

Stanovisko k návrhu zákona, jímž se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

Obecné stanovisko

Předložený návrh novely zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů („ZPV“), implementující příslušnou směrnici 2011/92/EU („Směrnice EIA“) a souvisejících právních předpisů, v některých částech představuje snahu o účelné zohlednění požadavků Směrnice EIA, avšak obsahuje řadu vad a nejistot, které současnou (již tak dosti neuspokojivou) situaci v oblasti povolování staveb nejenže nezlepší, ale naopak ji ještě podstatně zhorší. Rozumíme snaze státní správy reagovat na výtky Komise ke způsobu implementace Směrnice EIA do české legislativy tak, aby bylo zajištěno rychlé promítnutí požadavků Komise a nedošlo k ohrožení čerpání prostředků z operačních programů, přičemž této snaze vyjadřujeme podporu. Nelze však rezignovat na způsob, kterým toho bude dosaženo. Přijaté řešení nesmí vést k nedůvodnému nárůstu související administrativy, časového ani finančního zatížení, zároveň by nemělo vést k důvodným kontroverzím ze strany Komise. Bohužel musíme konstatovat, že tomu tak v projednávaném návrhu v mnoha případech je. Při finalizaci novely je třeba rovněž zohlednit skutečnost, že nejvyšším soudní instancí pro evropské právo je Soudní dvůr Evropské unie („SD EU“), ke kterému se mohou dostat kauzy k prošetření nejen formou žaloby ze strany Komise, ale rovněž iniciativou nevládních organizací nebo tzv. předběžnou otázkou českých soudů. Na přijímané řešení proto musí být nahlíženo i z této širší perspektivy. Ve světle těchto skutečností se jeví jako potřebné, aby znění novely bylo přehodnoceno a upraveno ve smyslu níže uvedených zásadních a systémových připomínek, při zohlednění doporučujících připomínek.

Zásadní připomínky:

A. Ke zvolenému systému úpravy

Po důkladné analýze stávající úpravy zákona, návrhu novely a požadavků směrnice je nezbytné v nejkratší možné době přistoupit k zásadní revizi povolovací legislativy. Již stávající úprava představuje významnou časovou, finanční a administrativní zátěž na straně investorů a státní správy. Její revize je tak v souvislosti s úpravou vyplývající z implementace Směrnice EIA neodkladná. Dlouhodobě požadujeme transformovat českou povolovací legislativu do jediného povolujícího řízení tak, aby byl důsledně dodržován princip „one-stop-shop“, samozřejmě při obdobně důsledném respektování požadavků vyplývajících z evropských předpisů a mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána.

B. Stavební zákon – § 91 – spojení procesu EIA a územního řízení

Předložená novela navrhuje zrušit spojení procesu EIA a územního řízení podle § 91 stavebního zákona. České republice bylo vytýkáno, že úprava posuzování vlivů na životní prostředí podle § 91 stavebního zákona je nedostatečná a předmětné ustanovení nekoresponduje se Směrnicí EIA. Komise ČR rovněž výslovně vytýkala, že přijetím zákona č. 350/2012 Sb. došlo k odstranění subsidiárního použití zákona o posuzování vlivů na postup při posuzování vlivů na životní prostředí v rámci územního řízení.

Řešení výtek Komise spočívající v odstranění předmětného ustanovení však nepřispívá k dlouhodobému cíli, kterým je zjednodušení systému povolování staveb. Doba trvání

povolovacích procesů při realizaci záměru je v ČR neúměrně dlouhá. Možnost využít spojeného procesu EIA a územního řízení přitom byla do právní úpravy zavedena právě s cílem zajistit zrychlení a zefektivnění povolování staveb. **Z pohledu dosažení tohoto cíle se jako dlouhodobě nejvhodnější jeví pokračování integrace procesu EIA a dalších povolovacích procesů.** Navrhovaná úprava však směřuje proti tomuto dlouhodobému cíli. Požadavek na zrušení předmětného spojeného procesu přitom nevyplývá ani z práva EU.

Navrhované alternativní řešení

Jako vhodné alternativní řešení, které by vyhovovalo výtkám Komise a které by současně nesměřovalo proti dlouhodobému cíli, jímž je plná integrace procesu EIA a souvisejících procesů, se jeví **zajištění subsidiární aplikace ZPV na postup dle § 91 stavebního zákona.** Toho by bylo možné dosáhnout jednoduchou technickou úpravou § 91 stavebního zákona, kde by bylo výslovně stanoveno, že ZPV se na proces EIA prováděný v rámci územního řízení aplikuje tehdy, pokud stavební zákon nestanoví jinak. Rovněž je vhodné upravit § 91 a rozšířit jeho dopad **na všechny typy záměrů.** Znamenalo by to alternativní způsob ke složitým postupům definovaným v zákoně č. 100/2001 Sb. Byť nebylo toto ustanovení dosud příliš využíváno, v případě přijetí novely v navržené podobě, zejména požadavku na „coherence stamp“, může aplikace § 91 znamenat atraktivní a zároveň požadavky Směrnice EIA splňující způsob posouzení záměru. Zároveň by byly vyloučeny některé administrativní povinnosti vyplývající z předložené novely, jelikož by ztratily své deklarované opodstatnění.

C. ZPV – § 10 odst. 5 a 6 – institut „coherence stamp“

1. Návrh zcela pomíjí skutečnost, že v průběhu navazujících správních řízení dochází ke změnám de facto u každého stavebního záměru. U větších záměrů, např. infrastrukturních staveb, je tomu tak dokonce vždy. Podoba záměru v navazujících správních řízeních tak může obsahovat významné změny, přičemž v řadě případů nebude možné předem vyloučit možný vliv těchto změn na životní prostředí. V důsledku těchto změn bude dle navrhované úpravy v praxi nutné opakovat proces EIA a všechna na něj navazující povolovací správní řízení, **což může negativně ovlivnit celý povolovací proces a tedy realizaci staveb v České republice – se všemi negativními dopady** (zejména omezení možnosti čerpat prostředky z evropských fondů, nemožnost postavit důležitou infrastrukturu – typicky pozemní komunikace či stavby energetické a vodní infrastruktury či omezení investiční činnosti apod.).

Navrhované znění § 10 odst. 6 písm. a) ZPV je nadto i nevhodně formulované. Předmětné vymezení neodpovídá dikci Směrnice EIA, neboť nijak nezohledňuje možné vlivy příslušných změn na životní prostředí. Podstata posouzení případných změn záměru by v souladu se Směrnicí EIA měla správně spočívat v určení, **zda se v daném případě jedná o změny záměru, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí**, nikoliv zda se jedná pouze o významné změny (srov. např. čl. 1 odst. 1 nebo čl. 2 odst. 1 Směrnice EIA).

2. Návrh rovněž zcela nijak nereflektuje skutečnost, že v průběhu navazujících správních řízení může s ohledem na značnou časovou prodlevu od procesu EIA docházet i k významným změnám podmínek v dotčeném území (např. v důsledku migrace chráněného živočicha či výstavby jiného záměru s možnými kumulativními vlivy). Platí přitom, že tyto budoucí změny podmínek nelze v řadě případů jakkoliv předvídat, a tudíž ani adresovat v rámci procesu EIA. Vzhledem k tomu, že navrhovaná úprava nezavádí žádné mechanismy jak tyto dodatečné změny podmínek reflektovat do již provedeného procesu EIA, bylo by nutné **zopakovat celý proces EIA a tím i všechna na něj navazující správní řízení.**

Navrhované znění § 10 odst. 6 písm. b) ZPV je stejně jako v případě změn záměru v písm. a) nevhodně formulované, protože není zřejmé, co má být považováno za významnou změnu podmínek v dotčeném území. Oproti § 10 odst. 6 písm. a) neobsahuje navrhované ustanovení ani demonstrativní výčet hlavních významných změn. Podstata posouzení změn podmínek v dotčeném území by pak přitom v souladu se Směrnicí EIA měla spočívat právě v určení, zda se

v daném případě **jedná o takové změny, v jejichž důsledku by záměr mohl mít významný vliv na životní prostředí** (který nebyl posouzen v předcházejícím procesu EIA) a nikoliv zda pouze došlo k významným změnám podmínek v dotčeném území.

3. Dle návrhu by investoři museli souhlasné stanovisko coherence stamp zajišťovat před každým navazujícím řízením (tj. nejenom územním řízením a stavebním řízením, ale často i před řadou dalších řízení apod.) s tím, že by vždy museli žádost podložit požadovanými podklady. Takový požadavek na opakované provádění posouzení shody záměru a podmínek v dotčeném území klade další značné nároky na investory záměru a příslušné správní orgány. Příslušný orgán posuzující vlivy na životní prostředí by takové podklady musel opakovaně přezkoumávat, a to včetně kompletní dokumentace záměru pro každé navazující řízení. **V důsledku navrhovaného postupu by tak došlo k obrovskému nárůstu administrativního zatížení oznamovatele i orgánu posuzujícího vlivy na životní prostředí.**

4. Navrhovaná úprava § 10 odst. 5 ZPV neobsahuje konkrétní přehled dokumentů, které mají být oznamovatelem záměru předloženy za účelem získání souhlasného stanoviska coherence stamp, ani jejich konkrétní rozsah. Navrhované znění § 10 odst. 5 ZPV pouze stanoví, že se má předložit popis případných změn včetně jejich významnosti a informace o zapracování podmínek stanoviska EIA do žádosti o vydání navazujícího správního rozhodnutí, aniž by byl tento popis blíže specifikován (např. v nové příloze k ZPV). Volba vyžadovaných dokumentů tak bude do značné míry záležet na příslušných orgánech posuzujících vlivy na životní prostředí, kterým předmětná úprava poskytuje naprostou volnost. V tomto směru navíc zavádí, že v odůvodněných případech mohou orgány posuzující vlivy na životní prostředí vyžadovat zpracování těchto dokumentů autorizovanou osobou, aniž by blíže specifikovala, za jakých podmínek či okolností bude tato forma vyžadována. **To vše povede ke značné nejistotě mezi oznamovateli záměru a v případě dodatečného doplňování podkladů i k dalšímu zbytečnému prodloužení a prodražování povolovacích procesů.**

5. K vydání stanoviska coherence stamp není pro orgán posuzující vlivy na životní prostředí stanovena žádná konkrétní lhůta. To vyvolává důvodnou obavu z nepřiměřeného prodlužování přezkoumávání podkladů ze strany orgánů posuzujících vlivy na životní prostředí. Investoři současně nebudou moci včas předvídat časový rámec dalších fází přípravy realizace záměru, a to obzvláště u složitých projektů.

6. V aplikační praxi se mohou vyskytnout situace, kdy jeden záměr, u něhož proběhl jeden komplexní proces EIA podle zákona o posuzování vlivů (nebo podle § 91 stavebního zákona), je ve fázi stavebního povolování rozdělen na několik dílčích stavebních záměrů, přičemž ve vztahu ke každému takovému stavebnímu závěru se vede samostatné stavební řízení. Takový postup může dokonce v některých případech výslovně vyplývat ze zákona. Například výstavba liniových staveb (pozemních komunikací) anebo situace, kdy na část původního záměru bude muset být vedeno zvláštní řízení o vydání stavebního povolení podle složkových zákonů (srov. například řízení před vodoprávním úřadem podle vodního zákona) a na zbylé části záměru se povede stavební řízení před obecným stavebním úřadem.

Dle návrhu v praxi jednotlivé změny záměru či podmínek v dotčeném území mohou být v rámci dílčích stavebních řízení vyhodnoceny jako nevýznamné (což povede k udělení souhlasného stanoviska coherence stamp), i když by při jejich posouzení spolu s ostatními dílčími změnami v dalších stavebních řízeních mohly být s ohledem na jejich kumulaci shledány jako významné (což by mělo vést k neudělení souhlasného stanoviska coherence stamp). **Takové posuzování pouze určitých změn záměru v rámci coherence stamp udělovaných u jednotlivých stavebních řízení bez posouzení všech těchto změn ve svém celku může být v rozporu s judikaturou SD EU¹.**

¹ Srov. rozhodnutí C-2/07 Abraham ze dne 28. února 2008, bod 27.

7. Výstup stanoviska coherence stamp by dle návrhu měl mít charakter závazného stanoviska, jehož proces vydávání nicméně neodpovídá potřebám procesu EIA. Jak již bylo uvedeno v souvislosti se závazným stanoviskem EIA, institut závazného stanoviska podle správního řádu vykazuje řadu specifík a jeho aplikace bez souvisejících změn tohoto institutu na proces EIA je značně problematická. Z pohledu požadavků Směrnice EIA by mohla být problémem například skutečnost, že samotného procesu vydávání závazného stanoviska coherence stamp by se s ohledem na úpravu § 149 správního řádu nijak neúčastnila dotčená veřejnost. Takový postup by **mohl být dokonce považován za omezení práva účasti dotčené veřejnosti ve smyslu Směrnice EIA.**

Jako stejně **problematická se jeví rovněž úprava přezkumu závazného stanoviska coherence stamp podle § 149 odst. 5 správního řádu v rámci řízení o odvolání** proti rozhodnutí, jehož by toto závazné stanovisko bylo podkladem. Rovněž v rámci tohoto přezkumu (obdobně platí rovněž pro závazné stanovisko EIA) by bylo předmětem sporů nezajištění účasti dotčené veřejnosti. Tento přezkum v rámci každého navazujícího řízení navíc povede k další zbytečné administrativní zátěži a nežádoucímu zdržení povolovacích procesů. Skutečnost, že se souhlasné stanovisko coherence stamp bude vydávat opakovaně před každým navazujícím řízením, rovněž **významně zvyšuje riziko zrušení příslušných navazujících rozhodnutí soudem při následném soudním přezkumu** z důvodu případných nedostatků či nesrovnalostí jednotlivých závazných stanovisek coherence stamp.

Navrhované alternativní řešení

Jako vhodné řešení problému se vznikem změn záměru v navazujících řízeních (tj. zejména v územním a stavebním řízení) oproti jeho podobě posuzované v procesu EIA se nabízí zavedení institutu **tzv. dodatečného posuzování změn záměru** oproti podobě stavebního záměru, k níž již bylo vydáno stanovisko z hlediska jejich možných významných vlivů na životní prostředí podle ZPV (dále též jako „doposouzení“). Jeho podstatou by bylo provedení zrychlené obdoby procesu EIA, v jehož rámci by se dodatečně posoudily pouze významné vlivy takto zjištěných změn záměru (tj. změn záměru či podmínek v dotčeném území) na životní prostředí.

Podstata navrhovaného doposouzení je následující. V případě, kdy by stavebnímu řízení (eventuálně jinému konečnému povolovacímu řízení) předcházel proces EIA, zavedla by se pro oznamovatele povinnost předložit projektovou dokumentaci (v rozsahu stanoveném přílohou k vyhlášce o dokumentaci staveb). Součástí projektové dokumentace by bylo i základní určení hlavních změn stavebního záměru oproti stavu v době vydání stanoviska, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, a jejich stručná charakteristika. Stavební úřad (eventuálně jiný správní orgán vedoucí příslušné konečné povolovací řízení) by následně nejprve posoudil, zda je předložená žádost o stavební povolení včetně všech připojených podkladů kompletní. Pokud by žádost nebo připojené podklady neobsahovaly požadované náležitosti, stavební úřad by vyzval oznamovatele k doplnění žádosti a řízení by přerušil. Pokud by byla žádost předložená (resp. dodatečně doplněná) oznamovatelem kompletní, stavební úřad by zaslal žádost a připojené podklady v elektronické podobě ve stanovené lhůtě příslušnému orgánu posuzujícímu vlivy na životní prostředí.

Orgán posuzující vlivy na životní prostředí by ve stanovené lhůtě zveřejnil informace o žádosti o stavební povolení. Na internetu by vždy zveřejnil alespoň textovou část projektové dokumentace včetně příslušné části projektové dokumentace vztahující se ke změnám záměru oproti stavebnímu záměru, k němuž již bylo vydáno stanovisko EIA, a jejich možnému významnému vlivu na životní prostředí. Dotčená veřejnost by měla následně právo podat k orgánu posuzujícímu vlivy na životní prostředí své písemné vyjádření k žádosti o stavební povolení včetně všech připojených podkladů, a to ve stanovené lhůtě (např. 20 dnů) ode dne zveřejnění informace o žádosti o stavební povolení. K vyjádřením podaným po uplynutí této lhůty by orgán posuzující vlivy na životní prostředí nepřihlížel.

Orgán posuzující vlivy na životní prostředí by následně žádost o stavební povolení včetně všech připojených podkladů přezkoumal a posoudil, zda stavební záměr odpovídá záměru, jehož vlivy na životní prostředí byly posouzeny postupem podle ZPV. **Pokud by orgán posuzující vlivy na životní prostředí shledal, že se u stavebního záměru či v dotčeném území vyskytly změny oproti jeho stavu, k němuž již bylo vydáno stanovisko EIA, posoudil by, zda se jedná o takové změny, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí či nikoliv.** V kladném případě by poté rozhodl, že **je nutné provést dodatečné posuzování vlivů změn provedení stavebního záměru.** Pokud by naopak žádné změny stavebního záměru, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, neidentifikoval, rozhodl by o tom, že se dodatečné posuzování nebude provádět.

Předmětné **rozhodnutí o dodatečném posouzení vlivů by bylo rozhodnutím podle správního řádu.** Vedle obecných náležitostí podle správního řádu by muselo obsahovat rovněž náležitosti uvedené v příslušné příloze k ZPV, tj. zejména **(i)** základní identifikační údaje vztahující se k záměru a oznamovateli, **(ii)** určení hlavních změn záměru oproti stavu v době vydání stanoviska na životní prostředí, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí, **(iii)** charakteristiku možných významných vlivů změn záměru oproti stavu v době vydání stanoviska EIA, odhad jejich velikosti a významnosti (z hlediska pravděpodobnosti, doby trvání, frekvence a vratnosti) a odhad jejich rozsahu vzhledem k zasaženému území a populaci včetně zhodnocení změn kumulativních jevů, dále **(iv)** hodnocení údajů o možných významných nepříznivých vlivech změn záměru oproti stavu v době vydání stanoviska přesahujících státní hranice a konečně **(v)** odůvodněný závěr ohledně možných významných vlivů změn záměru oproti stavu v době vydání stanoviska EIA na životní prostředí a nutnosti provést dodatečné posouzení vlivů na životní prostředí (tj. v podrobnostech odůvodněný závěr, proč by dodatečné posuzování mělo být provedeno či nikoliv). Příslušná lhůta, ve které by měl orgán posuzující vlivy na životní prostředí vydat rozhodnutí o dodatečném posouzení vlivů změn provedení stavebního záměru na životní prostředí, by činila 40 dnů ode dne, kdy byla tomuto orgánu doručena žádost o stavební povolení od příslušného stavebního úřadu.

Oznamovatel stavebního záměru by měl právo požádat přímo o zahájení dodatečného posuzování. Podmínkou pro tento postup by byla skutečnost, že by zároveň s žádostí o stavební povolení (eventuálně o jiné konečné povolení) a připojenými podklady předložil stavebnímu úřadu přímo i příslušnou dokumentaci změn. Cílem navrhované úpravy by bylo umožnit oznamovateli předejít průtahům souvisejícím s vydáním rozhodnutí o tom, zda bude dodatečné posuzování zahájeno či nikoliv v případě, kdy jsou objektivně dány důvody pro provedení dodatečného posuzování a kdy lze důvodně očekávat, že by bylo vydáno rozhodnutí o nutnosti provést dodatečné posuzování výše uvedeným postupem. **Pro přezkum rozhodnutí o dodatečném posuzování vlivů na životní prostředí by se zavedla nová pravidla s cílem tento přezkum výrazně zrychlit a zefektivnit** (k těmto pravidlům blíže viz připomínky k § 10c a 23 odst. 10).

Pokud by příslušný orgán posuzující vlivy na životní prostředí rozhodl o tom, že je nutné provést dodatečné posuzování (z důvodu, že se na záměru či v dotčeném území vyskytly změny oproti stavu, k němuž již bylo vydáno stanovisko EIA, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí), **byl by oznamovatel povinen zpracovat a předložit dokumentaci změn.** V případě přímé žádosti oznamovatele o provedení doposouzení by oznamovatel předkládal dokumentaci změn již spolu s žádostí o stavební povolení a připojenými podklady. Tuto dokumentaci změn by tak orgán posuzující vlivy na životní prostředí obdržel přímo od příslušného stavebního úřadu spolu s žádostí o stavební povolení a připojenými podklady.

Dokumentace změn záměru by vycházela ze struktury dokumentace vlivů na životní prostředí s tím, že jejím cílem by bylo identifikovat na stavebním záměru či v dotčeném území takové změny oproti stavu, k němuž již bylo vydáno stanovisko EIA, které by mohly mít významný vliv na životní prostředí. Náležitosti dokumentace změn by byly stanoveny

v příslušné příloze k ZPV. Dokumentace změn by měla za cíl zejména popsat změny stavu životního prostředí v dotčeném území vztahující se k záměru oproti záměru, k němuž již bylo vydáno stanovisko EIA a dále komplexně charakterizovat a zhodnotit změny vlivů záměru na veřejné zdraví a životní prostředí oproti stavu v době vydání stanoviska EIA. Dokumentaci změn by byla oprávněna vypracovat pouze autorizovaná osoba podle § 19 odst. 1 ZPV. Na postup při předkládání dokumentace změn a její uveřejňování by se použila přiměřeně úprava dokumentace vlivů na životní prostředí podle § 8 ZPV. Pokud by tak např. orgán posuzující vlivy na životní prostředí došel k závěru, že dokumentace změn neobsahuje náležitosti podle ZPV, vrátil by ji ve stanovené lhůtě (např. 10 pracovních dnů) ode dne, kdy mu byla doručena, oznamovateli. V opačném případě by ji v téže lhůtě zaslal k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům, zajistil zveřejnění informace o dokumentaci podle nově navrhované úpravy zveřejňování informací a na internetu zveřejnil vždy alespoň textovou část dokumentace změn. Dotčená veřejnost by měla právo podat k orgánu posuzujícímu vlivy na životní prostředí své písemné vyjádření k dokumentaci změn, a to ve stanovené lhůtě (např. 20 dnů) ode dne zveřejnění informace o dokumentaci změn. K vyjádřením podaným po uplynutí této lhůty by orgán posuzující vlivy na životní prostředí nepřihlížel. Veřejné projednání dokumentace změn by se nekonalo.

Na základě dokumentace změn, vyjádření dotčené veřejnosti, dotčených správních úřadů a dotčených územních samosprávních celků by vydal příslušný orgán posuzující vlivy ve stanovené lhůtě **dodatečné stanovisko k posouzení vlivů významných změn provedení stavebního záměru na životní prostředí** (dále jen „dodatečné stanovisko“). Dodatečné stanovisko by vycházelo ze struktury stanoviska EIA, posuzovalo by však **pouze změny oproti stavu, k němuž již bylo vydáno stanovisko EIA, které by mohly mít významné vlivy na životní prostředí**. Konkrétní obsahové náležitosti dodatečného stanoviska by byly uvedeny v příslušné příloze k ZPV. V rámci dodatečného stanoviska by se neposuzovaly vlivy záměru na životní prostředí, které již byly předmětem posuzování v rámci původního procesu EIA, a které tak již jsou zohledněny ve stanovisku. Účelem dodatečného stanoviska by bylo pouze posoudit změny záměru či podmínek v dotčeném území oproti stavu, k němuž již bylo vydáno stanovisko EIA, které by mohly mít významné vlivy na životní prostředí.

Orgán posuzující vlivy na životní prostředí by byl povinen vydat dodatečné stanovisko ve stanovené lhůtě (např. 30 dnů) ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k dokumentaci změn. Obdobně jako v případě stanoviska by orgán posuzující vlivy na životní prostředí zaslal dodatečné stanovisko oznamovateli, příslušnému stavebnímu úřadu, dalším dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům ve stanovené lhůtě (např. 7 pracovních dnů) od jeho vydání. Ve shodné lhůtě by příslušný orgán posuzující vlivy na životní prostředí zveřejnil dodatečné stanovisko na internetu a zajistil jeho zveřejnění podle § 16 ZPV.

Dodatečné stanovisko by společně se stanoviskem tvořilo odborný podklad pro stavební povolení (případně i pro jiné konečné rozhodnutí pro případy, kdy stavební povolení není konečným povolením k realizaci záměru). Teprve obě stanoviska dohromady (stanoviska EIA a dodatečné stanovisko) by podávaly ucelenou informaci o celkových vlivech záměru na životní prostředí. Pokud by bylo nezbytné provést dodatečné posouzení, nebylo by možné (obdobně jako v případě stanoviska EIA) bez dodatečného stanoviska vydat stavební povolení (či eventuálně jiné konečné povolení), které je navazujícím rozhodnutím na dodatečné stanovisko. Příslušný stavební úřad (či eventuálně jiný správní orgán vedoucí konečné povolovací řízení) by byl povinen obě stanoviska brát v úvahu, zejména by byl povinen zahrnout do svého rozhodnutí příslušné požadavky vztahující se k životnímu prostředí. Pokud by tak neučinil, byl by povinen uvést konkrétní důvody (tj. nikoliv jen obecné neurčité zdůvodnění), proč tak neučinil anebo učinil jen částečně. Uvedený postup by měl zajistit, aby se příslušné stavební úřady důkladně a podrobně vypořádávaly se všemi požadavky vyplývajícími ze stanoviska EIA, resp. dodatečného stanoviska, a bylo tak náležitě zajištěno, aby se všechny relevantní výstupy z procesu EIA

promítly i do konečného stavebního povolení v souladu s požadavky čl. 8 Směrnice EIA i výtkami Komise.

D. ZPV – § 10 odst. 1 až 4 – závaznost stanoviska EIA

1. Navržené zazávaznění stanoviska EIA zcela opomíjí skutečnost, že de facto u každého stavebního záměru (a to obzvláště u větších staveb) v navazujících povolovacích řízeních dojde ke změně podoby záměru. To ostatně opakovaně namítá i Komise. K těmto změnám dochází jednak v důsledku požadavků a připomínek dotčených správních orgánů a návrhů ze strany účastníků či veřejnosti, a jednak v důsledku skutečnosti, že každé navazující správní řízení zpřesňuje závěry předcházejícího správního řízení. Podoba záměru se tak s každým dokončeným správním řízením mění, přičemž nelze vyloučit, že by tyto změny mohly mít významné vlivy na životní prostředí. **Obdobně dochází v průběhu doby i ke změnám podmínek v dotčeném území, k nimž se vztahovalo původní stanovisko EIA.**

Navrhovaná úprava závazného stanoviska EIA přitom nezavádí žádný mechanismus, který by umožňoval pozdější změny záměru či podmínek v dotčeném území do závazného stanoviska EIA promítnout. **Závazné stanovisko EIA se tak stane neaktuálním a důsledkem bude nutnost opakování celého procesu EIA a všech navazujících řízení** (viz institut „coherence stamp“). **Realizace stavebních záměrů tím bude v praxi významně zbrzděna či dokonce zcela znemožněna.** To by přineslo významné negativní důsledky nejenom pro investory, ale rovněž i pro celou ekonomiku ČR (zejména omezení možnosti čerpat prostředky z evropských fondů, nemožnost postavit důležitou infrastrukturu – typicky pozemní komunikace či stavby energetické infrastruktury, omezení investiční činnosti apod.).

2. Navržená právní úprava vylučuje možnost zhojit v navazujících správních řízeních nevhodně formulované či dokonce objektivně nesplnitelné podmínky stanoviska EIA, které se ve stanoviscích EIA v současné praxi relativně často vyskytují, tak jak to dosud povolující úřady s příslušným odůvodněním udělat mohly. **Objektivní nesplnitelnost určité podmínky závazného stanoviska EIA se přitom může ukázat až v relativně pozdních fázích navazujících správních řízení** (např. právě z důvodu upřesnění technologie či pozdější změny podmínek v území apod.). Nemožnost splnění podmínek poté bude znamenat v souladu s institutem „coherence stamp“ nutnost znovu provést celý proces EIA včetně příslušných navazujících řízení. Nadto, i kdyby souhlasné stanovisko coherence stamp bylo příslušným orgánem posuzování vlivů na životní prostředí vydáno, mohou být uvedené nesrovnalosti důvodem pro pozdější zrušení navazujících správních rozhodnutí ze strany správního soudu. **Rizika vyplývající z nevhodně formulovaných podmínek stanovisek EIA se tak v důsledku navrhované úpravy přesunou dále na investory se všemi negativními důsledky.**

3. Požadavek na závaznost stanoviska EIA nevyplývá ze Směrnice EIA, ani z judikatury SD EU. Komise v souvislosti s absencí závaznosti stanoviska EIA namítá nedostatečné provedení čl. 8 Směrnice EIA, podle něhož: *„Výsledky jednání a informace shromážděné podle článků 5, 6 a 7 se berou v úvahu v povolovacím řízení.“* Požadavkům čl. 8 Směrnice EIA nicméně v podstatě odpovídá dikce platného znění ustanovení § 10 odst. 4 ZPV, podle něhož: *„Při svém rozhodování bere [správní úřad] vždy v úvahu obsah stanoviska. [...] Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je správní úřad příslušný k vedení navazujícího řízení do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění.“* K naplnění požadavků čl. 8 Směrnice EIA je tak v návaznosti na výtky Komise **vhodné spíše doplnit zákonné náležitosti obsahu stanoviska EIA tak, aby toto stanovisko reflektovalo všechny požadované informace, než přistoupit k výslovnému stanovení závaznosti stanoviska EIA.**

4. Forma a proces vydávání závazného stanoviska podle § 149 správního řádu neodpovídá průběhu a interaktivitě procesu EIA, ani potřebám jeho výstupů. Z návrhu zejména není zřejmé, v jakém rozsahu (tj. jakými konkrétními podmínkami) by měly být dané orgány

vedoucí příslušná různá navazující řízení stanoviskem EIA vázány. Ze stanovisek EIA přitom nemusí být vůbec zřejmé, jakého navazujícího řízení se uvedené podmínky konkrétně týkají. V praxi jsou podmínky ve stanoviscích EIA, pokud vůbec, členěny pouze na podmínky týkající se fáze přípravy, fáze realizace a fáze provozu, což je však pro určení závaznosti pro jednotlivá navazující řízení zcela nedostatečné.

Navrhovaná úprava neobsahuje žádná pravidla pro orgány posuzující vlivy na životní prostředí týkající se nutnosti určení (a rovněž podrobného způsobu určení), k jakému navazujícímu řízení se konkrétní podmínka stanoviska EIA vztahuje. Ze stávající struktury stanoviska EIA uvedené v příloze č. 6 k ZPV či dalších ustanovení ZPV přitom taková pravidla nevyplývají. Navrhovaný koncept je značně problematický i z toho důvodu, že **předmětné určení nebude ve fázi procesu EIA často objektivně vůbec možné** (např. z důvodu, že potřeba převzetí či nepřevzetí určité podmínky do konkrétního navazujícího rozhodnutí nebude v době přijímání stanoviska EIA vůbec zřejmá či že nebude jasné, zda by neměla být aplikovatelná ve více navazujících řízeních apod.).

Návrh dále vůbec neřeší proces přezkouvání závazného stanoviska EIA podle § 149 odst. 4 správního řádu nadřízeným orgánem posuzování vlivů na životní prostředí v rámci odvolacího řízení proti navazujícím rozhodnutím, pro něž bude závazné stanovisko EIA podkladem. Uvedený **přezkum závazného stanoviska EIA by tak zjevně probíhal v režimu dle § 149 odst. 4 správního řádu**. Pokud by tak odvolání proti navazujícímu správnímu rozhodnutí směřovalo i proti obsahu stanoviska EIA, vyžádal by si odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu stanoviska EIA od nadřízeného orgánu posuzujícího vlivy na životní prostředí.² Návrh však opět nezohledňuje skutečnost, že navazujících řízení může být zejména v případě větších projektů celá řada, což vytváří nezanedbatelný prostor pro obstrukční přístup k řízení. Důsledkem navrhované úpravy by tak byla absurdní situace, že jedno stanovisko EIA by mohlo být ze stejných důvodů opakovaně přezkouváno v rámci všech navazujících řízení. **Takový přezkum by však byl značně neefektivní** a vedl by pouze k významnému růstu související administrativní zátěže a dalšímu nežádoucímu prodloužení povolenacích procesů.

5. Jako nelogická se rovněž jeví úprava navrhovaná v § 10 odst. 3 návrhu. Podle předmětného ustanovení se totiž zavádí povinnost pro správní orgán vedoucí navazující správní řízení, aby v případě, kdy v žádosti o vydání navazujícího správního rozhodnutí nebyly zpracovány podmínky týkající se životního prostředí uvedené ve stanovisku EIA, zahrnul tyto nezpracované podmínky do svého rozhodnutí. V této souvislosti je však třeba poukázat na navrhovaný § 10 odst. 6 ZPV, podle něhož platí, že tzv. souhlasné stanovisko „coherence stamp“ se nevydává v případě, kdy je žádost o vydání navazujícího rozhodnutí v rozporu s podmínkami dle stanoviska EIA. Pokud tedy dojde k tomu, že žadatel nezpracoval do žádosti o vydání navazujícího rozhodnutí podmínky dle stanoviska EIA, nedostane souhlasné stanovisko coherence stamp a správní orgán bude muset žádost o navazující rozhodnutí zamítnout (aniž by měl možnost zhojit nedostatky žádosti tím, že chybějící podmínky zahrne do svého rozhodnutí). **V tomto světle je tak předmětné ustanovení prakticky nepoužitelné.**

6. V neposlední řadě lze poukázat na to, že vydávání negativního závazného stanoviska EIA podle § 149 odst. 3 správního řádu je z pohledu zajištění výstavby nežádoucí, protože neumožňuje příslušnému úřadu v daném správním řízení kromě zájmu na ochraně životního prostředí vhodným způsobem zohlednit i další legitimní veřejné zájmy (např. veřejný zájem na výstavbě dopravní a energetické infrastruktury apod.). K zajištění účinné ochrany životního prostředí přitom navrhovaný postup není nezbytně nutný.

Navrhované alternativní řešení

² V praxi by to znamenalo, že stanovisko EIA vydané krajským úřadem by přezkouvalo Ministerstvo životního prostředí a stanovisko EIA vydané Ministerstvem životního prostředí by podléhalo přezkumu přímo ze strany ministra životního prostředí.

Sledovaného cíle, tj. aby byly posouzeny všechny vlivy záměru na životní prostředí a aby byl záměr posuzovaný v rámci procesu EIA z hlediska potenciálních vlivů na životní prostředí identický se záměrem, pro který se vydává konečné povolení, by bylo možné dosáhnout daleko vhodnějším způsobem, a to za **využití institutu tzv. dodatečného posouzení** (k tomu detailně viz připomínky k § 10 odst. 5 – 6 návrhu). Zavedením tohoto institutu by se zajistilo, že by byly dodatečně posouzeny všechny významné změny podoby záměru zjištěné ve fázi před vydáním stavebního povolení (eventuálně jiného konečného povolení), oproti podobě záměru ve fázi, kdy bylo vydáváno stanovisko EIA z hlediska jejich vlivu na životní prostředí (aniž by bylo nutné opakovat celý proces EIA a všechna navazující řízení).

Za účelem naplnění požadavku čl. 8 Směrnice EIA na zohlednění příslušných informací získaných v procesu EIA v navazujících řízeních by bylo vhodné **doplnit zákonné náležitosti stanoviska EIA v příloze 6 k ZPV tak, aby bylo nepochybné, že toto stanovisko zohledňuje všechny informace požadované Směrnicí EIA**. Současně by bylo možné uvažovat o doplnění ZPV (či eventuálně zvláštních složkových zákonů) o ustanovení vymezující rozsah, v němž by jednotlivé podmínky stanoviska EIA měly být relevantní pro navazující řízení a v němž by měly být (až na řádně odůvodněné výjimky) přebírány příslušnými správními orgány do navazujících rozhodnutí. Takové vymezení by mělo vycházet z výchozí premisy (potvrzené i judikaturou Nejvyššího správního soudu)³, že pro dané navazující řízení jsou vždy relevantní ty podmínky stanoviska EIA, které se vztahují k předmětu daného řízení stanoveného příslušnými zvláštními složkovými zákony. Současně by měly být vhodným způsobem zohledněny situace, kdy byla některá z podmínek závazně převzata do pravomocného rozhodnutí v předcházející fázi povolovacích procesů.

E. ZPV – přechodná ustanovení

Stanoviska EIA vydaná podle současného znění ZPV (která nejsou závaznými stanovisky) se podle navrhované právní úpravy považují za stanoviska bez omezení doby platnosti (za podmínky, že do okamžiku nabytí účinnosti navrhované novely ZPV nepozbyla platnosti). Za účelem uvedení jejich obsahu do souladu s navrhovanou právní úpravou se dle návrhu zavádí mechanismus využívající nově zavedeného institutu tzv. coherence stamp, který by měl aplikovatelný i na řízení zahájená před nabytím účinnosti navrhovaného zákona. V rámci vydávání stanoviska coherence stamp by tak měl příslušný orgán ochrany posuzování vlivů stanovit, které z podmínek uvedených ve stanovisku EIA je orgán příslušný k vedení navazujícího řízení povinen zahrnout do svého rozhodnutí. Navrhovaná úprava přechodných ustanovení však **může v praxi vyvolávat značné aplikační problémy**, a to zejména z níže uvedených důvodů.

1. Stanoviska EIA vydaná podle dosavadní právní úpravy (tj. ve formě odborného podkladu pro navazující řízení) v praxi **svou formou ani obsahem nebudou často odpovídat navrhovanému systému procesu EIA**. Návrh zcela opomíjí, že takto vydaná stanoviska EIA mohou nezdědkat obsahovat nevhodně formulované či dokonce objektivně nesplnitelné podmínky, které však **současně nebude možné zhojit navrhovaným postupem dle § 10 odst. 5 a 6 ZPV**. Příslušný orgán posuzování vlivů by totiž dle navrhované právní úpravy měl pouze určit, které podmínky má příslušný úřad převzít do svého rozhodnutí, aniž by mu však současně bylo přiznáno právo určité podmínky změnit či případně **stanovit, že nebudou převzata do žádného navazujícího rozhodnutí**.

2. Navrhovaná aplikace závazného stanoviska coherence stamp i na řízení zahájená před nabytím účinnosti navrhované úpravy je v rozporu s principem legitimního očekávání investorů příslušných záměrů, kteří v době projektování záměrů nemohli předvídat zavedení velmi odlišné právní úpravy (založené nově na předpokladu neměnnosti záměrů, neměnnosti podmínek v dotčeném území i nemožnosti zhojit nevhodně formulované podmínky stanoviska EIA).

³ Viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR č.j. 1 As 91/2009-83 ze dne 19.01.2010.

V důsledku aplikace institutu coherence stamp i na procesy, které byly zahájeny za stávající úpravy, tak **bude u řady záměrů nutné opakovat celý proces EIA a všechna navazující řízení, neboť investoři nebudou (a to např. i s ohledem na již pravomocně ukončené předchozí stupně povolovacího procesu a z nich vyplývající závazné závěry) schopni objektivně zajistit shodu záměru s jeho podobou v procesu EIA či splnit příslušné podmínky dříve formulovaných stanovisek EIA.** To může ohrozit realizaci i těch záměrů, které budou již ve finální fázi povolovacích procesů (např. před zahájením stavebního řízení). Taková úprava zcela nedůvodně přenáší odpovědnost ČR za stávající problematickou legislativní úpravu procesu EIA na investory, a to včetně všech souvisejících finančních důsledků.

3. Podle navrhovaného znění přechodných ustanovení platí, že ustanovení § 10 odst. 5 a 6 ZPV upravující závazné stanovisko coherence stamp by se mělo aplikovat i v navazujících řízeních zahájených před nabytím účinnosti předložené novely ZPV. **Návrh však nijak neřeší případy, kdy v okamžiku nabytí účinnosti novely ZPV bude předmětné řízení již ve fázi odvolacího řízení.** Pokud by se i v těchto případech měla aplikovat nová úprava závazného stanoviska coherence stamp, mohlo by dojít k situaci, kdy orgán posuzující vlivy na životní prostředí ve stanovisku coherence stamp závazně určí podmínky, které přitom předtím nebyly převzaty do prvoinstančního rozhodnutí. To by následně vedlo k nutnosti prvoinstančního rozhodnutí odvolacím rozhodnutím měnit či dokonce rušit. Ze strany dotčené veřejnosti (nevládních organizací) by současně mohlo být namítáno, že závazné stanovisko coherence stamp mělo být řádně zohledněno již v prvním stupni řízení a že je z tohoto důvodu nutné zopakovat prvoinstanční řízení. Pokud by přitom těmto námitkám bylo odvolacím orgánem vyhověno, došlo by k dalšímu podstatnému prodloužení povolovacích procesů. Obdobné námitky by poté mohly být vzneseny i v rámci soudního přezkumu a vedly by pouze ke zbytečnému zvýšení rizika zrušení příslušných povolení správním soudem.⁴

V tomto ohledu se jeví jako vhodné zabránit možným výkladovým nejasnostem technickou úpravou předmětného ustanovení tak, aby se **předmětná úprava coherence stamp vůbec nevztahovala na navazující řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti novely ZPV, resp. případně aby se přinejmenším nevztahovala na ta řízení, u nichž přede dnem nabytí účinnosti novely ZPV bylo vydáno rozhodnutí v prvním stupni.**

Navrhované alternativní řešení

V rámci zachování právní jistoty je třeba zakotvit právní úpravu, která umožní posoudit veškeré vlivy záměru na životní prostředí dle požadavků Komise a Směrnice EIA, avšak zároveň nebude významným zásahem do legitimních očekávání oznamovatelů v souvislosti s dosavadní úpravou regulatorních řízení u záměrů, na které již bylo vydáno stanovisko EIA či dokonce navazující povolovací rozhodnutí. Toho lze dosáhnout pouze zavedením takové koncepce, která by umožnila odstranit Komisi opodstatněně vytýkané nedostatky stávající legislativy ČR způsobem, jenž by na jedné straně neznamenal nutnost opakovat proces EIA a všechna navazující řízení, na druhé straně by však současně v maximální možné míře zajistil, že udělená povolení nebudou následně rušena správními soudy pro možný rozpor s právem EU (a to např. i s ohledem na výtky Komise k úpravě ČR).

Takovou vhodnou úpravou je **zavedení institutu dodatečného posouzení vlivů na životní prostředí**, v němž by byly dodatečně posouzeny všechny významné změny podoby záměru zjištěné ve fázi před vydáním stavebního povolení oproti podobě záměru ve fázi, kdy bylo vydáváno stanovisko EIA. V důsledku zavedení tohoto dodatečného posouzení vlivů by odpadla potřeba opakovat celý proces EIA a všechna navazující řízení z důvodů významných změn záměru, významných změn podmínek v dotčeném území či nemožnosti splnit nevhodně formulované podmínky stanovisek EIA. Současně by tím došlo k vypořádání podstatné části námitek Komise. Za účelem snížení rizik spojených s pozdějším rušením vydaných povolení ze strany správních soudů pro možný rozpor s právem EU a rovněž vyhovění výtek Komise se jeví

⁴ Obdobně může v praxi přinášet problémy i navrhovaná aplikace § 10b odst. 3 ZPV na dříve zahájená řízení.

jako vhodné dodatečné posouzení provést (v případě změn s významným vlivem na životní prostředí) i u těch záměrů, u nichž již byly zahájeny povolovací procesy.

Systémové připomínky:

F. ZPV – § 3 písm. g) - definice navazujícího řízení

V navrhovaném § 3 písm. g) ZPV má být nově zavedena definice navazujícího řízení. Za navazující se obecně považuje nejenom územní nebo stavební řízení, ale i řízení o integrované prevenci a další řízení vedená podle složkových zákonů, jako je např. zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, horní zákon, zákon o pozemních komunikacích apod.⁵

Navržená definice se nejeví jako vhodná a může způsobit mnoho aplikačních nedorozumění. Zejména formulace „...*které je podmíněno závazným stanoviskem k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 149 správního řádu (§ 10 odst. 1).*“ není zcela jednoznačná. Uvedená formulace vede k závěru, že **povinnost předložit pro dané navazující řízení stanovisko EIA by měla vyplývat přímo z předpisu, který toto navazující řízení definuje.** Nezbytnost stanoviska EIA jako podkladu však mnohdy vyplývá pouze z judikatury Nejvyššího správního soudu. Ta je jako návodná použita i v důvodové zprávě k návrhu.

S ohledem na výše uvedené i vzhledem k zásadním připomínkám k formě stanoviska EIA jako závazného stanoviska se navrhuje definici navazujícího řízení upravit tak, aby neobsahovala shora citovanou problematickou formulaci o podmínění závazným stanoviskem, **případně uvedenou definici ze ZPV zcela vypustit.**

G. ZPV – § 7 – forma závěru zjišťovacího řízení

1. Změna formy závěru zjišťovacího řízení o tom, že záměr nepodléhá procesu EIA, na samostatně přezkoumatelné správní rozhodnutí, je krokem správným směrem, jímž dojde k uvedení právní úpravy ČR do souladu s postojem Komise i Směrnicí EIA. **Forma samostatně přezkoumatelného správního rozhodnutí by však měla být přiznána taktéž pozitivním závěrům zjišťovacího řízení o tom, že záměr posuzování v procesu EIA podléhá.** Taková úprava by lépe korespondovala se zněním čl. 4 Směrnice EIA, který mezi pozitivním a negativním závěrem blíže nerozlišuje. Stejně tak by bylo naplněno legitimní právo investorů záměrů na to, aby v případě důvodných pochybností o správnosti závěru zjišťovacího řízení vyžadujícího provedení procesu EIA měli možnost dosáhnout jeho rychlého a efektivního soudního přezkumu (a to ještě před zahájením samotného procesu EIA a navazujících povolovacích procesů).

Vhodným řešením je tedy zavedení závěru zjišťovacího řízení bez ohledu na jeho výsledek ve formě rozhodnutí, které by bylo přezkoumatelné soudem ve zkrácených lhůtách (např. 30 dnů viz níže).

2. Navrhované znění stanoví, že závěr o tom, že příslušný záměr nebo jeho změna nepodléhá procesu EIA, je prvním úkonem v řízení vedeném podle správního řádu. **Návrh tedy výslovně počítá s možností podat odvolání ve správním řízení a s provedením odvolacího řízení.** Přestože návrh pro případ následného soudního přezkumu současně zakotvuje 90-ti denní lhůtu pro vydání rozhodnutí příslušným správním soudem, **celý přezkumný proces** (tj. jak správní odvolací řízení, tak navazující soudní řízení) **by znamenal neúměrné prodloužení délky povolovacích procesů** (a to v době ještě před samotným zahájením procesu EIA a navazujících řízení). Navrhovaná úprava rovněž **vymezuje právo na odvolání zcela nejasně**, neboť jej přiznává pouze určité skupině nevládních organizací splňujících podmínky dle navrhovaného znění § 10b odst. 3 ZPV nikoliv celé dotčené veřejnosti dle Směrnice EIA.

Navrhované alternativní řešení

⁵ Viz demonstrativní výčet příslušných právních předpisů v poznámce pod čarou 1a) ZPV.

Jako vhodné se jeví zakotvit nepřipustnost podání opravných prostředků podle správního řádu proti závěru zjišťovacího řízení a **umožnit rovnou jeho soudní přezkum v rámci správního soudnictví**. Lhůta pro podání žaloby, jakož i lhůta, v níž by byl příslušný správní soud povinen rozhodnout, by s ohledem na enormní zájem na rychlém rozhodnutí ohledně nutnosti provést proces EIA byly stanoveny např. na 15 dnů (podání žaloby), resp. 30 dnů (rozhodnutí soudu). Současně by se **zavedla pravidla zajišťující efektivnější výkon soudního přezkumu závěrů zjišťovacího řízení** (k tomu viz připomínky k § 10c a 23 odst. 10).

H. ZPV – § 10b a § 23 odst. 9 – účastenství dotčené veřejnosti

Návrh zavádí tzv. **konzultativní účastenství**, jakožto nový typ účastenství pro všechna navazující správní řízení. S tímto typem účastenství se spojuje nově navrhovaná zvláštní úprava účastnických práv, zejména práva na vyjádření se, na podání odvolání a na soudní přezkum. Návrh tím reaguje na výtky Komise směřující proti nedostatečnému zajištění účinné účasti dotčené veřejnosti v navazujících správních řízeních v platné právní úpravě. Návrh se patrně snaží reflektovat i současný neuspokojivý stav, kdy v některých případech subjekty z řad dotčené veřejnosti zneužívají svých práv a svým jednáním pouze účelově prodlužují, blokují a v konečném důsledku i značně prodlužují výstavbu příslušných záměrů.

S ohledem na výše uvedené problémy lze ocenit snahy navrhovatele existující nedostatky adresovat a zavést efektivnější kooperaci mezi veřejností, dotčenou veřejností a příslušnými správními orgány v procesu EIA a v navazujících řízeních. Na druhé straně je však třeba některé části navrhované úpravy vnímat jako poměrně problematické, neboť mohou být předmětem zcela zbytečné kontroverze a sporů s nevládními organizacemi a zejména s Komisí. **Tyto spory přitom mohou vést v konečném důsledku i k ohrožení kýženého cíle, kterým je zajištění souladu se Směrnicí EIA a naopak být příčinou dalšího prodloužení všech povolenacích procesů a nárůstu nejistot a nákladů na straně investorů záměrů.**

Uvedené kontroverze a spory se mohou týkat zejména následujících otázek.

1. Právo na seznámení se s podklady rozhodnutí za účelem realizace práva na vyjádření se (§ 10b odst. 1 – 2). Dle návrhu může v navazujících řízeních **každý** (tj. nikoliv jen dotčená veřejnost, jak vyžaduje Směrnice EIA) uplatnit připomínky k záměru ve stanovené lhůtě 30 dní od zveřejnění příslušné informace (nestanoví-li zvláštní právní předpis či správní orgán příslušný k vedení navazujícího řízení lhůtu delší). Správní orgán vedoucí navazující správní řízení bude povinen brát tyto připomínky veřejnosti v úvahu při vydávání správního rozhodnutí. Vypořádání těchto připomínek se pak dle návrhu uvede v odůvodnění vydaného správního rozhodnutí.⁶

1.a Jako problematická se však jeví úprava zajišťující možnost konzultativních účastníků seznamovat se s podklady rozhodnutí za účelem uplatňování připomínek k záměru v navazujících správních řízeních. Plný přístup k informacím (zejména v podobě nahlížení do spisu) je konzultativním účastníkům zajištěn pouze v územním a stavebním řízení, kde má právo nahlížet do spisu každý. Ačkoliv jsou řízení dle stavebního zákona hlavními řízeními navazujícími na proces EIA, v řadě případů (zejména u větších stavebních záměrů) probíhá kromě těchto řízení i řada dalších navazujících řízení (např. řízení o integrovaném povolení, řízení podle zákona o ochraně přírody a krajiny a dalších složkových zákonů). Konzultativním účastníkům budou v těchto řízeních dostupné zejména podklady zpřístupňované správním orgánem podle § 10a odst. 3 návrhu ZPV (tj. vyjádření, stanoviska a závazná stanoviska dotčených orgánů a jiné podklady pro vydání rozhodnutí, jejichž zveřejnění považuje správní orgán za účelné). Tento výčet však nemusí s ohledem na různá množství podkladů, které jsou v rámci navazujících řízení shromažďovány, zahrnovat všechny relevantní podklady pro vydání rozhodnutí. Ze strany dotčené veřejnosti tak může být namítáno, že jí nebyly zpřístupněny všechny podklady potřebné pro

⁶ Konzultativní účastníci dle návrhu nebudou mít **právo podávat v navazujících správních řízeních námitky jako „běžná“ plnoprávná veřejnost**, se kterými by se správní orgán vypořádával ve výroku rozhodnutí.

účinnou přípravu připomínek. Konzultativní účastníci přitom na rozdíl od „běžných“ plnoprávných účastníků dle návrhu nebudou mít v těchto dalších navazujících řízeních právo nahlížet do správních spisů a nebudou si tak moct chybějící podklady zajistit tímto postupem.

Některé skupiny subjektů z řad dotčené veřejnosti podmínky zvláštních právních předpisů pro „běžné“ účastenství v navazujících řízeních nesplní. Dané subjekty přesto mohou být dotčenou veřejností ve smyslu Směrnice EIA, kterým je v souladu s čl. 6 odst. 4 Směrnice EIA nutné umožnit včasnou a účinnou účast v navazujících řízeních. Přístup této části dotčené veřejnosti k dalším podkladům však návrh nijak nezajišťuje (vyjma řízení dle stavebního zákona) a této skupině tak zbyde pouze možnost využít postupů zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o právu na informace o životním prostředí. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že návrh nijak blíže nespecifikuje ani konkrétní způsob zpřístupnění podkladů výslovně uvedených v § 10a odst. 3 ZPV, což může vést v praxi k tomu, že i tyto podklady mohou být v konečném důsledku zpřístupňovány pouze na základě těchto informačních zákonů.

S ohledem na výše uvedené může být navrhovaný koncept předmětem řady **zbytečných sporů a kontroverzí s dotčenou veřejností (zejména nevládními organizacemi) a Komisí, a to pro možný rozpor navrhované úpravy s čl. 6 odst. 4 Směrnice EIA zaručujícím právo na včasnou a účinnou možnost dotčené veřejnosti účastnit se navazujících správních řízení** a za tím účelem i právo vyjádřit své připomínky a stanoviska. Předmětné výtky nadto budou namítány i v rámci následného soudního přezkumu. Navrhovaná úprava tak zbytečně zvyšuje riziko možného zrušení navazujících povolení soudem z důvodu porušení procesních práv (což je v praxi nejčastější důvod pro rušení správních rozhodnutí ze strany soudů) se všemi souvisejícími negativními důsledky.

1.b Lze očekávat, že s ohledem na omezený rozsah podkladů zveřejňovaných automaticky podle navrhovaného § 10b odst. 3 ZPV a absenci práva nahlížet do spisu (s výjimkou řízení dle stavebního zákona), budou **konzultativní účastníci příslušné správní orgány opakovaně zahlcovat svými žádostmi o informace**, resp. o poskytnutí kompletní spisové dokumentace, **podle shora uvedených právních předpisů o přístupu k informacím**. Pokud by správní orgány tyto žádosti nestačily řádně zpracovávat, konzultativní účastníci by následně v rámci případného odvolání, resp. následného soudního přezkumu, mohli namítat odepření práva se seznámit se všemi podklady pro rozhodnutí, a tím i práva se vyjádřit (uplatnit své připomínky). Poskytování dokumentace na základě těchto žádostí, resp. případné vedení sporů s konzultativními účastníky o rozsah poskytovaných informací, by však pro tyto orgány mohlo znamenat **mimořádnou administrativní zátěž, a to v praxi i mnohem větší, než umožnění běžného nahlížení do spisu**.

1c. S ohledem na současnou praxi lze rovněž předpokládat, že konzultativní účastníci (zejména nevládní organizace) budou předkládat **velké množství připomínek**, které všechny budou muset být ze strany příslušných správních úřadů vzaty v úvahu, tj. i náležitým způsobem vypořádány v odůvodnění navazujícího rozhodnutí. Rovněž lze očekávat, že konzultativní účastníci budou v jednotlivých navazujících správních řízeních předkládat tytéž připomínky, které již byly v předcházejících správních řízeních vypořádány. Správní orgány vedoucí navazující správní řízení mohou být v důsledku velkého množství těchto mnohdy nepřehledně uplatňovaných připomínek zcela zahlceny (to platí tím spíše, že dle návrhu může uplatnit své připomínky každý, a nikoliv jen příslušníci dotčené veřejnosti, jak vyžaduje Směrnice EIA). **Předmětný návrh však tyto možné problémy zcela opomíjí. V této souvislosti se jako možné řešení jeví například přijetí nových vhodných procesních pravidel zajišťujících efektivní proces podávání připomínek a jejich vypořádávání ze strany správních orgánů (např. formulářové podávání námitek).**

2. Jako velmi kontroverzní se jeví i nová koncepce podávání odvolání proti správním rozhodnutím v navazujících správních řízeních podle § 10b odst. 3 návrhu ZPV. Právo podat odvolání totiž dle návrhu náleží pouze „běžným“ plnoprávným účastníkům podle zvláštních právních předpisů (tj. např. vlastníkově dotčených nemovitostí podle § 109 stavebního zákona).

Tzv. konzultativním účastníkům však návrh (až na níže uvedenou výjimku u tzv. „privilegovaných“ nevládních organizací) toto právo nepřiznává. **Právo podat odvolání proti navazujícím správním rozhodnutím bude tak v důsledku navrhované úpravy upřeno fyzickým osobám a právnickým osobám**, jež se nemohou stát účastníky podle zvláštních právních předpisů (např. § 109 stavebního zákona). I v této skupině však mohou být subjekty potenciálně dotčené veřejnosti (např. dlouhodobí nájemci nemovitostí dotčených záměrem).

Zvláštní situace poté nastává v případě konzultativních účastníků – právnických osob. Nově se zavádí skupina tzv. „privilegovaných“ nevládních organizací splňujících kritéria navržená v § 10b odst. 3, kterým je právo na odvolání přiznáno bez ohledu na jejich konzultativní účastenství v I. stupni navazujícího řízení. Za „privilegované“ nevládní organizace přitom návrh považuje právnické osoby splňující kumulativně tři podmínky, a sice že (i) předmětem jejich činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví a kvality života, (ii) jejich hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost a (iii) k podávanému odvolání přiloží podpisovou listinu s nejméně 250 úředně ověřenými podpisy svéprávných osob, které podání takového odvolání podporují. Podáním odvolání se „privilegované“ nevládní organizace stanou „plnoprávními“ účastníky (což je zároveň nezbytným předpokladem pro to, aby následně mohly podat správní žalobu proti správnímu rozhodnutí).

2.a Podle čl. 6 odst. 4 Směrnice EIA má členský stát povinnost zajistit právo na včasnou a účinnou možnost dotčené veřejnosti účastnit se navazujících řízení. **Navrhovaný koncept práva na odvolání však s sebou nese řadu velmi problematických aspektů.** Zejména je třeba poukázat na to, že veřejnost a Komise budou pravděpodobně s ohledem na uvedený článek 6 Směrnice EIA namítat, že **právo podat odvolání nemají všechny fyzické a právnické osoby**, které by mohly být záměrem dotčeny a které by naplnily definici dotčené veřejnosti ve smyslu Směrnice EIA (což může být vnímáno jako porušení práva na účinnou účast dotčené veřejnosti). Zároveň lze předpokládat, že předmětem značné kontroverze bude i navrhovaná úprava podmínek pro to, aby se nevládní organizace staly „privilegovanými“.⁷

2.b Rovněž podmínka podání odvolání u privilegovaných nevládních organizací za účelem nabytí plnoprávného účastenství v navazujícím řízení a tím i následného práva podat žalobu u soudu bude předmětem kontroverzí (k problematice podmínění žalobního práva předchozím účastenstvím blíže viz připomínky k § 10c návrhu ZPV). Dalším důsledkem uvedeného podmínění bude skutečnost, že **nevládní organizace budou hromadně podávat odvolání, a to čistě z procesních důvodů – za účelem získání pozdější žalobní legitimace.** To by mohlo vést ke značnému navýšení objemu často nedůvodně předkládaných odvolání, se kterými se příslušné správní orgány budou muset vypořádat. V důsledku uvedeného by tak mohlo docházet k dalšímu nežádoucímu prodloužení příslušných správních řízení. Namísto toho se tak jeví vhodnějším v souladu se Směrnicí EIA definovat rozsah subjektů tvořících dotčenou veřejnost a těmto zajistit plné právo na odvolání.

3. Předložený návrh nedostatečně upravuje důsledky nabytí účastenství nevládních organizací v odvolacím řízení na případně opakované prvoinstanční řízení. Pokud totiž odvolací správní orgán rozhodne o zrušení napadaného rozhodnutí, věc se vrací k novému řízení u prvoinstančního správního orgánu. **Z návrhu však není zcela zřejmé, zda by účastníkem takto opakovaného prvoinstančního řízení byla nadále i „privilegovaná“ nevládní organizace.** Podle důvodové zprávy by si nevládní organizace měla ponechat „status“ účastníka i pro opakované řízení v prvním stupni, takový závěr však nemá jednoznačnou oporu v textu návrhu. Tato výkladová nejednoznačnost účastenství nevládních organizací v případě opakovaného prvoinstančního řízení tak může být předmětem různých sporů, jejichž vypořádání příslušná správní řízení prodlouží.

⁷ Zejména se jako značně kontroverzní jeví požadavek na 250 úředně ověřených podpisů, který je již předmětem výhrad ze strany veřejnosti a nevládních organizací.

Navrhovaná koncepce dále zvyšuje riziko, že nevládní organizace budou v rámci odvolání namítat zkrácení svých práv, neboť neměly plnou možnost uplatnit práva účastníků již v prvním stupni řízení (viz např. problematické omezení přístupu k informacím) a budou z tohoto důvodu požadovat zrušení rozhodnutí a opakování řízení v prvním stupni. Ve výsledku tak navrhovaná koncepce nepovede k zjednodušení současného stavu, ale situaci naopak dále zkomplikuje v důsledku různých sporů, které jednotlivé povolovací procesy prodlouží. Nelze navíc ani vyloučit, že navržená koncepce účastenství nebude akceptována ze strany Komise pro možný rozpor s čl. 6 odst. 4 Směrnice EIA.

4. Přestože Směrnice EIA výslovně nevyžaduje, aby národní právní řády dotčenou veřejnost přímo definovaly, Komise ve vazbě na další vytýkané instituty právního řádu České republiky (přínejmenším nejasná žalobní legitimace) dospěla k závěru, že **absence definice dotčené veřejnosti v právu České republiky vede k nedostatečnému provedení Směrnice EIA**. Výtky Komise však navrhovaná úprava nijak nereflektuje a existuje tak důvodná obava, že přetrvávající nejistota ohledně vymezení a souvisejícího zajištění práv dotčené veřejnosti nemusí být ze strany Komise akceptována.

Navrhované alternativní řešení

Je ke zvážení, zda by s ohledem na zajištění bezproblémového souladu právní úpravy České republiky s právem EU a rovněž s ohledem na celkovou efektivitu procesu nebyla vhodnější varianta, kdy by byla dotčené veřejnosti (tj. veřejnosti skutečně potenciálně dotčené procesem EIA ve vztahu k záměru, nikoliv každému) **poskytnuta všechna práva „běžných“ účastníků za současného zavedení systémových opatření zabráňujících zneužití těchto práv** (např. prostřednictvím vhodné úpravy doručování výlučně veřejnou vyhláškou, zavedením formulářů pro podávání námitek či stanovením nových a efektivních pravidel ohledně správního řízení po případném zrušení rozhodnutí soudem). Taková alternativní úprava by mohla mít následující strukturu.

V první řadě se s ohledem na systematiku Směrnice EIA a výtky Komise jeví jako účelné zavedení **definice dotčené veřejnosti do ZPV**. Cílem by bylo v souladu se Směrnicí EIA **rozlišovat mezi veřejností (tj. každým) a dotčenou veřejností** (která by zahrnovala jen subjekty, které by skutečně mohly být ovlivněny posuzováním vlivů záměru na životní prostředí). Takto vymezená skupina dotčené veřejnosti by poté měla právo na plné účastenství v příslušných navazujících správních řízeních jako „běžní“ účastníci, pokud by o něj včas projevila zájem.

V tomto směru by dotčenou veřejností byla každá osoba, která je nebo by mohla být ovlivněna posuzováním vlivů záměru na životní prostředí podle ZPV. Za osobu ovlivněnou posuzováním vlivů záměru na životní prostředí by se pak považovala osoba, jejíž subjektivní práva v oblasti veřejného zdraví a životního prostředí (§2 ZPV) by mohla být záměrem bezprostředně dotčena. V případě fyzických osob by bylo možné eventuálně uvažovat i o demonstrativním výčtu dotčených osob (např. osoby, jejichž vlastnické, jiné věcné právo nebo případně i dlouhodobé nájemní právo ke stavbám anebo pozemkům by mohlo být záměrem přímo dotčeno, u nájemního práva eventuálně i omezené podmínkou, že toto nájemní právo neskončí před plánovaným datem zahájení realizace záměru). Obec dotčená záměrem by byla vždy považována za dotčenou veřejnost.

V případě nevládních organizací (spolku) by bylo možné v souladu s judikaturou SD EU uvažovat o stanovení více alternativních podmínek, jejichž splněním by se nevládní organizace staly dotčenou veřejností. Například by bylo možné uvažovat o zavedení **následujících podmínek**: muselo by se jednat o spolky, **(i)** jejichž hlavní činností není podnikání, které nebyly založeny za účelem dosažení zisku a jejichž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů v oblasti veřejného zdraví a životního prostředí, **(ii)** prokazatelně dodržující povinnosti stanovené legislativou pro spolky (publikace výroční zprávy apod.), **(iii)** se stanoveným množstvím členů a dalších osob (lze uvažovat např. o 10 nebo 20), **(iv)** vyvíjející činnost v oblasti veřejného zdraví a životního prostředí po stanovenou dobu (lze uvažovat např. 1 – 3 roky). Uvedené podmínky by

přitom bylo možné i různě kombinovat. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že **podstatou fungujícího řešení musí být zejména stanovení efektivních procesních pravidel pro uplatňování práv** dotčené veřejnosti v navazujících řízeních, nikoliv stanovení omezujících podmínek pro nevládní organizace, které ve svém důsledku povede pouze ke zcela zbytečným kontroverzím a sporům se všemi souvisejícími negativními důsledky. S ohledem na zásadní význam vymezení dotčené veřejnosti z pohledu Komise i požadavků Směrnice EIA by současně bylo zcela nezbytné, aby konkrétní podoba definice dotčené veřejnosti včetně určení podmínek pro nevládní organizace byla **průběžně konzultována s Komisí a finální definice byla určena i s ohledem na výsledky těchto konzultací.**

Dotčená veřejnost by musela mít způsobilost podle správního řádu.⁸ Navíc by byla výslovně stanovena podmínka, že každá osoba, která by zamýšlela uplatnit v procesu EIA a navazujících správních řízení práva dotčené veřejnosti, by byla nucena při prvním úkonu ve věci doložit skutečnosti prokazující, že tato osoba je dotčenou veřejností. Pokud by tak neučinila, příslušný správní úřad by ji k doložení rozhodných skutečností vyzval a stanovil ji za tímto účelem přiměřenou lhůtu. Pokud by příslušná osoba ani ve stanovené lhůtě příslušnému správnímu úřadu rozhodné skutečnosti nedoložila, příslušný správní úřad by s ní nejednal jako s dotčenou veřejností. Při určení dotčené veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky podle hlavy II ZPV by se postupovalo obdobně, čímž by byla **vyřešena námitka Komise ohledně nedostatečné úpravy práv zahraniční dotčené veřejnosti.**

V návaznosti na výtky Komise a zavedení definice dotčené veřejnosti by došlo k zajištění účastenství dotčené veřejnosti v řízeních navazujících na proces EIA (tj. zejména v územním či stavebním řízení, řízení o integrované prevenci a v dalších řízeních podle složkových zákonů). Navrhované změny by měly za cíl **zajistit právo dotčené veřejnosti na účastenství v navazujících řízeních bez ohledu na její účast a aktivitu v předcházejícím procesu EIA.** Podle navrhované úpravy by se tak účastníkem navazujících řízení mohla stát každá osoba, která by splňovala shora nastíněnou definici dotčené veřejnosti podle ZPV a která by svůj zájem účastnit se písemně oznámila příslušnému správnímu úřadu ve stanovené lhůtě (např. 8 dnů) ode dne, kdy bylo zveřejněno oznámení o zahájení řízení o vydání stanoviska EIA. Účastníkům z řad dotčené veřejnosti by se v navazujících řízeních doručovalo (obdobně jako v předloženém návrhu) vždy **veřejnou vyhláškou** podle § 25 správního řádu. Tento způsob doručování by byl zcela standardní a zejména v řízeních s velkým počtem účastníků by se jevil jako jediný efektivní a možný. Doručování veřejnou vyhláškou by tak na jedné straně zajistilo dostatečnou ochranu procesních práv účastníků a na druhé straně by se jím umožnil efektivní průběh navazujících řízení, u nichž lze důvodně očekávat velký počet účastníků.

Navíc by však byla nově zavedena další **opatření mající za cíl zpřehlednit a zefektivnit průběh jednotlivých řízení, zabránit zbytečným obstrukcím ze strany dotčené veřejnosti a předejít šikanóznímu zneužívání přiznaných práv, k němuž dnes v praxi často dochází.** Dotčená veřejnost by tak předkládala svá vyjádření podle ZPV a rovněž svá vyjádření, připomínky a námítky v řízeních navazujících na proces EIA **na zvláštním formuláři.** Tím by bylo zabráněno jednomu z hlavních problémů stávající aplikační praxe, kdy jsou často podávána opakovaně vyjádření, námítky nebo připomínky v nepřehledně strukturovaných podáních, v nichž se správní orgány často jen velmi obtížně orientují a složitě hledají podstatu předmětných vyjádření, námitek nebo připomínek i to, čeho se konkrétně týkají a proti čemu směřují. Uvedená vyjádření, námítky či připomínky poté zůstávají v praxi často nevypořádaná, což vede ke zpochybnění rozhodnutí v odvolacích řízeních či dokonce k jejich napadání u správních soudů a ve svém důsledku značně prodlužuje a prodražuje regulační procesy. Navržená struktura vyjádření, připomínek a námitek by měla za cíl těmto problémům aplikační praxe předejít, zjednodušit práci příslušných správních orgánů a zároveň zajistit efektivní výkon práv dotčené veřejnosti.

⁸ Srov. § 29 až 35 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Pokud by příslušný soud rušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo vady řízení, měl by současně povinnost **vymezit ve zrušujícím rozsudku rozsah, v jakém má být řízení před správním orgánem znovu provedeno** za účelem odstranění nezákonnosti napadeného rozhodnutí a vad jemu předcházejícího řízení. Opakované správní řízení by se poté vztahovalo jen k povaze takto vymezené části. To by značně urychlilo jeho průběh, např. v případech kde je důvodem pro zrušení nedostatečné vypořádání námitek k určité konkrétní otázce, aniž by byl zpochybněn zbytek rozhodnutí.

Shora uvedená opatření by byla plně v souladu s právem EU a zároveň by zajistila rychlý a efektivní postupu správních orgánů v navazujících správních řízeních.

I. ZPV – § 10c a § 23 odst. 10 – žalobní legitimace

Ačkoliv některé body návrhu lze považovat bezesporu za přínosné (např. zavedení lhůty 90 dnů pro vydání soudního rozhodnutí), jiné jsou spíše diskutabilní a mohly by být předmětem zbytečných sporů a kontroverzí s veřejností a Komisí pro možný rozpor s právem EU i judikaturou SD EU. Tyto spory přitom mohou vést v konečném důsledku i k ohrožení kýženého cíle, kterým je zajištění souladu se Směrnicí EIA a naopak být příčinou dalšího prodloužení všech povolovacích procesů a nárůstu nejistoty a nákladů na straně investorů záměrů.

1. Fyzické osoby z řad dotčené veřejnosti podle navrhované úpravy nezískají zvláštní právo domáhat se přezkumu navazujících rozhodnutí před správním soudem. Stejně jako v platné právní úpravě tak zůstává zachován Komisí kritizovaný stav, kdy se fyzické osoby mohou domáhat soudního přezkumu pouze v případě, že se staly účastníky navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů (tj. např. jako vlastníci dotčených nemovitostí podle § 109 stavebního zákona). Rovněž **právníkům osobám** je obecně přiznáno právo na soudní přezkum pouze v případě, že se staly účastníky navazujících řízení podle zvláštních právních předpisů. Nevládním organizacím současně má být zrušeno právo domáhat se soudního přezkumu za podmínek § 23 odst. 10 ZPV (tj. za podmínky předchozího podání písemného vyjádření k dokumentaci EIA nebo posudku). Návrhem se nově přiznává žalobní legitimace (vedle běžných účastníků řízení) pouze „privilegovaným“ právníkům osobám, tj. nevládním organizacím splňujícím stanovené podmínky, které se v důsledku uplatnění svého práva na odvolání podle navrhovaného § 10b odst. 3 ZPV stanou účastníky příslušného navazujícího řízení (k tomu blíže viz připomínky k § 10b výše).

1.a Již současná úprava práva fyzických a právníků osob na soudní přezkum byla předmětem výtek Komise. Komise totiž dlouhodobě poukazuje na porušování čl. 11 odst. 3 Směrnice EIA, když tvrdí, že česká právní úprava je restriktivní a nezajišťuje právo dotčené veřejnosti na široký přístup k soudní ochraně garantované Směrnicí EIA. Některé skupiny subjektů z řad dotčené veřejnosti totiž nemusí splnit podmínky stavebního zákona a dalších právních předpisů pro „běžné“ účastenství v navazujících řízeních (zejména v důsledku, že záměrem nebude přímo dotčeno jejich vlastnické či jiné věcné právo – např. dlouhodobí nájemci nemovitosti přímo dotčené záměrem). Zachování současného stavu, kdy **právo na soudní přezkum nebude zpřístupněno všem fyzickým a právníkům osobám potenciálně dotčených záměrem tak bude s velkou pravděpodobností předmětem opakovaných výtek ze strany Komise a sporů s dotčenou veřejností**. Tyto spory přitom pouze zbytečně prodlouží příslušné povolovací procesy a povedou k další nejistotě na straně investorů.

1.b Z pohledu veřejnosti a Komise by se mohlo jevit jako značně problematické i navázání práva podat žalobu na předchozí účastenství v navazujících řízeních (resp. na předcházející podání odvolání proti rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu v případě nevládních organizací). Takové navázání by totiž mohlo být považováno za odporující rozhodovací praxi SD EU, podle níž je nepřipustné podmínění výkonu práva na soudní přezkum účastí ve správních řízeních. V této souvislosti výslovně uvedl, že „*Výkon práva na soudní přezkum ve smyslu článku 10a směrnice 85/337 je totiž nezávislý na tom, zda je orgán, který přijal napadené rozhodnutí*

*správní nebo soudní povahy. Dále pak účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí za podmínek stanovených v čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 4 směrnice 85/337 je odlišná a má jiný účel než případný soudní přezkum rozhodnutí přijatého v tomto řízení. Tato účast tedy nemá vliv na podmínky pro podání opravného prostředku.*⁹ Případná argumentace doktrínou předcházejícího účastenství ve správním řízení pro získání práva podat žalobu dle právního řádu ČR se ve světle výše uvedeného rozhodnutí SD EU jeví jako značně problematická. To platí tím spíše, že i stávající koncept účastenství byl jako příliš restriktivní předmětem výtek ze strany Komise, přičemž navrhovaná úprava je v tomto ohledu ještě restriktivnější a stávající problémy spíše prohlubuje. I v tomto případě tak lze důvodně očekávat, že návrh bude předmětem zbytečné kontroverze (a to jak u Komise, tak u soudů ČR a prostřednictvím institutu tzv. předběžné otázky případně i u SD EU) se všemi negativními důsledky z toho vyplývajícími.

2. Navrhovaná právní úprava přiznává „privilegovaným“ nevládním organizacím právo na příznivé životní prostředí. Návrh tím pravděpodobně zamýšlí v návaznosti na výtky Komise zajistit právnickým osobám právo předkládat hmotně právní námitky podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

Taková koncepce je však z pohledu vnitrostátního práva zcela nevhodná a povede k zásadním aplikačním problémům. Návrh je dokonce **v přímém rozporu s konstantní judikaturou Ústavního soudu ČR, podle níž právo na příznivé životní prostředí náleží pouze fyzickým osobám**, jakožto biologickým organismům, které na rozdíl od právnických osob podléhají negativním vlivům životního prostředí.¹⁰ S tímto závěrem koresponduje i samotná charakteristika životního prostředí obsažená v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Návrh **není koncepční**, když opomíjí, že konkrétní subjektivní práva jednotlivců jsou vždy stanovena v příslušných hmotně právních předpisech. Návrh naopak konstruuje právní fikci přiznání práva na životní prostředí za účelem přiznání čistě procesního práva (žalobní legitimace).

Pro zohlednění požadavků Směrnice EIA i Komise ohledně zajištění práva dotčené veřejnosti vznášet v soudním řízení nejenom procesní, ale i hmotně právní námitky, přitom **stačí vyjít ze znění čl. 11 odst. 1 Směrnice EIA, který stanoví, že příslušníci dotčené veřejnosti mají právo napadat hmotnou nebo procesní zákonnost navazujících rozhodnutí** (k tomu viz navrhované alternativní řešení níže).

Navrhované alternativní řešení

Návrh alternativní úpravy soudního přezkumu navazujících rozhodnutí je založen na tom, že by byla definována dotčená veřejnost (tj. nikoliv každý, ale subjekty potenciálně dotčené procesem EIA k záměru), které by byla současně přiznána žalobní legitimace bez podmínky předběžného účastenství ve správních řízeních.¹¹ S ohledem na požadavky čl. 11 Směrnice EIA i související výtky Komise by bylo zároveň výslovně stanoveno, že dotčená veřejnost může (z důvodu porušení svých subjektivních práv v oblasti dle § 2 ZPV) žalobou napadat hmotnou nebo procesní zákonnost navazujících rozhodnutí. Současně by se však **zavedla pravidla zajišťující efektivnější výkon soudního přezkumu.**

Ve vztahu k soudnímu přezkumu by se v první řadě zavedlo pravidlo, že příslušný soud by byl **povinen vyjádřit se k důvodnosti všech žalobních bodů.** Výjimkou by byly pouze případy, kdy by takový postup soudu byl vyloučen z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného správního rozhodnutí či jeho části (i v takovém případě by však soud byl povinen vyjádřit se případně alespoň k těm žalobním bodům, které se nevztahují k nepřezkoumatelné části správního rozhodnutí). Navrhovaná právní úprava by měla zajistit, aby nedocházelo k situacím, kdy

⁹ Srov. rozhodnutí SD EU č. C-263/08 Djurgården ze dne 15.10.2009, bod 38.

¹⁰ Srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 282/97 ze dne 06.01.1998.

¹¹ V návaznosti na naplnění definice dotčené veřejnosti je však regulováno, kdo je jejím příslušníkem a kdo nikoliv, srov. připomínky k § 10b ZPV.

příslušný soud v návaznosti na podaný žalobní návrh přezkoumá pouze jeden či několik žalobních bodů a poté, co zjistí, že jeden z těchto žalobních bodů je opodstatněný (tj. že je dán důvod pro zrušení rozhodnutí pro jeho nezákonnost nebo pro vady řízení), rozhodnutí zruší, aniž by posoudil opodstatněnost a důvodnost zbylých žalobních bodů. V opakovaném řízení před příslušným orgánem posuzujícím vlivy na životní prostředí poté sice mohou být zhojeny původní soudem vytknuté vady řízení, resp. vady způsobující nezákonnost rozhodnutí, v jejichž důsledku bylo předchozí rozhodnutí zrušeno, avšak ty namítané vady, ke kterým se soud již nevyjádřil, zůstávají neodstraněny. Tyto vady pak mohou být důvodem k opětovnému zrušení příslušných rozhodnutí ze strany soudu.

I v případě, kdy by soud dospěl na základě dílčího žalobního bodu k závěru, že je zde skutečnost odůvodňující zrušení příslušného rozhodnutí, byl by **povinen přezkoumat i ostatní žalobní body uvedené v žalobním návrhu a vyjádřit se k jejich důvodnosti.**

Podle navrhované právní úpravy by měl dále příslušný soud v případě, kdy zruší rozhodnutí příslušného úřadu posuzujícího vlivy na životní prostředí, **povinnost přesně a podrobně vymezit, v jakém rozsahu by měl příslušný správní orgán řízení znovu provést za účelem odstranění nezákonnosti napadeného rozhodnutí a vad jemu předcházejícího řízení** (srov. § 78 soudního řádu správního). Příslušný soud by tedy ve zrušujícím rozsudku přesně vymezil, ve které části předcházejícího řízení došlo ke zjištěné vadě řízení, resp. jaká část příslušného rozhodnutí byla stížena zjištěnou nezákonností a v jakém rozsahu by mělo být řízení před příslušným správním orgánem posuzujícím vlivy na životní prostředí s ohledem na tato zjištění znovu provedeno.

V návaznosti na výše uvedené by se do navrhované právní úpravy začlenila rovněž **zvláštní úprava při opakovaném podání žaloby proti rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno soudem.** Navrhovaná úprava by vycházela z § 104 odst. 3 soudního řádu správního upravujícího nepřípustnost opakované kasační stížnosti. Jestliže by se soud při postupu podle shora uvedených ustanovení již vyjádřil ke všem namítaným žalobním bodům, a tedy i k namítaným věcným nesprávnostem a nezákonnostem souvisejícího rozhodnutí příslušného úřadu posuzujícího vlivy na životní prostředí a/nebo vadám jemu předcházejícího řízení, bylo by možné nové rozhodnutí příslušného úřadu napadnout pouze v případě, že by se příslušný správní orgán posuzující vlivy na životní prostředí neřídil závazným právním názorem soudu vysloveným ve zrušujícím rozsudku podle § 78 odst. 5 soudního řádu správního. Cílem této úpravy by bylo zamezení opakovanému uplatňování žalobních námitek, které již byly anebo mohly a měly být uplatněny v rámci předchozího soudního přezkumu.

S cílem dále zrychlit a zefektivnit proces soudního přezkumu uvedených rozhodnutí vydaných podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí by se zavedly **zkrácené lhůty pro podání žaloby a rovněž pro vydání rozhodnutí ze strany příslušného soudu** (shodně s předmětným návrhem). Lhůty pro podání žalob by činily 30 dnů s tím, že o žalobách by soud rozhodl ve lhůtě 90 dnů. Obdobně by byly zkráceny lhůty pro podání kasační stížnosti a pro vydání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR o kasační stížnosti. Zkrácení těchto lhůt by plně korespondovalo se stávající úpravou v zákoně o urychlení výstavby technické infrastruktury.

J. ZPV – § 10a - způsoby poskytování informací

Předmětným ustanovením se upravuje způsob poskytování informací v rámci procesu EIA podle čl. 6 – 9 Směrnice EIA. Reaguje se tak mimo jiné na jednu z výtek Komise, která se vztahovala k nedostatečnému provedení povinnosti zveřejňovat informace uvedené v čl. 6 odst. 2 Směrnice EIA a zpřístupnit informace podle čl. 6 odst. 3 písm. a) a b) Směrnice EIA v navazujícím řízení (zejména ve stavebním řízení). Dokumenty, které mají být v návaznosti na tyto výtky příslušnými správními orgány zveřejněny, jsou specifikovány v navrhovaném § 10a odst. 1 ZPV,¹² zatímco

¹² Jedná se zejména o (i) žádost spolu s upozorněním, že se jedná o záměr posuzovaný podle ZPV, (ii) informace o předmětu a povaze rozhodnutí, které má být v navazujícím řízení vydáno, (iii) informace o tom, kde

zpřístupňované dokumenty se specifikují v navrhovaném § 10a odst. 3 ZPV.¹³ K ostatním dokumentům mají dle návrhu přístup pouze plnoprávní účastníci navazujících řízení, kteří mohou využít svého práva nahlížet do správních spisů, popř. subjekty, jež o dokumenty požádaly postupem podle zvláštních právních předpisů. Výjimkou má být územní řízení a stavební řízení podle stavebního zákona, u nichž je právo na nahlížení do spisu přiznáno každému (viz stávající § 87 odst. 2 stavebního zákona a navrhované znění § 112 odst. 3 stavebního zákona). V navrhovaném § 10a odst. 4 ZPV se dále nově rozšiřuje rozsah podkladů, které je v navazujících řízeních správní orgán povinen brát v úvahu při svém rozhodování.¹⁴

1. Plný přístup dotčené veřejnosti k informacím (zejména v podobě nahlížení do spisu) má být dle návrhu umožněn pouze v územním a stavebním řízení. V ostatních navazujících řízeních je tento přístup zajištěn pouze u plnoprávních účastníků. Ne všichni členové dotčené veřejnosti však naplní podmínky příslušných zvláštních právních předpisů pro účastenství, přičemž těmto členům dotčené veřejnosti nezbyde než podávat žádosti o informace podle zvláštních právních předpisů (k tomu viz připomínky k § 10b odst. 1 a 2 ZPV). Navrhovaná úprava proto může být předmětem zbytečných kontroverzí a sporů, a možného **rozporu navrhované úpravy s právem na účinnou účast dotčené veřejnosti v navazujících správních řízeních zaručeného čl. 6 odst. 4 Směrnice EIA**.

2. Z důvodové zprávy je patrné, že požadavky stanovené v čl. 6 odst. 2 Směrnice EIA by měly být promítnuty do prvního odstavce předmětného ustanovení. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí, že je zavedena jednotná úprava, která vyčerpávajícím způsobem transponuje čl. 6 odst. 2 Směrnice EIA. **V § 10a odst. 1 ZPV však není proveden požadavek obsažený v čl. 6 odst. 2 písm. c) Směrnice EIA týkající se uveřejnění údajů o orgánech příslušných k vydání rozhodnutí.** V důvodové zprávě odkazovaná možnost získat tyto informace prostřednictvím informačních zákonů se s ohledem na znění čl. 6 Směrnice EIA jeví jako značně problematická (čl. 6 odst. 2 Směrnice EIA hovoří o „sdělení“, nikoliv o pouhém „zpřístupnění“ uvedených informací).

Z pohledu nastíněné problematiky se jako mnohem vhodnější jeví **uveřejnit spolu s oznámením rovněž předmětné údaje dle čl. 6 odst. 2 písm. c) Směrnice EIA**, tj. údaje o příslušných orgánech odpovědných za vydávání navazujících rozhodnutí, a vyhnout se tak zcela zbytečným sporům s Komisí a případně i nevládními organizacemi o nedostatečné provedení Směrnice EIA.

3. Rozšíření rozsahu dokumentů, které by měl správní orgán dle navrhovaného znění § 10a odst. 4 ZPV brát v úvahu při svém rozhodování v navazujících řízeních, o dokumentaci a další podklady z procesu EIA, by v aplikační praxi mohlo vést ke zbytečným problémům. Ze strany veřejnosti totiž bude k těmto podkladům v navazujících procesech vznášeno množství připomínek, které již předtím byly uplatněny (nebo přinejmenším mohly a měly být uplatněny) v procesu EIA a které by tak měly být zohledněny a vypořádány ve stanovisku EIA (jako hlavním podkladem pro navazující rozhodnutí z procesu EIA). Správní orgány vedoucí navazující řízení se však s těmito připomínkami budou muset ve svých rozhodnutích opětovně vypořádávat, přičemž s ohledem na to, že dokumentace a další uvedené dokumenty z procesu EIA by nově měly být přímo podklady pro navazující rozhodnutí, patrně **nebude stačit tyto námitky vypořádávat pouze s odkazem na stanovisko EIA** (jak se dnes v praxi běžně děje). Navrhovaná úprava nezohledňuje, že dle

se lze seznámit s dokumenty pořízenými v průběhu posuzování a (iv) informace o podmínkách zapojení veřejnosti podle § 10b ZPV a podle zvláštních právních předpisů.

¹³ Takto se mají dle návrhu zpřístupnit (i) vyjádření, stanoviska a závazná stanoviska dotčených orgánů, která byla vydána pro účely navazujícího řízení a (ii) jiné podklady pro vydání rozhodnutí, jejichž zveřejnění považuje správní orgán za účelné.

¹⁴ Takovými skutečnostmi jsou dokumentace, popřípadě oznámení, vyjádření dotčeného státu při mezistátním posuzování, připomínky uplatněné veřejností podle § 10b odst. 1 ZPV a výsledky veřejného ústního jednání, bylo-li konáno.

stávající úpravy je proces EIA (až na výjimky dle § 91 stavebního zákona) samostatným procesem předcházejícím navazujícím řízením a účelově provazuje podklady z procesu EIA (jež jsou v praxi často značně rozsáhlé) s podklady těchto samostatných řízení bez zajištění souvisejících nezbytných procesních opatření (např. efektivního zamezení uplatňování připomínek, které mohly a měly být uplatněny v procesu EIA, ve všech navazujících řízeních). Uvedená úprava s ohledem na stávající aplikační praxi může vést i ke zbytečnému zvýšení rizika zrušení vydaných rozhodnutí soudem v důsledku námitek ze strany dotčené veřejnosti ohledně absence řádného zohlednění uvedených podkladů procesu EIA v navazujících řízeních ze strany správních orgánů.

Jako vhodnější se tak jeví zajistit spíše doplnění zákonných náležitostí stanoviska EIA v příloze 6 k ZPV tak, aby bylo nepochybné, že toto stanovisko obsahuje všechny informace, jež musí být v navazujících řízeních v souladu s čl. 8 Směrnice EIA zohledněny, a neměnit stávající stav, kdy je pro správní orgány v navazujících řízeních (jakožto samostatných správních řízeních) rozhodujícím podkladem právě stanovisko EIA (jakožto výstup z předcházejícího samostatného procesu EIA). Pouhé provázání podkladů těchto samostatných procesů bez zajištění adekvátních opatření k integraci procesu EIA do navazujících řízení se nejeví jako příliš vhodné a systematické řešení.

4. Návrh nijak blíže nespecifikuje konkrétní způsob zpřístupnění podkladů výslovně uvedených v § 10a odst. 3 ZPV. Z důvodové zprávy pouze vyplývá, že navrhovaná úprava ponechává prostor, aby zpřístupnění bylo přizpůsobeno zvláštnostem příslušného navazujícího řízení, a že připouští, aby orgán vedoucí navazující řízení zveřejnil příslušné informace na svůj náklad sám, anebo pokud procesní předpis upravující navazující řízení ukládá takovou povinnost žadateli či jiným osobám, mohl provést zveřejnění na odpovědnost a náklady těchto osob. Takové nejasné vymezení způsobu zpřístupňování informací vyžadovaných Směrnicí EIA však může v praxi vést ke zbytečným sporům s **dotčenou veřejností v případě omezujícího postupu příslušných správních úřadů**. Případné spory se správními orgány však povedou pouze k nežádoucímu prodlužování příslušných procesů a k další nejistotě na straně investorů.

5. Způsob doručení rozhodnutí stanovený v odst. 5 není dostatečně jednoznačný, minimálně v případě stavebního zákona, kdy není zřejmé, jaký způsob doručení má být použit (správní řád nebo stavební zákon). Doporučuje se doplnit předmětné ustanovení následovně: „*„,nestanoví-li právní předpisy upravující navazující řízení vlastní ustanovení o způsobu doručování v nich vydaných rozhodnutí.“*

Doporučující připomínky:

K. ZPV – § 13 – mezistátní posuzování

Návrh v návaznosti na výtky Komise upravuje znění § 13 týkajícího se přeshraničního procesu EIA tak, že stanovuje širší výčet informací, které je ministerstvo povinno poskytnout dotčenému členskému státu ve smyslu čl. 7 odst. 2 Směrnice EIA, a to za účelem umožnění účinné účasti zahraničních subjektů v povolovacích řízeních k záměru na území ČR s možnými dopady na dotčené státy.

1. Dle Směrnice EIA má stát, na jehož území se má záměr uskutečnit, poskytnout dotčenému státu (tj. jinému členskému státu, na jehož životní prostředí by mohl mít záměr závažný vliv) údaje popisující záměr spolu se všemi dostupnými informacemi o jeho možných přeshraničních vlivech a o povaze rozhodnutí, která mohou být následně přijata a zároveň **vyzvat dotčený stát k vyjádření, zda se chce účastnit procesu EIA**. Na základě těchto údajů se dotčený stát následně rozhodne, zda se chce procesu EIA účastnit, pokud ano, obdrží další, jasně specifikované údaje a vstoupí do jednání s příslušným státem ohledně zohlednění připomínek. Navrhovaná úprava § 13 odst. 1 ZPV však nestanoví povinnost ministerstva výslovně vyzvat dotčený stát, aby se vyjádřil, zda má zájem se účastnit přeshraničního procesu EIA či nikoliv. Znění čl. 7 odst. 1 Směrnice EIA výklad zakotvující takovou povinnost nevylučuje.

Pro vyloučení jakýchkoli pochybností ohledně souladu právní úpravy ZPV s čl. 7 odst. 1 Směrnice EIA **by proto bylo vhodné do § 13 odst. 1 ZPV výslovně zakotvit povinnost ministerstva vyzvat dotčený stát** k tomu, aby se vyjádřil, zda má zájem se účastnit přeshraničního procesu EIA či nikoliv. Tato ryze technická úprava by předešla případným sporům s Komisí o řádné transpozici čl. 7 odst. 1 Směrnice EIA.

2. Stávající znění § 13 odst. 1 ZPV zakotvuje povinnost zaslat dotčenému státu oznámení s údaji o průběhu posuzování, příslušném vnitrostátním orgánu a navazujících rozhodnutích. Návrh však opomíjí skutečnost, že dotčenému státu by měly být podle čl. 7 odst. 1 písm. a) Směrnice EIA neprodleně poskytnuty všechny dostupné informace o možných přeshraničních vlivech.

Přestože rozsah informací zaslaných dotčenému státu dle stávajícího znění § 13 odst. 1 ZPV může v praxi naplnit požadavek Směrnice EIA, neboť v dané fázi ministerstvo nemusí jinými než uvedenými informacemi disponovat, z pohledu předejití dalším sporům s Komisí o soulad dané úpravy s čl. 7 Směrnice EIA doporučujeme dané ustanovení upravit přesně v souladu se zněním Směrnice EIA. Za tím účelem **by do § 13 odst. 1 ZPV měla být doplněna povinnost ministerstva zaslat dotčenému státu oznámení obsahující mimo jiné popis záměru spolu se všemi dostupnými informacemi o jeho možných přeshraničních vlivech.**

3. Výčet poskytovaných informací, které by měly být dotčenému státu poskytnuty co možná nejdříve po jejich získání, je dle návrhu neprakticky zařazen až do § 13 odst. 6 ZPV, který primárně upravuje postup po vydání stanoviska EIA. Takové zařazení může vyvolávat určité výkladové nejasnosti ohledně okamžiku, k němuž mají být tyto informace poskytnuty (zejména by pak mohlo být namítáno, že navrhovaná úprava dostatečně nezajišťuje poskytování informací ve fázi před vydáním stanoviska EIA). V důsledku může být takto nelogicky zařazený výčet důvodem sporů i mezi dotčenou veřejností, investory a příslušnými státními orgány.

Výčet poskytovaných informací **by tak bylo vhodné zařadit do úvodních odstavců § 13 ZPV**, aby bylo na první pohled patrné, že uvedené informace mají být dotčenému státu poskytovány průběžně i během procesu EIA, a to hned jakmile je příslušné orgány získají. Rovněž tak bude jasnější, které informace je třeba postoupit dotčenému státu spolu s výzvou k vyjádření se ke své účasti, a které lze poskytnout později v návaznosti na okamžik, kdy budou získány příslušným orgánem. Takto logicky zařazený výčet by lépe a jednoznačněji reflektoval znění Směrnice EIA.

L. ZPV – § 14 odst. 5 – mezistátní posuzování

Jednou z výtek Komise byla i připomínka k dosavadní fakultativní roli českých orgánů v případě posuzování vlivů na zahraničním území, jimiž by mohla být ČR dotčena. Směrnice EIA v čl. 7 odst. 4 stanoví, že „*Dotyčné členské státy zahájí jednání mimo jiné o možných vlivech záměru překračujících hranice států a opatřeních zamýšlených ke snížení nebo vyloučení těchto vlivů a dohodnou přiměřený časový rámec pro dobu jednání.*“. Dle stávajícího znění § 14 odst. 5 ZPV však platí, že „*Ministerstvo všechna vyjádření spolu se svým vyjádřením a informací, že se případně konzultace zúčastní, zašle státu původu [...]*“. Čl. 7 odst. 4 Směrnice EIA vyžaduje obligatorní konzultace příslušného orgánu, které však dle doporučení Výboru pro plnění Aarhuské úmluvy nemusí mít nutně podobu osobních jednání.

Navrhované alternativní řešení

Znění čl. 7 odst. 4 Směrnice EIA není zcela jednoznačné. Ačkoliv v něm není explicitně stanovena povinnost státu dotčeného záměrem vstoupit do jednání se státem, v němž má být záměr realizován, nelze takový výklad vyloučit (viz díkce státy „zahájí jednání“, nikoliv „mohou zahájit jednání“). Opačný výklad by mohl být problematický i vzhledem k případnému omezení účinné účasti veřejnosti v dotčeném státě. S ohledem na výše uvedené a rovněž s přihlédnutím k výtkám Komise se pak jeví jako vhodné zvážit změnu fakultativní účasti ministerstva při konzultaci na účast obligatorní.

M. ZPV – § 15 – předběžné projednání

1. Navrhovaná úprava zavedla institut tzv. coherence stamp, tedy povinnost přiložit k žádosti o vydání navazujícího rozhodnutí závazné stanovisko posuzující soulad záměru se stanoviskem EIA, kterým by měly být vyloučeny změny záměru před vydáním stavebního povolení. Tato úprava je hned z několika důvodů značně problematická (viz připomínky k § 10 odst. 5 a 6 výše), přičemž jedním z těchto důvodů je i nejasný rozsah podkladů, které je investor povinen předložit v žádosti o závazné stanovisko (coherence stamp). Navrhovaná úprava nicméně v § 15 ZPV nepočítá s možností předběžného projednání podkladů pro získání souhlasného stanoviska coherence stamp.

N. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny – § 70 – účastenství

Podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny mají občanská sdružení (nevládní organizace) právo na informace o zahajovaných řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny. Návrhem se nově zavádí výjimka, podle níž nevládní organizace toto právo ztrácejí v řízeních navazujících na proces EIA. Ve spojení s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny se jim tak má s ohledem na důvodovou zprávu odebrat i účastenství v řízeních navazujících na proces EIA. Nevládní organizace se tak mohou účastnit řízení navazujících na proces EIA pouze postupem podle ZPV (ledaže by naplnily podmínky pro účastenství předvídané přímo zákony upravujícími příslušné navazující řízení, např. § 85 stavebního zákona).

1. Navrhovaná úprava je koncepčně správným krokem, neboť odstraňuje zbytečnou duplicitu úpravy účasti nevládních organizací v navazujících řízeních jak v ZPV, tak v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Může však být předmětem zbytečných kontroverzí, kdy může být namítáno, že vyloučení účastenství podle předmětného ustanovení je v rozporu s jejich právem na účinnou účast v navazujících řízeních ve smyslu Směrnice EIA, a to **s ohledem na nedostatečné zajištění účinné účasti dle navrhované koncepce tzv. konzultativního účastenství** (srov. připomínky k § 10b ZPV). Důsledkem těchto sporů poté bude pouze další zbytečné zdržení povolenacích procesů a zvýšení nejistoty na straně investorů.

Přestože tak lze se zrušením duplicity úpravy účastenství nevládních organizací v ZPV a zákoně o ochraně přírody a krajiny obecně souhlasit, k takovému kroku by mělo dojít za **současného zajištění účinné účasti dotčené veřejnosti v řízeních navazujících na proces EIA v ZPV** (k tomu blíže viz připomínky k § 10b ZPV).

2. Jako ne zcela vhodné se jeví i konkrétní legislativně technické řešení navrhované v § 70 odst. 2 ve spojení s § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým by mělo dojít ke zrušení účastenství nevládních organizací v řízeních navazujících na proces EIA podle předmětných ustanovení. Nelze totiž vyloučit takovou argumentaci nevládních organizací, že podle předmětného § 70 odst. 3 jsou nevládní organizace oprávněny se účastnit „za podmínek a v případech“ podle § 70 odst. 2 a nově navrhovaná výjimka není ani „podmínkou“ ani „případem“ ve smyslu citovaného ustanovení, a že tudíž takovou výjimku nelze použít při určení omezení práva se účastnit. V praxi by se tak **mohlo stát sporným, zda navrhovanou úpravou § 70 odst. 2 ve spojení s § 70 odst. 3 nebylo vyloučeno pouze právo nevládních organizací na informace o zahájení příslušných řízení, nikoliv však jejich právo se těchto řízení účastnit.**

S ohledem na výše uvedené se jako vhodné řešení jeví technická úprava předmětného ustanovení § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, z níž by bylo zřejmé, že se v řízeních navazujících na proces EIA vylučuje i právo na účastenství nevládních organizací podle uvedeného ustanovení.

3. V kontextu navrhovaného vyloučení duplicity ustanovení přiznávajících nevládním organizacím účastenství v řízeních navazujících na proces EIA se jeví jako nekonceptní, že úprava účastenství není odpovídajícím způsobem vyřešena i v § 7 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci.

O. Stavební zákon – § 104 odst. 4 – ohlášení

Dle navrhovaného znění § 104 odst. 4 stavebního zákona by mělo být vyloučeno ohlášení u těch záměrů, pro které bylo vydáno stanovisko EIA. Taková úprava by znamenala nutnost vést stavební řízení nedůvodně i u takových stavebních záměrů, u nichž pro to s ohledem na jejich stavebně technické charakteristiky nejsou žádné objektivní důvody, a vedla by pouze k dalšímu zpomalení povolování uvedených staveb a zbytečnému zvýšení administrativních i finančních nároků kladených na stavební úřady i investory. S ohledem na to se **doporučuje navrhovaný § 104 odst. 4 stavebního zákona zcela vypustit.**

V Praze dne 25. dubna 2014