

## **Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (2015) a další připravované novely**

*Ing. Petr Slezák*

V dubnu roku 2013 obdržela Česká republika od Evropské komise tzv. formální upozornění, z něhož vyplývalo, že české právo v oblasti povolování záměrů nesprávně implementuje požadavky Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA). Za nejzávažnější nedostatky české právní úpravy Evropská komise považovala nezávaznost výstupů z procesu EIA pro další řízení podle stavebního zákona, možnost změn záměrů v období po provedení procesu EIA a před vydáním rozhodnutí v navazujících řízeních, nedostatečnou možnost účasti veřejnosti v navazujících řízeních a s tím spojené nedostatečné možnosti soudní ochrany veřejnosti. Obdržením formálního upozornění zahájila Evropská komise s Českou republikou tzv. infringementové řízení pro nesprávnou transpozici směrnice EIA. Správná transpozice směrnice EIA patří navíc mezi tzv. obecné předběžné podmínky pro čerpání finančních prostředků z evropských fondů v programovém období 2014 – 2020, přičemž již případná další fáze infringementového řízení (fáze odůvodněného stanoviska) opravňuje Evropskou komisi omezit nebo zastavit čerpání těchto finančních prostředků. Evropská komise dala České republice lhůtu do konce roku 2014, do kdy musely být výtky formulované Evropskou komisí zhojeny. Aby Česká republika předešla přesunutí infringementového řízení do fáze odůvodněného stanoviska (a následného soudního řízení před Soudním dvorem EU) a v zájmu neohrožení čerpání prostředků v programovém období 2014 – 2020, rozhodla se přijmout právní úpravu v oblasti povolování záměrů, která zajistí zhojení všech výtek Evropské komise. S ohledem na omezenou časovou lhůtu ČR přistoupila na řešení, které nemění samotný systém povolování záměrů, ale které tento systém pouze doplní o prvky, které zajistí odstranění jeho nedostatků vytýkaných Evropskou komisí.

Po složitém projednávání jak na vnitrostátní úrovni, tak s Evropskou komisí, byla schválena novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a dalších předpisů (novela EIA), se kterou Evropská komise vyjádřila souhlas. Novela EIA nabyla účinnosti 1. 4. 2015. Konkrétně se jedná o zákon č. 39/2015 Sb.

Z hlediska jednotlivých vytýkaných nedostatků předchozí právní úpravy byla přijata následující opatření.

### **Závaznost stanoviska EIA**

Stanovisko EIA, které ukončuje procesy EIA v České republice, je nově vydáváno formou závazného stanoviska. Výroková část stanoviska EIA, tedy případný souhlas nebo nesouhlas s realizací záměru a případné podmínky pro jednotlivé fáze přípravy, realizace, provozu, popř. i ukončení záměru, se tak stala závaznou pro veškerá navazující řízení.

### **Změny záměrů v průběhu schvalovacího procesu**

Za účelem odhalení případných změn záměrů po provedení procesu EIA byl vytvořen institut tzv. verifikačního závazného stanoviska (coherence stamp). Každý oznamovatel je před každým navazujícím řízením povinen předložit úřadu, který vydal stanovisko EIA, dokumentaci pro příslušné navazující řízení a úplný popis případných změn záměru. V případě, že orgán EIA případné změny vyhodnotí jako významné z hlediska možnosti jejich vlivu na životní prostředí, vydá nesouhlasné závazné verifikační stanovisko k těmto změnám. Tyto změny záměru je pak nezbytné podrobit zjišťovacímu řízení. Zatímco před novelou EIA bylo odhalování případných změn záměru především úkolem stavebních úřadů a k jejich skutečnému odhalení docházelo spíše sporadicky, současná úprava zajišťuje, že se orgán EIA ve všech případech zabývá všemi změnami.

### **Rozšíření účasti dotčené veřejnosti v navazujících řízeních**

Již před novelou EIA měly spolky (dříve občanská sdružení) široký přístup do navazujících řízení. Byl však podmíněn předchozí účastí v procesu EIA a několika dalšími podmínkami. Novela EIA tento přístup ještě zjednodušila, zavedla jej obecně pro veškerá navazující řízení bez rozdílu a zrušila podmínku předchozí účasti. Účastenství spolků není omezeno ani místní příslušností. Podmínkou jsou pouze minimálně tříletá existence spolku nebo 200 podporujících podpisů. Pokud spolek jednu z těchto dvou podmínek splní, může se stát účastníkem navazujícího řízení k jakémukoliv posouzenému záměru, je to pouze na jeho uvážení.

### **Nová práva dotčené veřejnosti ve zjišťovacím řízení**

Pokud jde o přístup veřejnosti do procesu EIA, případně do zjišťovacího řízení, česká právní úprava v tomto nabízí nejširší možné podmínky. Jednotlivci i spolky, právnické i soukromé osoby mohou ve zjišťovacím řízení i v samotném procesu EIA zasílat své připomínky k oznámení, dokumentaci i k posudku. V tomto ohledu nebylo třeba českou právní úpravu novelizovat, neboť takto široce je nastavena již historicky. Nově však novela EIA zavedla možnost dotčené veřejnosti podat odvolání proti závěru zjišťovacího řízení, ve kterém bylo rozhodnuto o tom, že záměr nemusí být posouzen v procesu EIA. Práva účasti a soudní ochrany totiž dotčená veřejnost v následných řízeních požívá výhradně, byl-li záměr posuzován v celém procesu EIA. Pokud záměr nebyl posuzován v celém procesu EIA, dotčená veřejnost tato práva nemá. Proto má dotčená veřejnost nově právo odvolat se proti rozhodnutí, které rozhodlo o neposuzování záměru. Pravomocné rozhodnutí pak může dotčená veřejnost napadat žalobou.

### **Žalobní legitimace**

I v případě žalobní legitimace dotčené veřejnosti v navazujících řízeních byla právní úprava před novelou EIA poměrně otevřená. Novela EIA však odstranila podmínku předchozí účasti a naopak zavedla podmínku (stejně jako u účastenství) minimálně tříleté existence spolku nebo 200 podporujících podpisů. Požadavkem Evropské komise odrážejícím judikaturu Soudního dvora EU bylo, že žalobní legitimace nesmí být podmíněna předchozí účastí ani v procesu EIA, ale dokonce ani a

v navazujícím řízení, proti jehož výsledku žaloba směřuje. Výsledkem takové úpravy by bylo, že by dotčená veřejnost mohla podat žalobu proti rozhodnutí k záměru, aniž by se kdykoliv před tím k tomuto záměru vyjádřila v procesu EIA, aniž by své připomínky nebo námitky uplatňovala v řízení, které k vydání rozhodnutí vedlo, a aniž by se proti takovému rozhodnutí odvolala. Prvním, kdo by řešil věcné výhrady dotčené veřejnosti k záměru, by byl soud, což je nepřijatelné. Aby ČR této nepřijatelné situaci předešla a zároveň respektovala požadavek Evropské komise, že žalobní legitimace nesmí být podmíněna předchozí účastí v procesu EIA ani v navazujícím řízení, bylo uzákoněno kompromisní a z pohledu správního řádu bohužel nesystémové řešení, a sice, že dotčená veřejnost má nově právo podat odvolání proti rozhodnutí v navazujícím řízení i v případě, že nebyla účastníkem navazujícího řízení. Tím je zajištěno, že se soud při projednávání žalob primárně zabývá tím, zda bylo s odvoláním (a s věcnými připomínkami a námitkami) naloženo správně, a nikoliv tím, jak s věcnými připomínkami a námitkami naložit (princip subsidiarity). Novela EIA rovněž zavedla lhůtu 90 dní, ve které by měl soud o takové žalobě rozhodnout.

### **Ověřování starých stanovisek EIA a zezávaznění jejich podmínek**

Každé stanovisko EIA, které bylo vydáno před nabytím účinnosti novely EIA, je třeba ověřit z hlediska souladu jeho obsahu s aktuálními právními předpisy. Toto ověření se vydává rovněž formou závazného stanoviska, a pokud je souhlasné, jsou v něm zároveň převzaty (a tedy zezávazněny) i relevantní podmínky původního stanoviska EIA. Na rozdíl od verifikačních závazných stanovisek k ověření změn záměrů, která je třeba samostatně řešit v rámci každého navazujícího řízení (a může jich tedy být k jednomu záměru vydáno mnoho), je závazné stanovisko k ověření souladu obsahu stanoviska EIA s aktuálními právními předpisy vydáváno pouze jednou ke každému starému stanovisku EIA. Tím je zajištěno, že i stanoviska vydaná před novelou EIA není možné v navazujících řízeních obejít, a navíc je v každém jednotlivém případě ověřeno, zda je stanovisko EIA vydané před novelou EIA z pohledu požadavků nových předpisů (tj. po novele EIA) v pořádku.

### **Další úpravy, které novela EIA zavedla**

Novela EIA samozřejmě reagovala i na méně závažné výtky Evropské komise obsažené ve formálním upozornění. Zavedla například definici navazujících řízení nebo upravila znění dikce některých bodů v příloze č. 1 zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí.

V nedávné době uplynul rok od nabytí účinnosti novely EIA. Novinky zavedené novelou EIA se již vesměs zaběhly a fungují. Dotčená veřejnost v některých případech využívá nové možnosti odvolat se proti závěru zjišťovacího řízení. Průběžně probíhá zezávazňování starých stanovisek EIA i vydávání verifikačních závazných stanovisek k ověření změn záměrů. Evropská komise sleduje aplikování nových pravidel v praxi. Infringementové řízení je doposud ve fázi formálního upozornění.

### **Další připravované novely**

V současné době je rovněž v legislativním procesu novela stavebního zákona a souvisejících předpisů (mj. i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Jedním z cílů této připravované novely je koordinace procesu EIA, územního a stavebního rozhodování. Proces EIA u stavebních záměrů bude probíhat současně buď územním řízením, nebo dokonce současně s územním a stavebním řízením. Přestože toto koordinované řízení nebude jednoduché ani časově krátké, v celém schvalovacím procesu se (zejména u složitých záměrů) očekává úspora v řádu až několika let. Touto koordinací se totiž částečně odstraní řetězení jednotlivých řízení. V současné době často dochází k tomu, že oznamovatel provede proces EIA, pak několik let pracuje na dokumentaci pro územní řízení, přičemž proces EIA a jeho výsledky mezitím zastarávají. Samotné územní řízení pak může trvat několik let, protože někteří jeho účastníci se mnohdy opakovaně a úspěšně odvolávají. Poté, co územní rozhodnutí nabude právní moci, může být napadeno u soudu, a pokud jej soud zruší, celý proces jeho získání včetně odvolávání se opakuje. Pokud soud přizná žalobám odkladný účinek, stavební řízení lze provést až po té, co je územní řízení skutečně pravomocné a potvrzené soudy. Tím se dostáváme do situace, kdy od procesu EIA po získání stavebního povolení uplynulo mnohdy 10 a v některých případech i 20 let. V případě koordinovaného řízení, kdy proces EIA podle navrhované úpravy proběhne spolu s územním a stavebním řízením, by mělo dojít k úspoře času, který dnes uplyne mezi procesem EIA a územním řízením a mezi územním řízením a stavebním řízením. Jakmile se vyřeší veškerá odvolání a soudní spory proti výsledku koordinovaného řízení, bude se moci začít stavět.

Další připravovanou novelou je tzv. transpoziční novela, kterou budou implementovány veškeré změny vyplývající z revidované směrnice EIA. Součástí této novely bude i úprava přílohy č. 1 k zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí tak, aby byla v maximálním možném souladu s požadavky směrnice EIA. Upraveny budou i některé další aspekty procesu EIA tak, aby došlo k úspoře času a k odstranění některých nedostatků stávajícího zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Ing. Petr Slezák  
zástupce ředitele odboru a vedoucí oddělení metodiky a projektové EIA,  
odbor posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence  
Ministerstvo životního prostředí ČR