v daném případě nejsou zřejmé žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že přiznání odkladného účinku by mohlo být v rozporu s veřejným zájmem. Je nutno zdůraznit, že přiznání odkladného účinku žalobě neznamená, že by vykonatelnost napadeného rozhodnutí byla zrušena či že by napadené rozhodnutí nemělo jakékoli účinky. Vykonatelnost správního rozhodnutí je přiznáním odkladného účinku pouze odložena na pozdější dobu.

Dále se Městský soud v usnesení odkázal na názor Nejvyššího správního soudu, vyjádřený v odůvodnění usnesení ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 88/2008 – 293, podle něhož smysl a účel přiznání odkladného účinku žalobě je obecně nutno chápat jako vytvoření takového prozatímního stavu, aby mělo vůbec smysl se dále soudit, protože v případě, kdy by stavba již byla nevratně realizována, popřelo by to samotný smysl soudního přezkumu a soudní ochrana by přestala představovat skutečnou a efektivní právní ochranu, což rozhodně nelze považovat za souladné s veřejným zájmem.

## Bytový park Praha Roztyly

V případě stavby „Bytový park Roztyly II Praha, Chodov“ došlo v průběhu přípravy projektu k dílčím změnám, které začal investor prezentovat nikoliv jako změny v původním projektu, ale jako změnu projektu a tedy změnu staveb, v důsledku čehož dochází k tomu, že investor tvrdí, že zjišťovací řízení EIA, které proběhlo na původní projekt a stanovilo určité podmínky, se již na upravený projekt nevztahuje. Problém nastává i s účastí spolků a veřejnosti v povolovacích řízeních pro stavbu, která nejsou správními orgány automaticky vnímána jako navazující řízení ve smyslu § 3 písm. g) bod 1 zákona EIA. Tento postup byl aplikován i v případě Polyfunkční objekt Masaryk Centre 1, který byl v analýze popsán výše a lze na něj aplikovat závěry veřejného ochránce práv, který konstatoval, že „pokud je tu záměr, který vyžadoval posouzení EIA, existuje k němu platné stanovisko EIA a tento záměr má být realizován, je vedené územní řízení řízením navazujícím se všemi z toho vyplývajícími důsledky. To platí i tehdy, pokud v mezidobí došlo ke změně právní úpravy, kdy předmětný záměr v době podání žádosti o územní rozhodnutí již posuzování dle zákona o posuzování vlivů nevyžaduje, ale zákonodárce v rámci přechodných ustanovení novelizace stanoví, že se „probíhající“ posuzování vlivů dokončí dle znění účinného před novelizací.“



Dne 13. 12. 2021 bylo na základě žádosti investora společnosti ALBORG-DEVELOPMENT a. s. zahájeno Úřadem městské části Praha 11, odbor výstavby řízení o vydání společného povolení pro stavbu „Bytový park Roztyly II Praha, Chodov“, které úřadem není považováno za navazující řízení a původním účastníkům řízení o vydání stanoviska EIA není umožněno se řízení účastnit.

Přesto se dotčená veřejnost do řízení přihlásila s argumentací, že stavební záměr je záměrem ve smyslu zákona EIA, pro který bylo vydáno stanovisko EIA (MHMP 800481/2016/EIA/894/Luk ze dne 5.5.2016). Jedná se o záměr Bytový park Roztyly II, Praha 11, k. ú. Chodov, kód záměru PHA894. Oznamovatelem tohoto záměru, plánovaného na totožných pozemcích, byl žadatel. Společné řízení je tedy navazujícím řízením ve smyslu § 3 písm. g) bod 1 zákona č. 100/2001 Sb., neboť toto řízení navazuje na záměr, který podléhal a byl podroben posouzení vlivů záměru na životní prostředí zakončené vydaným stanoviskem EIA. Stavební úřad postupuje v územním řízení v rozporu s příslušnými ustanoveními zákona EIA o navazujícím řízení, zejména § 9b a násl. Tato vada představuje zásah do práva účastníků a veřejnosti na spravedlivý proces.

# Letiště Vodochody



V říjnu 2013 vydalo Ministerstvo životního prostředí (MŽP) souhlasné stanovisko EIA se záměrem rozšíření Letiště Vodochody na letišti pro nízkonákladové a charterové létání s 3,5 mil cestujícími ročně, které podmínilo splněním 122 podmínek. Ministerstvo životního prostředí následně na základě podnětů od obcí a spolků rozhodlo o přezkumu procesu a došlo k závěru, že stanovisko bylo vydáno v rozporu s právními předpisy. V červnu 2014 ministerstvo životního prostředí souhlasné stanovisko zrušilo, mj. i z toho důvodu, že nebyly dostatečně vypořádány argumenty uplatněné dotčenou veřejností. Proti postupu ministerstva podal investor – Letiště Vodochody, a.s. (investiční skupina Penta) rozklad, který v říjnu 2014 ministr zamítl a potvrdil tím zrušení stanoviska. Proces EIA se tak vrátil zpět do fáze posudku, tedy před vydání stanoviska. Letiště Vodochody, a.s. následně podalo žalobu na ministerstvo životního prostředí, kterou se domáhalo zrušení rozhodnutí ministra. Městský soud na konci roku 2015 zrušil původní rozhodnutí ministra. Následně ministerstvo životního prostředí, obce Panenské Břežany, Zlončice, Dolany a iniciativa Stop letišti Vodochody podaly kasační stížnost proti rozhodnutí městského soudu v Praze. Nejvyšší správní soud však kasační stížnosti obcí v květnu 2016 pravomocně zamítl, protože podle něj obce nejsou přímo dotčeny ve věci zrušení stanoviska. Soud také odmítl odložit účinnost rozhodnutí Městského soudu<sup>3</sup>.

Z hlediska procesu EIA možnosti napadení rozhodnutí o zrušení stanoviska EIA soudní cestou stojí za pozornost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 16/2015 ze dne 7. 5. 2022, ve kterém Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „zatímco stanovisko EIA není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, rozhodnutí o jeho zrušení vydané v přezkumném řízení přezkoumatelné je, protože má vliv na právní sféru toho, kdo měl na vydání přezkoumávaného stanoviska EIA zájem nebo dal k jeho vydání podnět. Rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení tedy nelze vyloučit ze soudního přezkumu na základě úvahy, že se jedná materiálně o vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu podle části čtvrté správního řádu.“

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že pokud by byl akceptován názor ministerstva, stěžovatel (Letiště Vodochody a. s.) v daném případě by se nikdy nemohl domoci posouzení, zda původní stanovisko EIA, které jeho záměr za splnění vymezených podmínek umožňovalo, bylo zrušeno zákonným způsobem. V navazujícím územním řízení by totiž mohl napadnout jen obsah nového stanoviska EIA, jež by bylo podkladem pro vydané rozhodnutí, a nikoli rozhodnutí o zrušení původního stanoviska EIA. Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod je jedním z nejdůležitějších nástrojů ochrany před libovůlí při výkonu veřejné správy a je součástí mechanismu vyvažujícího vztah výkonné a soudní moci. Z tohoto důvodu je nutné jakékoli omezení přezkumu aktů veřejné správy vykládat restriktivně. Pokud zákon výslovně nevyloučí soudní přezkum aktu veřejné správy a dikce zákona nabízí více interpretačních variant, je nutné zvolit tu, která poskytuje největší míru ochrany. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 10. 2013, č. j. 4 As 72/2013 - 42, „rezignací na soudní přezkum rozhodnutí vydaných v přezkumném řízení, zejména u ústředních správních úřadů, které samy rozhodují o přezkumu svých rozhodnutí, by byla otevřena při rušení pravo mocných rozhodnutí cesta k libovůli neslučitelné s demokratickým právním státem. Bylo by pouze věcí volné úvahy vedoucího ústředního správního orgánu, zda znovu „otevře“ správní řízení pravomocně skončené rozhodnutím téhož správního orgánu. Došlo by tak k naprostému popření ochrany práv nabytých v dobré víře, legitimního očekávání a právní jistoty u účastníků řízení, které jsou chráněny příslušnými ustanoveními správního řádu.“

<sup>3</sup> <http://www.stopletistivodochody.cz> – webová stránka iniciativy obcí a spolků proti výstavbě mezinárodního letiště Praha Vodochody

## Rychlostní silnice R52, úsek Perná – státní hranice ČR/Rakousko

V úseku Perná – státní hranice ČR/Rakousko výstavby rychlostní silnice R52 je vedený spor o účastenství rakouského environmentálního spolku v územním řízení o umístění stavby jako v řízení navazujícím na proces EIA, a to ve dvou fázích. Jednak účast v prvním stupni navazujícího řízení na základě zákona § 9c odst. 3 zákona EIA, jednak účast v odvolacím řízení na základě § 9c odst. 4 zákona EIA.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 23. 6. 2021 č. j. 10 As 36/2021 k dané problematice vyslovil následující argumentaci. Směrnice EIA ani vnitrostátní právní úprava ve výkladu pojmu „dotčená veřejnost“ nerozlišují mezi domácími a zahraničními subjekty, ostatně s ohledem na zákaz diskriminace podle čl. 3 odst. 9 Aarhuské úmluvy rozlišovat ani nemohou. Provedení procesu přeshraniční EIA nebo standardní EIA nemá a priori vliv na účastenství vnitrostátních či zahraničních subjektů v navazujícím řízení. Každá z procedur EIA s sebou ale nese jinou procesní úpravu, která může ovlivnit procesní otázky účastenství v navazujícím řízení. Směrnice EIA podporuje integrační princip a předpokládá, že posouzení EIA bude součástí povolení řízení (čl. 2 odst. 2), podobně jako že členské státy upraví koordinované nebo společné postupy, pokud je povinnost provést posouzení vlivů na životní prostředí dána různými právními předpisy Evropské unie (čl. 3 odst. 3). Podle české právní úpravy je povolování záměru od procesu posouzení jeho vlivů na životní prostředí odděleno do jednoho či více samostatných řízení [navazujících řízení vymezených v § 3 písm. g) zákona EIA].

V navazujícím řízení je potřeba postupovat tak, aby nedocházelo k porušení směrnice EIA. Jelikož tato směrnice počítá s posouzením vlivů záměru na životní prostředí společně s jeho povolením, na oddělené navazující řízení se v souladu s čl. 1 odst. 2 písm. c) spolu s čl. 2 odst. 1 směrnice EIA vztahují jak závěry závazného stanoviska EIA, tak i požadavky na účast veřejnosti na rozhodování. Pro účinnou možnost ochrany práv je pak podstatná nejen

účast v procesu EIA, ale právě v navazujícím řízení. Povinností státu je zejména poskytnout veřejnosti včasou a účinnou možnost účastnit se rozhodovacích řízení s posouzením vlivů na životní prostředí ještě v době, kdy jsou všechny varianty otevřené, tedy před rozhodnutím o žádosti o povolení podle čl. 6 odst. 4 směrnice EIA. NSS se tak ztotožnil se závěrem krajského soudu, že možnost účastnit se navazujícího řízení není podmíněna předchozí účastí v procesu EIA. Směrnice EIA i zákon o posuzování vlivů upravují přeshraniční EIA v podstatě totožným způsobem jako standardní EIA. Rozdílem je zapojení dotčeného státu i dotčené veřejnosti z dotčeného státu již v samotném procesu EIA. Zapojení v procesu přeshraniční EIA se projevuje např. v povinnosti oznamovatele zajistit překlad oznámení záměru a překlad dokumentace záměru (§ 13 odst. 1 a odst. 3 zákona o posuzování vlivů). Správní orgán nesmí opomenout ani § 16 odst. 3 správního řádu, který upravuje právo na tlumočnicka. Proces přeshraniční EIA nelze nahradit neoficiálním účastenstvím v procesu standardní EIA. Zapojení veřejnosti z dotčeného státu odpovídající přeshraniční EIA pak nesmí být pouze formální. Účast v procesu posouzení vlivů v případě záměru R52 neodpovídá efektivnímu zapojení dotčené veřejnosti z Rakouska. U záměru R52 bylo nutné předpokládat přeshraniční vliv. V těchto případech musí příslušný správní orgán provést přeshraniční EIA, ledaže existují důvody, pro které konkrétní



záměr fakticky nemá vliv na životní prostředí přesahující hranice. Nepostačí však pouhé obecné konstatování, že vnitrostátní negativní vlivy záměru jsou řešeny tak, aby nebyly překračovány limity znečištění životního prostředí. NSS zdůrazňuje, že záměr je nutné posuzovat vždy jako celek (srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 7. 2008, C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*). V každém případě je stavební úřad povinen naplnit (zajistit účinnost) čl. 6 odst. 4 směrnice EIA a umožnit dotčené veřejnosti účastnit se navazujícího řízení.

Ohledně problematiky účastenství v odvolacím řízení podle § 9c odst. 4 zákona EIA Nejvyšší správní soud vyslovil názor, že možnost podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení bez předchozí účasti v tomto řízení je velmi specifická, neboť nevyžaduje ani zapojení v procesu EIA. V odvolání nemohou environmentální spolky namítat nevypořádání námitek, které neuplatnily v předchozím řízení, ani poukazovat na nezákonný postup správního orgánu vůči ostatním účastníkům. Na odvolání se hledí jako na odvolání účastníků prvostupňového řízení, kteří se mohli seznámit se všemi podklady řízení, vyjádřit se k nim a navrhnout jejich doplnění. Část procesní zátěže je přenesena na odvolací správní orgány, které nemohou předvídat počet odvolatelů ani obsah jejich námitek. Povaha řízení, které se prvostupňovému správnímu orgánu jeví jako bezproblémové, se tak v odvolacím řízení může zcela změnit (srov. VOMÁČKA, Vojtěch. Komentář k § 9c, in: BAHÝLOVÁ, Lenka a kol. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí: komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 100). NSS shrnuje, že postup podle § 9c odst. 4 zákona o posuzování vlivů má sloužit k zabezpečení účasti dotčeného subjektu alespoň ve fázi odvolacího řízení, nemá však plnohodnotně nahrazovat jeho účastenství v řízení od prvního stupně. Odvolání podané dotčenou veřejností, která se neúčastnila navazujícího řízení v prvním stupni, nemusí automaticky vést ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Odvolací orgán se však musí vypořádat s námitkami, které tyto subjekty uplatní poprvé až v odvolacím řízení. Za vhodnější, rychlejší i hospodárnější lze přitom považovat, pokud je dotčená veřejnost přítomna a její námítka vypořádány již v prvostupňovém navazujícím řízení.

## Uhelná elektrárna Chvaletice

V letech 2015 a 2016 zažádala elektrárna Chvaletice Ministerstvo průmyslu a obchodu o stavební povolení pro opravu dvou bloků, která by prodloužila jejich životnost o 10 let. Oprava bloků B3 a B4 elektrárny proběhla a Chvaletice nyní provádí stejné prodloužení životnosti zbývajících bloků B1 a B2. Už dopředu však elektrárna žádá o výjimky z emisních limitů pro všechny čtyři bloky, a to na 6 let. V roce 2016 podal právnický spolek Frank Bold Society<sup>4</sup> proti rozhodnutím, jimiž Ministerstvo průmyslu a obchodu potvrdilo stavební povolení pro obnovu dvou bloků elektrárny, žalobu. V březnu 2018 soud žalobu zamítl. Spolek Frank Bold Society podal kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. V řízení o vydání stanoviska EIA úřady vyhodnotily modernizaci jako takzvaný podlimitní záměr, který nevyžaduje stanovisko EIA. Nejvyšší správní soud se s tímto stanoviskem částečně ztotožnil, když ve svém rozhodnutí 6 As 91/2018 ze dne 11. 9. 2018 uvedl, že některé záměry nedosáhly svou kapacitou nebo rozsahem příslušné limitní hodnoty. Správní orgány tedy neměly povinnost automaticky posuzovat vliv na životní prostředí podle EIA. Nižšímu soudu ale Nejvyšší správní soud uložil, aby se zabýval tím, zda záměry a zejména denitrifikace výroby nemohly mít významný negativní vliv na životní prostředí, a tudíž zda k nim nemělo být zjišťovací řízení provedeno. Městský soud v Praze v roce 2019 v rozhodnutí uvedl, že co se týče spojené denitrifikace, nejde o výrazné negativní vlivy na životní prostředí. Elektrárna Chvaletice představuje aktuálně ústřední případ současné diskuse o energetické transformaci, a selhání posuzování vlivů je v tomto kontextu zásadní problém. Pro Prahu i další města to může být důležité v kontextu jejich budoucí energetické koncepce.

<sup>4</sup><https://frankbold.org/resime/pripad/chvaletice-spor-o-neustale-vyjimky-pro-starou-uhelnou-elektrarnu>



## Dálnice D3 středočeská



V daném případě je řešena problematika prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru „D3 – Středočeská část“ na životní prostředí z hlediska vlivů na klima.

V únoru 2012 bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA Ministerstva životního prostředí k posouzení vlivů provedení Záměru „D3 – Středočeská část“ na životní prostředí. Platnost Stanoviska EIA byla na základě žádosti Ředitelství silnic a dálnic ČR z ledna 2017 prodloužena v červnu 2017 pod č. j. 12846/ENV/17, a to do 1.2.2022. Ministerstvo životního prostředí dospělo k závěru, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru. V současnosti MZP posuzuje opětovnou žádost oznamovatele Záměru (Ředitelství silnic a dálnic ČR) o prodloužení platnosti stanoviska EIA.

Podle § 8 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. v platném znění se dokumentace záměru zpracovává se zohledněním současného stavu poznatků a metod posuzování. Podle § 9a odst. 4 téhož zákona příslušný úřad platnost stanoviska na žádost oznamovatele prodlouží o 5 let, a to i opakovaně, pokud nedošlo ke změnám podmínek v dotčeném území nebo poznatků a metod posuzování, v jejichž důsledku by záměr mohl mít dosud neposouzené významné vlivy na životní prostředí. Nelze-li platnost stanoviska prodloužit z důvodu těchto uvedených změn, které se vztahují pouze k určité části nebo etapě záměru, je podle § 9a odst. 5 taková část nebo etapa předmětem posuzování podle § 4 odst. 1 písm. h).

Ministerstvo životního prostředí vydalo v říjnu 2017 pod č. j. MZP/2017/710/1985 Metodický výklad k aplikaci vybraných no-

vých pojmů a požadavků zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů a zejména ve znění zákona č. 326/2017 Sb. Konkrétně se tento metodický výklad zabývá pojmy biologická rozmanitost, změna klimatu a dalšími souvislostmi. V oblasti změn klimatu metodický výklad tento pojem nejdříve definuje a dále uvádí rozsah nově požadovaných údajů: – údaje o tom, jak je v rámci návrhu provedení záměru řešena jeho energetická náročnost a účinnost, mimo jiné s ohledem na přímé či nepřímé emise skleníkových plynů a opatření ke snížení emisí či zlepšení energetické, provozní či logistické efektivity. Za přímé emise skleníkových plynů se považují i změny ve využívání krajiny. Za nepřímé emise skleníkových plynů se považují mj. emise související se zvýšenou poptávkou po dodávané energii i zvýšení poptávky na cestování a přepravu - údaje o stavu životního prostředí by měly pro dotčené území obsahovat i údaje o dosavadním výskytu a četnosti klimatických a povětrnostních extrémů a přírodních katastrof a dále údaje o trendu a prognózách dalšího vývoje změny klimatu – zhodnocení únosného zatížení by mělo obsahovat rovněž zhodnocení environmentálního rizika plynoucího z dosavadních i výhledových změn klimatu ve vztahu k záměru a k popisovanému stavu životního prostředí v dotčeném území. Zejména pak to, jak je či není toto území schopno přizpůsobit se změně klimatu a jaké případné dopady z toho plynou pro posuzovaný záměr Podle metodického výkladu je třeba popsat a zhodnotit vliv záměru na zmírňování změny klimatu, vliv záměru na přizpůsobení se změně klimatu, ale také zranitelnost záměru samotného vůči dopadům změny klimatu. Provedení záměru a jeho hodnoce-

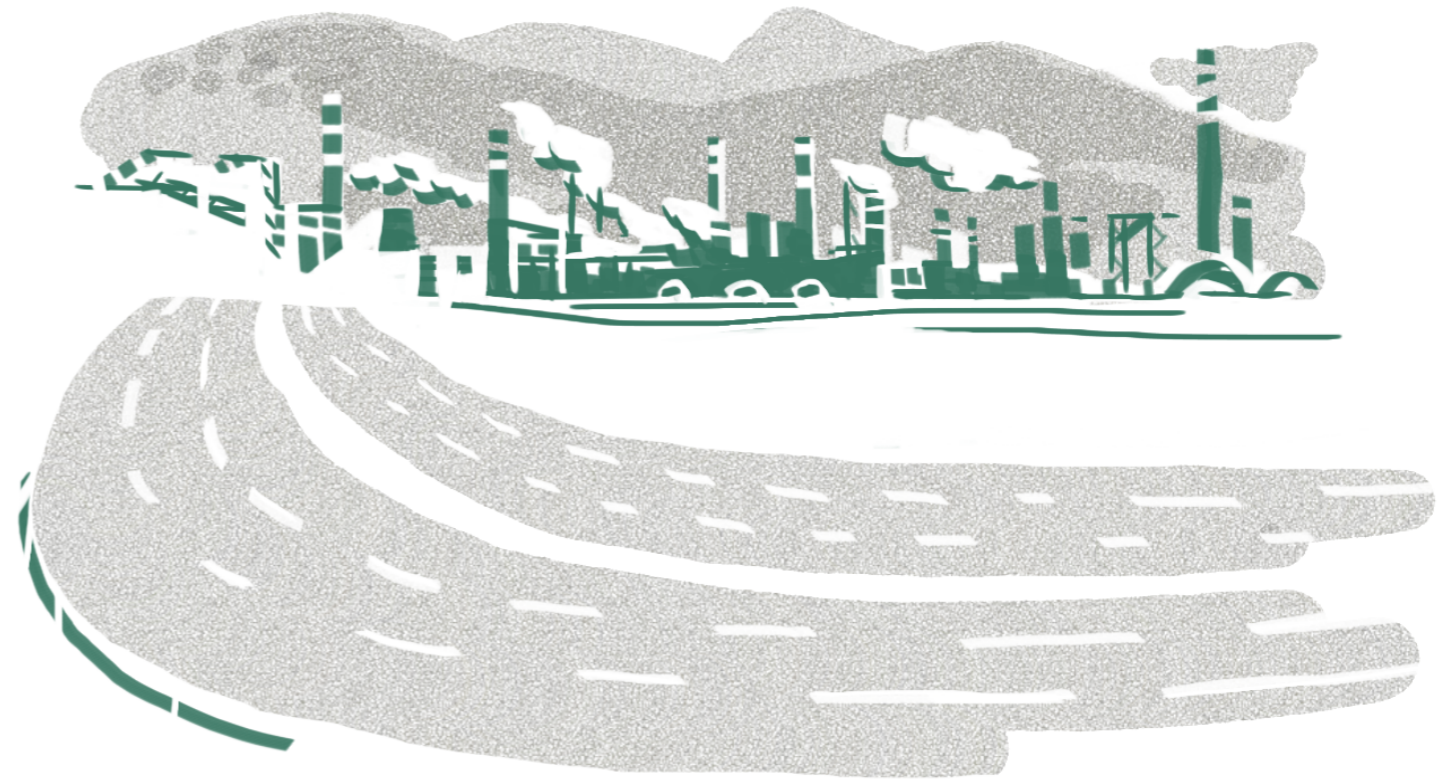
ní z hlediska změny klimatu je třeba řešit ve vztahu k relevantním klimatickým a energetickým cílům. Prakticky všechny tyto údaje požadované metodickým výkladem nejsou v podkladech z řízení EIA obsaženy.

Rozsah zpracování problematiky vlivů Záměru na klima v podkladech, z nichž vycházelo posouzení vlivů jeho provedení na životní prostředí v letech 2010–2012 i prodloužení platnosti souhlasného stanoviska v roce 2017, je velmi stručný až nedostatečný. V žádném případě neodpovídá současným požadavkům na hodnocení této problematiky ani již běžné praxi v posuzování vlivů provedení jiných záměrů na životní prostředí. Nebyly vyhodnoceny všechny významné vlivy Záměru na klima, a proto nelze předpokládat, že zohledněním nové metodiky by nedošlo k rozporu nových poznatků a metod posuzování se závěry Dokumentace EIA a že se obecně jedná pouze o zlepšení použité metodiky a výpočtových modelů<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> RNDr. Alice Dvorská, Ph.D.,  
Problematika prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru „D3 – Středočeská část“ na životní prostředí z hlediska vlivů na klima ze dne 23. 3. 2022

## Dálnice D8 stavba 0805 Lovosice Řehlovice

V daném případě jde o problematiku neumožnění účasti spolků, které byly účastníky řízení týkající se vydání stanoviska EIA v navazujících řízeních vedených za účelem povolení stavebních objektů, jež jsou součástí záměru, pro který bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA. Účastenství v navazujících řízeních se v daném případě domáhal spolek Děti Země. Krajský soud v Ústí nad Labem v dané věci vydal dne 7. 6. 2021 rozsudek č. j. 15 A 102/2018 a dne 29. 11. 2021 rozsudek č. j. 15 A 106/2019, v nichž soud konstatoval, že jelikož jsou tyto stavební objekty nepochybně imanentní součástí předmětného záměru, jež v minulosti podléhal posouzení vlivů na životní prostředí, a bylo pro něj vydáno stanovisko EIA, je třeba tato řízení považovat za navazující ve smyslu § 3 písm. g) zákona EIA v jejichž rámci bylo nezbytné připustit účast spolku Děti Země, jelikož splnil podmínky uvedené v § 9a odst. 3 zákona EIA.



K obdobnému závěru, že „vyvolané objekty“ jsou součástí hlavní stavby komunikace, přestože mohou být povolovány samostatně, dospěl i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 5. 2007, č. j. 1 As 35/2006-100.

Krajský soud v rozsudku uvedl cit. „Soud zdůrazňuje, že považuje za zcela nepřijatelný postup, ve kterém jsou ve vztahu k nutnosti posuzování vlivů na životní prostředí, posuzovány izolovaně jednotlivé součásti většího záměru, bez respektování skutečnosti, že záměr, jehož jsou stavební objekty součástí, jednoznačně podléhá posuzování vlivů na životní prostředí dle zákona o posuzování vlivů, a v důsledku toho pak dochází k omezování účastenství dotčené veřejnosti.“



## Rychlostní silnice R55, stavba 5501 Olomouc – Kokory a stavba 5502 Kokory – Přerov

V daném případě je řešena problematika tzv. salámové metody, kdy je původní záměr rozdělen a realizován do dílčích částí. Dne 17. 12. 2021 vydal Nejvyšší správní soud k danému případu (povolování Rychlostní silnice R55, stavba 5501 Olomouc – Kokory a stavba 5502 Kokory – Přerov) rozhodnutí č. j. 1 As 236/2018-86, ve kterém se vyslovil k problematice rozdělení záměru do různých fází a menších záměrů.

I. Je-li již ve fázi posuzování vlivů záměru na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, známo, že navazující povolování záměru, jeho realizace, případně i uvedení do užívání bude probíhat po částech či etapách, je žádoucí, aby takové členění či etapizace byly součástí posouzení.

II. Účelem ověřovacího závazného stanoviska podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, bylo ověření, že stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí vydané podle předchozí právní úpravy vyhovuje aktuálním zákonným požadavkům, nikoliv však, že je aktuální.

III. Verifikační závazné stanovisko podle § 9a odst. 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (tzv. coherence stamp), ověřuje shodu záměru, o němž má být vedeno navazující řízení, se záměrem, pro nějž bylo vydáno stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí, nikoliv však aktuálnost takového stanoviska.



# 7. Závěr

Případové studie ilustrují problematiku dlouhodobých velkých staveb realizovaných v Praze i ČR, které byly ovlivněny novelizací zákona EIA, zejména novelou č. 326/2017 Sb., která nabyla účinnosti 1. 11. 2017, a novelou stavebního zákona č. 225/2017 Sb., která mění i zákon EIA, která nabyla účinnosti 1. 1. 2018.

U dlouhodobých projektů se tak v průběhu jejich realizace změnila legislativní podmínky, které měly vliv na účast veřejnosti v těchto řízeních a dále způsobily, že některé záměry po drobné úpravě přestaly podléhat procesu posouzení EIA.

Případové studie dále odhalují praktiky, jak se někteří investoři ve snaze vyhnout se komplikacím s projednáváním daného záměru v řízení podle zákona EIA nebo ve snaze minimalizovat účast veřejnosti v povolovacích řízeních záměru uchylují k tomu, že svůj záměr účelově upraví:

- tím, že nepatrně změní jeho parametry a vydávají záměr za odlišný od původního záměru
- tím že záměr rozdělí na více dílčích záměrů, které se snaží prezentovat jako samostatné právě z toho důvodu, aby docílili zjednodušení a zrychlení povolovacích procesů, které jdou však v mnoha případech na úkor možnosti veřejnosti se k záměru kvalifikovaně vyjádřit v povolovacích řízeních nebo na úkor kvality posouzení záměru jako celku v procesu EIA.

Rozpačitost úřadů ve výkladu dotčených právních předpisů pak způsobuje průtahy v možnosti veřejnosti domoci se spravedlivého procesu a uplatnění svých práv. Délka soudních řízení v mnoha případech přesahuje délku samotné realizace záměru, což ve svém důsledku znamená, že možnost veřejnosti ovlivnit podmínky realizace záměru je již pouze teoretická. Klíčová bitva se tak svádí o žádost o přiznání odkladného účinku žalobám, který by umožnil právě to, aby rozhodování soudu nebylo pouze akademickým cvičením, ale mělo reálný dopad v rozhodování – bez odkladného účinku bývá ochrana veřejných zájmů v oblasti životního prostředí bolestně neefektivní.

Novelizace zákona EIA tak v případech záměrů, jejichž povolání započalo ještě před její platností, přinesla nejistotu v kontinuitě nastavených procesů a správních řízení. Investoři využili situace a snažili se o to, aby novelizovaná ustanovení byla ku prospěchu zejména rychlosti povolení a realizace záměrů. Logická návaznost účastenství veřejnosti a již započatých procesů posouzení EIA byla v mnoha těchto případech destabilizována.

# Summary

Analýza se zaměřuje na popis problémů vznikajících v povolovacích procesech staveb, které podléhají posouzení vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a popisuje specifika a komplikace, ke kterým u dlouhodobých projektů dochází v důsledku novelizace tohoto zákona a další souvisejících právních předpisů nebo neujednocených výkladů předpisů správními orgány, které jsou odpovědné za posuzování vlivů a povolování těchto staveb. Analýza obsahuje odkazy na zákonná ustanovení, jejich novely a judikaturu, která k dané oblasti vznikla. Problematika je popsána na případových studiích projektů realizovaných v České republice, u kterých jsou podrobněji rozpracovány zejména tyto oblasti.

1. Adaptace města a jeho částí na klimatické změny a zátěže v perspektivě legislativních změn v procesu posuzování vlivů na životní prostředí
2. Ochrana klimatu v městském prostředí v perspektivě omezení možnosti uplatnění práv veřejnosti v povolovacích řízeních
3. Požadavky pr. předpisů na posuzování vlivů na klima v rámci procesu EIA



4. Účastenství veřejnosti v navazujících řízeních podle § 9b a násl. zák. EIA a komplikace spojené s novelizací právních předpisů v průběhu povolování stavby
5. Účelové změny nebo rozdělení projektů, v důsledku nichž úřad projekt považuje za odlišný od původního projektu, na který proběhlo posouzení EIA, v důsledku čehož je účastníkům řízení o posouzení vlivu na životní prostředí původního projektu znemožněno účastnit se povolovacích řízení k těmto stavbám
6. Skončení platnosti stanoviska EIA původního projektu v souvislosti s následnou změnou v projektu (např. snížení počtu povolovaných objektů) a účastenství spolků a obcí v povolovacích řízeních staveb
7. Účastenství obcí a krajů při podávání odvolání proti závěrům zjišťovacího řízení podle § 7 odst. 6 zákona EIA
8. Prodlužování stanoviska EIA
9. Odkladný účinek žaloby proti vyloučení z účastenství v řízení

