

Karta záznamu

Spisová značka	1807/2014/PDCJ
Oblast práva	Ochrana přírody a krajiny, EIA a báňská správa
Věc	posouzení vlivu záměru na životní prostředí (EIA)
Forma zjištění	Připomínka v legislativním procesu
Výsledek šetření	Nezjišťuje se
Vztah k českým právním předpisům	100/2001 Sb., § 3 písm. g), § 3 písm. i), § 7 odst. 3, § 10, § 10a, § 10b, § 10c 500/2004 Sb., § 149
Vztah k evropským právním předpisům	
Datum vydání	26. 06. 2014
Datum podání	26. 06. 2014

Text dokumentu

Příloha k PDCJ: 1807/2014

Připomínky veřejné ochránkyně práv k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (č.j. předkladatele: 44055/ENV/14)

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

Byť jsem uvítala, že předkladatel v aktuálním návrhu novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (dále též "zákon EIA") ustoupil od některých mnou ponejvíce kritizovaných bodů právní úpravy (zejména restrikce účasti sdružení v řízeních, včetně nadbytečně zatěžující podmínky úředního ověřování podpisů), některé ze sporných momentů přetrvávají. Dovoluji si proto na ně opětovně poukázat.

Především bych tak upozornila, že v našem právním prostředí navržená novelizace zákona EIA představuje dle mého soudu natolik zásadní koncepční posun celé procedury projektového hodnocení vlivů na životní prostředí (EIA), že lze stěží dohlédnout všechny důsledky, které to může vyvolat. Navrhovaná úprava vnáší do zavedené praxe nové typy správních aktů a procesů, výsledkem čehož může být také celkové zneprůhlednění povolovacích procedur a znejistění všech dotčených subjektů. Rovněž aplikování obecných instrumentů správního řádu^[1] na přece jen "specifické" procesy a výstupy hodnocení vlivů na životní prostředí se může ukázat jako problematické. Mimo jiné i formulování podmínek "závazného" stanoviska EIA tak, aby v rámci dalších zákonem předvídaných postupů byly ("závazné podmínky") schopny plně obstát, bude obtížným úkolem. V tomto ohledu nutno očekávat složité "bitvy" o znění podmínek a jejich faktický význam (výklad) ve všech fázích projednávání konkrétního záměru (a to jednak mezi příslušnými orgány EIA a dotčenými orgány, hájícími zájmy dle jednotlivých složkových zákonů, zejména pak ale mezi správními orgány a dotčenou veřejností), což může ve svém důsledku celý povolovací proces dokonce paralyzovat. Mám za to, že možnost vzniku situací, které lze označit jako "konflikt podmínek" (mezi podmínkami stanovenými závazným stanoviskem EIA a podmínkami dotčených orgánů v jejich "navazujících" závazných stanoviscích), byla návrhem novely podceněna. Obdobně problematickým se může kupříkladu jevit i to, jak naložit v navazujících povolovacích procesech s pořadím

vícero přípustných variant záměru (příloha č. 6 zákona EIA odst. III. bod 4) v napříště striktně "závazném" stanovisku EIA.

Je na místě připomenout, že k dosavadní právní úpravě EIA přitom již existovala početná judikatura[2], jež se stala vodítkem pro postupy jak úřadů, tak i investorů a dotčené veřejnosti. O tom ostatně dobře svědčí samotná důvodová zpráva k návrhu novelizace zákona EIA, kde je právě na soudní judikaturu frekventovaně odkazováno. Pokud postupy úřadů dle aktuální právní úpravy EIA byly přesto vnímány neuspokojivě, je otázkou, nakolik je na vině, spíše než stávající právní úprava, nedostatečná kvalita všech rozhodovacích procesů včetně nezajištění včasného a účinného přezkumu. V tomto ohledu jsem zaznamenala fakt, že aktuální návrh novelizace zákona EIA má ambici tento stav řešit zakotvením automatického odkladného účinku žalob uplatněných proti rozhodnutím vydaným v navazujících řízeních, jakož i zakotvením "překážky vydávání a výkonu dalších správních rozhodnutí". Ačkoli jde ze strany předkladatele do značné míry o řešení radikální (vyloučí možnost individuálně zohlednit konkrétní situaci projednávaného záměru soudem), zajistí-li se tím plnohodnotný přezkum schvalovacích procesů ještě ve fázi před realizací záměru (v čemž i dle mých poznatků v současnosti přetrvává problém), půjde nepochybně o významný posun žádoucím směrem.

Velkou neznámou je také časová náročnost nově nastavených procesů. Nutno počítat s tím, že v českém právním prostředí bude napadáno vše, co přichází v úvahu, všemi myslitelnými prostředky (včetně kupř. verifikačního závazného stanoviska), což se může odrazit v dalším nárůstu administrativy. Byť návrh počítá s posílením příslušných orgánů EIA, je otázkou, zda nezůstaly poněkud podceněny dopady na celou strukturu zainteresovaných orgánů státní správy, pokud jde o růst administrativní náročnosti a možná úskalí aplikace. Úpravou patrně přibude administrativy i celé škále dalších orgánů vykonávajících státní správu na jednotlivých úsecích (informační povinnost orgánů příslušných k vedení navazujících řízení, včetně poskytování předběžných informací, vypořádávání podkladů a připomínek atd.).

I při vědomí toho, že zpracovatel návrhu jedná "pod tlakem Komise", jsem přesvědčena, že bylo nanejvýš žádoucí předmětnou úpravu, právě pro její zásadní proměnu, mnohem důsledněji promyslet, včetně prodiskutování s celým spektrem zainteresovaných subjektů. V tomto ohledu se musím pozastavit nad tím, že do procesu tvorby (pracovní skupiny k transpozici EIA směrnice) u takto významných změn procedury projektové EIA a navazujících povolovacích procesů záměrů nebyla zapojena občanská veřejnost, reprezentovaná v našem právním prostředí především občanskými sdruženími, jejichž posláním dle stanov je "ochrana přírody a krajiny" (od 1. ledna 2014 spolky, dále pro přehlednost také "sdružení").

Byť bych jako veřejná ochránkyně práv principiálně uvítala určité legislativní změny, které by pomohly lépe čelit problémům, které aktuální právní úprava procesu EIA dle mých poznatků přináší (mj. účinněji zamezit účelovým manipulacím se záměry v podobě podhodnocování vlivů záměrů, modifikací záměrů bez dodatečného posouzení, nerespektování klíčových podmínek apod.), nemělo by se tak dle mého přesvědčení stát na úkor celkové funkčnosti povolovacích procedur.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

1) K bodu 1 [§ 3 písm. g)]

Není zřejmé, jak se návrh zákona vyrovnává s existencí celé řady podkladových správních aktů dotčených orgánů státní správy dle zvláštních zákonů, které nemají formu rozhodnutí, ale závazného stanoviska, přičemž ve světle dosavadní soudní judikatury (viz výše text poznámky č. 2) byly tyto procesy a výstupy z nich rovněž pojímány jako "navazující" na stanovisko EIA (z čehož vyplývala potřeba vypořádat se s relevantními podmínkami stanoviska EIA i v těchto navazujících závazných stanoviscích ze strany dotčených orgánů státní správy). K možnému konfliktu těchto podmínek viz výše obecná část připomínek. V důvodové zprávě na str. 8 je uvedeno: "V rámci tuzemského právního systému je "povolení" ve smyslu EIA směrnice představováno všemi správními akty, jejichž vydání je zcela nezbytné pro to, aby oznamovatel (resp. v navazujících povolovacích řízeních žadatel) byl oprávněn provést záměr, a které se zároveň svým předmětem kryjí s předmětem procesu EIA." Tomu neodpovídá text návrhu zákona, kde se uvádí, že je "navazujícím řízením takové řízení, ve kterém se vydává rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů." Žádoucí by bylo rovněž aktualizovat v tomto směru text poznámky pod čarou (mj. obsahuje odkaz na neaktuální stavební zákon).

Tato připomínka je zásadní.

2) K bodu 6 (§ 7 odst. 3)

Pokud úřad dojde k závěru, že záměr nebude posuzován dle zákona EIA, vydá o tom rozhodnutí, které je prvním úkonem v řízení. Řízení se považuje za řízení s velkým počtem účastníků. Upozorňuji na to, že vzhledem k tomu, že zákon EIA nestanoví specifické požadavky na obsah rozhodnutí z hlediska okruhu účastníků řízení, bude příslušný úřad postupovat dle správního řádu. Účastníci řízení tak budou muset být v rozhodnutí uvedeni. Tím dojde k dalšímu zatížení úřadu.

Dále je otázkou, nakolik principu rovnosti "účastníků řízení" vyhovuje stav, kdy oznamovatel (investor) v případě pozitivního závěru zjišťovacího řízení (tedy, že záměr nebo jeho změna má být posuzován podle zákona) je ochuzen o možnost tento závěr řádným opravným prostředkem napadnout. Poznatky z mé činnosti svědčí pro to, že se i oznamovatelé takové možnosti dožadují.

Za zásadní nedostatek považuji fakt, že nové ustanovení § 7 odst. 3 v předposlední větě v rámci okruhu odvolatelů proti "negativnímu" závěru zjišťovacího řízení odkazuje na dotčenou veřejnost definovanou v novém ustanovení § 3 písm. i) bodě 2 zákona EIA. Toto ustanovení je však formulováno pouze ve vztahu k navazujícím řízením, nikoli k závěru zjišťovacího řízení (3 roky existence nevládní neziskové organizace jsou vázány na zveřejnění informací o navazujícím řízení; podporující podpisová listina se může týkat podpory k podání odvolání proti rozhodnutí vydanému v navazujícím řízení). Pokud tedy navrhovatel hodlá v ustanovení § 7 odst. 3 odkaz na ustanovení § 3 písm. i) bod 2 ponechat, je třeba ustanovení § 3 písm. i) bod 2 upravit tak, aby jej vůbec šlo na případ odvolání proti negativnímu závěru zjišťovacího řízení aplikovat.

Tato připomínka je zásadní.

3) K bodu 9 (§ 10 odst. 4 a 5)

V důvodové zprávě k předkládanému návrhu zákona je uvedeno (str. 44-45), že "v podstatných rysech, relevantních z hlediska životního prostředí musí být zachována totožnost mezi záměrem posuzovaným procesem EIA a záměrem schvalovaným v navazujícím povolovacím řízení". Za tím účelem se do zákona zavádí institut tzv. coherence stamp, který je v navrhovaném zákoně představován závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu.

V původním návrhu novely zákona EIA měl orgán EIA ("příslušný orgán") v rámci verifikačního závazného stanoviska zohlednit i změny v dotčeném území (změnu podmínek v území relevantních z hlediska posouzení vlivů záměru na životní prostředí). Rovněž aktuální důvodová zpráva na str. 46 tuto skutečnost reflektuje, když stanoví, že "pokud v průběhu povolování záměru dojde ke kvalifikovaným změnám v dotčeném území, v jejichž důsledku působí záměr vlivy, které nebyly předmětem původního posouzení, nelze záměr povolit a je nutné provést dodatečné posouzení těchto vlivů záměru na životní prostředí. Právě tyto požadavky rozhodovací praxe SDEU zapracovává nově navržené ustanovení § 10 odst. 6 písm. b) ZPV." S tímto názorem se plně ztotožňuji.

Aktuálně navrhované znění ustanovení § 10 odst. 6 však žádné písm. b) neobsahuje, navíc se v celém ustanovení § 10 o kvalifikovaných změnách v dotčeném území nehovoří. Ze znění ustanovení § 10 odst. 4 dle mého názoru nelze jednoznačně dovodit, že by "změny v dotčeném území" spadaly pod pojem "změny záměru", a že by je tak měl orgán EIA v rámci verifikačního závazného stanoviska rovněž zohledňovat.

Požaduji tedy, aby bylo ustanovení § 10 návrhu novely zákona EIA upraveno ve smyslu důvodové zprávy, jak jsem nastínila výše.

Ustanovení § 10 odst. 5 zákona EIA stanoví, že orgán EIA ("příslušný úřad") vydá verifikační závazné stanovisko vždy, pokud je navazujícím řízením stavební řízení nebo řízení o změně stavby před jejím dokončením. Důvodová zpráva k tomu na str. 46 uvádí následující: "Orgán EIA bude mít postavení dotčeného orgánu ve všech navazujících správních řízeních, v každém takovém řízení bude mít možnost uplatnit verifikační závazné stanovisko, vyvstanou-li pochybnosti o identitě záměru. V každém případě však musí být verifikační závazné stanovisko uplatněno alespoň jednou, a to nejpozději v závěrečné fázi povolování záměru, tedy ve stavebním řízení, případně v řízení o změně stavby před jejím dokončením, pokud je vedeno."

Důvodová zpráva však na str. 8 - 9 zcela správně uvádí, že "za nejpodstatnější rozhodnutí z environmentálního hlediska bývá označováno územní rozhodnutí - většina podmínek stanoviska EIA se tradičně přebírá do územního rozhodnutí. Stavební povolení pak lze označit spíše jako prováděcí rozhodnutí ve vztahu k územnímu rozhodnutí jako hlavnímu povolovacímu rozhodnutí ve smyslu judikatury SDEU, neboť nemůže jít nad rámec parametrů stanovených v územním rozhodnutí, přičemž zároveň je splněna podmínka, že fáze územního rozhodování je tou fází, ve které jsou za standardních okolností identifikovatelné všechny zásadní vlivy na životní prostředí. V českém právním systému je proto primární fáze územního řízení

(územního rozhodnutí), nikoliv stavebního řízení (stavebního povolení), ve vztahu ke které je potřeba posoudit vlivy na životní prostředí ve smyslu EIA směrnice."

Vzhledem k výše uvedenému požaduji, aby byl orgán EIA povinen vydat verifikační závazné stanovisko rovněž v územním řízení jako navazujícím řízení. Ideální variantou by však bylo to, aby orgán EIA byl povinen vydat verifikační závazné stanovisko ve všech navazujících řízeních.

Tato připomínka je zásadní.

4) K bodu 9 (k navazujícím řízením dle dalších právních předpisů)

Domnívám se, že měly být novelizovány právní předpisy, které rovněž mohou upravovat/upravují navazující řízení ve smyslu zákona EIA, která však mají ve svých ustanoveních výslovně uvedeno, že jediným účastníkem je pouze žadatel/navrhovatel. Z konkrétních řízení je třeba jmenovat řízení dle atomového zákona[3], řízení o stanovení chráněného ložiskového území[4] a ev. i řízení o povolení provozu nadlimitního zdroje hluku[5].

Ve všech zmíněných případech jsou za stávajícího znění opomíjeným subjektem environmentální nevládní neziskové organizace (sdružení), popřípadě veřejnost jako taková. Vzhledem k tomu, že zákony přiznávají postavení účastníka řízení pouze navrhovateli/žadateli, je tak vyloučeno účastenství sdružení na základě složkových předpisů práva životního prostředí. V rámci uvedených správních řízení se nekoná ani veřejné projednání, proto se nemůže široká veřejnost, včetně obcí a dotčených vlastníků, zapojit ani konzultativní formou. Tuto skutečnost kritizovala např. i Aarhuská komise.

Navrhovaná změna počítá s konzultativní formou účasti veřejnosti ve všech navazujících řízeních a s účastenstvím tzv. privilegovaných subjektů z řad veřejnosti ve formě účastníka řízení. Ve smyslu navrhovaného znění však není postaveno na jisto, zda navrhované ustanovení § 10b, potažmo §10a a 10c zákona EIA bude k atomovému zákonu a dalším právním předpisům, která navazující řízení upravují, ve vztahu speciality.

Obdobná nejasnost (specialita zákona EIA) je dle mého názoru i u dalších (zvláštních) právních předpisů upravujících navazující řízení dle zákona EIA. Výjimkou je stavební zákon, resp. jeho navrhované znění § 192a.

Tyto zvláštní právní předpisy by měly být novelizovány např. vložení nového ustanovení ve smyslu: budou-li řízení podle tohoto zákona navazujícím řízení dle zákona EIA, potom se na tato řízení bude vztahovat rovněž právní úprava EIA týkající se navazujících řízení. Případně (vzhledem k tomu, že okruh zvláštních právních předpisů není možné uvést vyčerpávajícím způsobem) je žádoucí, aby se zákon EIA jasně vymezil vůči navazujícím řízením, tedy, že k nim je ve vztahu speciality.

Tato připomínka je doporučující.

5) K bodu 32 (k příloze č. 1 kategorii II bod 10.1)

Navrhovanou novelou by měla být zřejmě ze zákona a tedy i z možnosti posuzování procesem EIA vyloučena zařízení ke skladování a úpravě nebezpečných odpadů. Posuzování procesem EIA bude nadále možné pouze zařízení k odstraňování a využívání nebezpečných odpadů.

Z důvodové zprávy se k tomuto bodu uvádí, že "reformulované body 10.1 a 10.2 v kategorii I a bod 10. 1 v kategorii II přílohy č. 1 reagují na výtku Komise, že se ZPV neřídí strukturou směrnice a že popis v ZPV není vždy shodný s popisem ve směrnici, následkem čehož je skutečnost, že některé záměry, které by měly patřit do kategorie I, jsou uvedeny v kategorii II. Změnou stávajícího znění daného bodu se zajišťuje náležitá transpozice bodu 11 písm. b) přílohy II EIA směrnice (str. 56)." Tím ale nejsou nijak vysvětleny důvody vedoucí k úplnému vyloučení zařízení ke skladování a úpravě nebezpečných odpadů, která by se po novele zákona neobjevovala ani v kategorii I, ani v kategorii II. Domnívám se, že uvedená zařízení zaujímají z hlediska svého dopadu na životní prostředí srovnatelný význam jako zařízení k odstraňování a využívání nebezpečných odpadů, která přitom v příloze č. 1 zákona zůstala. Proto považuji jejich ponechání minimálně v kategorii II za žádoucí.

Směrnice EIA navíc v příloze č. I bodu 9 zařízení ke zneškodňování nebezpečného odpadu jeho skladováním výslovně zmiňuje. Naopak v příloze č. I. ani II. nejsou obsažena zařízení ke skladování a úpravě nebezpečných odpadů. Ani to však dle mého názoru nezakládá povinnost zákonodárce slevit z nastaveného vnitrostátního standardu, podle kterého jsou předmětem posuzování i uvedená zařízení, jež se v různé podobě objevují v příloze č. 1 již od vzniku zákona (nejprve ovšem v podobě nakládání s nebezpečnými odpady).

Tato připomínka je doporučující.

V Brně dne 26. června 2014

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv

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

[2] Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále "NSS") z 29. srpna 2007, sp. zn. 1 As 13/2007: "případná pochybení v procesu posuzování vlivů na životní prostředí podléhají přezkoumání soudem v rámci soudního přezkumu následného rozhodnutí správního orgánu". Nejvyšší správní soud judikoval, že v řízení o správní žalobě soud k žalobní námitce stěžovatele přezkoumá dle § 75 odst. 2 s. ř. s. z hlediska procesního i hmotněprávního i zákonnost napadeného stanoviska (EIA) žalovaného.

Dle rozsudku NSS ze dne 19. ledna 2010, sp. zn. 1 As 91/2009: "stanovisko EIA musí být podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny". Z citovaného rozsudku vyplývá, že ponechání zohlednění stanoviska EIA až na rozhodnutí stavebního úřadu o stavebním povolení by znemožnilo použití informací obsažených ve stanovisku EIA o vlivu stavby na krajinný ráz, příp. na zvláště chráněné území, neboť stavební úřad není oprávněn

zahrnout závěry stanoviska EIA ohledně uvedeného předmětu řízení do svého rozhodnutí (stavebního povolení).

Obdobně NSS v rozsudku ze dne 27. května 2010, sp. zn. 9 As 15/2010 ve vztahu k povolení orgánu ochrany ovzduší podle § 17 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší (účinný do 31. srpna 2012, poté nahrazen zákonem č. 201/2012 Sb.), uvedl, že: "by bylo nelogické, aby informace obsažené ve stanovisku EIA byly k dispozici pouze stavebnímu úřadu před vydáním kolaudačního rozhodnutí (nebo příp. dle skutkové situace stavebního povolení) a nikoli dotčenému orgánu státní správy (zde orgánu ochrany ovzduší), který je z hlediska své působnosti povolán a nadán odbornou kompetencí posuzovat a rozhodovat odborné otázky. V případě, kdy by příslušný dotčený orgán v řízení podle složkového zákona rozhodl bez znalosti závěrů obsažených ve stanovisku EIA, ztratilo by do jisté míry jeho vlastní stanovisko či rozhodnutí, sloužící jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu, svůj smysl, jelikož by závěry EIA nezohlednil, resp. zohlednit nemohl. Nelze ani vyloučit situaci, kdy závěry stanoviska EIA a rozhodnutí dotčeného orgánu státní správy vyzní rozporně. Dotčený orgán by proto měl mít k dispozici stanovisko EIA i proto, aby své rozhodnutí řádně, dostatečně a přesvědčivě odůvodnil, a to především v situaci, kdy se od závěrů stanoviska EIA odchýlí nebo s nimi bude jeho názor dokonce v přímém rozporu. Zpětně by totiž na závěry stanoviska EIA již nemohl nijak reagovat a stavební úřad by musel řešit situace, kdy by mu byly v podkladových rozhodnutích předloženy rozporné závěry stanoviska EIA a dotčeného orgánu ke stejnému předmětu posuzování". Lze tedy shrnout, že recentní judikatura NSS vykládá § 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí tak, že stanovisko EIA má být povinným podkladem i v řízení o vydání dalších, ve vztahu k územnímu rozhodnutí či stavebnímu povolení tzv. "podkladových" rozhodnutí a závazných stanovisek (dle § 149 správního řádu), jako jsou například povolení orgánu ochrany ovzduší ke stavbě zdrojů znečištění ovzduší (§ 17 odst. 1 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší, resp. závazné stanovisko dle § 11 odst. 2 písm. b) a c) aktuálně platného zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší) nebo souhlas k provozování zařízení pro nakládání s odpady (§ 14 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech).

[3] Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (viz ustanovení § 14 odst. 1).

[4] Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (viz ustanovení § 17 odst. 3).

[5] Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (viz ustanovení § 31 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 94 odst. 2).