

Návrh dalšího postupu v investorské přípravě dopravních staveb opírajících se o stanoviska EIA vydaná dle zákona č. 244/1992 Sb.

Vládě ČR je předkládán k projednání materiál navrhuje další postup v investorské přípravě dopravních staveb opírajících se o stanoviska EIA, ke kterým nebude možno vydat souhlasné ověřovací závazné stanovisko dle přechodného ustanovení v čl. II, bodě 1 zákona č. 39/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 39/2015 Sb.“ resp. „zákon 100/2001 Sb.“)

Potřeba přípravy a projednání tohoto materiálu vznikla v souvislosti s aktuálním stavem jednání s Evropskou komisí ohledně možnosti efektivně ověřovat a pro povolování staveb využívat stanoviska EIA vydaná dle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon č. 244/1992 Sb.“). Tato stanoviska vydaná dle předstupního zákona o posuzování vlivů č. 244/1992 Sb., nesplňují požadavky směrnice 2011/92/EU a Komise je tak odmítá přijmout jako podklad pro projekty spolufinancované z Operačního programu doprava 2014 – 2020.

Evropská komise v návaznosti na projednání problematiky se zástupci ČR v Bruselu, které se konalo dne 3. 2. 2016, stanovila dle svého vyjádření nepřekročitelný rámec, ve kterém by byla ochotna dále hledat „kompromis“ ohledně možnosti ověřovat a využívat stanoviska EIA dle zákona č. 244/1992 Sb. Hlavním požadavkem Evropské komise bylo, aby podklad pro ověření těchto starších stanovisek byl vyhotoven v rozsahu a struktuře odpovídající přibližně příloze č. 3 a 4 Směrnice EIA, tzn. odpovídající příloze č. 4 zákona č. 100/2001 Sb., která stanoví náležitosti dokumentace EIA. Dalším požadavkem je zveřejnění takto připraveného podkladu veřejnosti pro možnost jeho připomínkování před vydáním ověřujícího stanoviska. Jak je zjevné z výše uvedeného, jedná se o velmi podobný podklad, který je investor povinen zpracovat pro účely provedení procesu EIA.

Z vyjádření zástupců Evropské komise je přitom více než zřejmé, že i kdyby byl nalezen způsob, který by ČR umožnil ověřovat a využívat tzv. stanoviska EIA vydaná dle zákona č. 244/1992 Sb., u tzv. „neproblematických“ staveb, jednalo by se o způsob, který by Evropská komise stále nevnímala jako plnohodnotnou náhradu procesu EIA, tedy za způsob dostatečný.

S ohledem na tento vývoj, kdy ani dlouhodobá, více než osmiměsíční, snaha vyjednat na pracovní úrovni proveditelný způsob ověřování stanovisek EIA vydaných dle zákona č. 244/1992 Sb., dosud nevedla k pozitivnímu výsledku, navrhuje Ministerstvo dopravy souběžně s dalším pokračováním jednání s EK, přistoupit ke krokům, které zamezí dalšímu prodlení v přípravě klíčových staveb. Aby proces přípravy staveb doznal pouze minimálního možného zdržení a současně byly minimalizovány negativní dopady do sektoru stavebnictví, je **třeba postupovat tak, jak je dále popsáno v tomto materiálu v bodech 1. až 3.**

1.) U staveb v přípravě bez dosud vydaných stavebních povolení, opírajících se o stanoviska EIA vydaná dle zákona č. 244/1992 Sb., bude zahájena příprava podkladů umožňujících opakování procesu EIA.

U staveb v přípravě bez dosud vydaných stavebních povolení, opírajících se o stanoviska EIA vydaná dle zákona č. 244/1992 Sb., bude zahájena příprava podkladů umožňujících opakování procesu EIA. Resortní investorské organizace tedy dle priorit v přípravě jednotlivých staveb postupně zadají zpracování dokumentací EIA, resp. oznámení EIA v případech, kdy lze oprávněně předpokládat, že posuzování projektu by mohlo být ukončeno vydáním negativního závěru zjišťovacího řízení (závěr, že

stavba nepodléhá dalšímu posuzování dle zákona 100/2001 Sb.). U záměrů vždy vyžadujících plnohodnotné posouzení EIA dle přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., v platném znění (mj. veškeré čtyřpruhové směrově rozdělené silniční komunikace) budou resortní investorské organizace zpracovávat podklady (dokumentaci EIA) pro možnost následného postupu dle § 6 odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění – tzn. nerealizuje se zjišťovací řízení, dochází rovnou k předložení a následnému projednání dokumentace EIA. („...*U záměrů a změn záměrů podle § 4 odst. 1 písm. a), b) a c) může oznamovatel předložit místo oznámení dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí (dále jen "dokumentace") podle přílohy č. 4 k tomuto zákonu; v tomto případě se dále postupuje podle § 8...*“).

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, byl novelizován zákonem č. 39/2015 Sb. s účinností od 1.4.2015. Přijetím tohoto zákona vznikla investorům, kteří připravují a chtějí realizovat záměry, v předchozím období posouzené z pohledu jejich možného negativního vlivu na životní prostředí, nové povinnosti. První povinnost spočívá v nutnosti požádat o vydání tzv. ověřujícího stanoviska dle přechodného ustanovení v čl. II, bodě 1 zákona č. 39/2015 Sb. (cit: *U stanovisek k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vydá příslušný úřad na základě oznámení o zahájení řízení zaslaného tomuto úřadu správním úřadem příslušným k vedení navazujícího řízení nebo na základě žádosti oznamovatele ještě před zahájením navazujícího řízení souhlasné závazné stanovisko poté, co ověří, že jejich obsah je v souladu s požadavky právních předpisů, které zpracovávají směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU. Příslušný úřad v závazném stanovisku podle věty první zároveň stanoví, které z podmínek uvedených ve stanovisku k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí jsou správní úřady příslušné k vedení navazujících řízení povinny zahrnout do svých rozhodnutí. Nelze-li vydat souhlasné závazné stanovisko podle věty první, musí být záměr předmětem nového posuzování podle § 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění účinném po dni nabytí účinnosti tohoto zákona. Závazné stanovisko podle věty první se vydává pro rozhodnutí v navazujícím řízení vydávané po nabytí účinnosti tohoto zákona; toto závazné stanovisko se použije i pro rozhodnutí v dalších navazujících řízeních...*). Bez vydání ověřujícího závazného stanoviska dle přechodného ustanovení resp. bez následného vydání závazného stanoviska k ověření vlivu změn záměru, vydávaného dle §9a odst. 4) zákona č. 100/2001 Sb. nelze úspěšně získat rozhodnutí v navazujícím řízení (převážně se jedná o nemožnost získat stavební povolení).

V současné situaci vyjednávání s Evropskou komisí lze předjímat, že kdyby vydávání souhlasných ověřujících závazných stanovisek ze strany příslušných úřadů pro záměry, které byly posouzeny dle zákona č. 244/1992 Sb. a získaly souhlasné stanovisko dle tohoto zákona, bylo zahájeno, vedla by tato situace k pokračování stále neukončeného infringementového řízení (č. 2013/2048) vedeného s ČR ve věci nedostačující transpozice směrnice EIA do českého právního řádu.

V této souvislosti je vhodné poznamenat, že řešením současné komplikované situace není financování staveb z národních zdrojů, neboť současná situace znamená, že u staveb se stanovisky EIA dle zákona č. 244/1992 Sb., nejsou resortní investorské organizace Ministerstva dopravy schopny získat stavební povolení. Případná možnost řešení formou prosazení změny zákona, který by umožnil využívat stanoviska dle zákona č. 244/1992 Sb. bez dohody s Evropskou komisí, by přitom s vysokou mírou pravděpodobnosti vyústila v pokračování infringementu, s čímž souvisí hrozba pozastavení všech „tvrdých“ operačních programů. Pro Ministerstvo dopravy je přitom zcela zásadní, aby stavby mohly být financovány ze zdrojů EU, neboť národní prostředky jsou i v dlouhodobějším výhledu značně omezené resp. nejisté.

Resortní investorské organizace Ministerstva dopravy předložily v období od účinnosti novely zákona 39/2015 Sb. do současnosti na příslušné úřady (především MŽP a krajské úřady) podklady pro možnost vydání ověřujícího závazného stanoviska, vydávaného dle přechodného ustanovení čl. II, bod 1 tohoto zákona, pro desítky připravovaných staveb, z nichž značná část disponuje stanoviskem vydaným dle zákona č. 244/1992 Sb. Podklady pro možnost ověření stanovisek jsou navíc v současné době připravovány (zasmluvněny) pro další desítky stavebních záměrů. Tyto podklady budou po jejich dokončení formálně předkládány na příslušné úřady, neboť současné znění zákona resortním investorským organizacím ani jinou možnost nepřipouští.

V souvislosti s první částí této kapitoly je však důvodné, aby resortní investorské organizace Ministerstva dopravy již nežadávaly, u staveb opírajících se o stanoviska EIA vydaná dle zákona č. 244/1992 Sb., zpracování nových podkladů pro možnost vydání ověřujících závazných stanovisek dle článku II. bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 39/2015 Sb.

Bez souhlasu vlády s tímto postupem, popsaným v tomto předkládaném materiálu, nelze ze strany resortních investorských organizací činit další kroky vedoucí k minimalizaci časového zdržení v přípravě konkrétních staveb.

2.) Při přípravě dokumentací EIA dle bodu 1.) resp. při následném opakování procesu EIA bude dokumentace EIA vycházet z aktuálního stupně projektové dokumentace včetně zvolené varianty a technického řešení. Výjimkou mohou být stavby, u nichž by realizace mohla mít významný negativní vliv na životní prostředí a veřejné zdraví či v případech, kdy požadavek na toto prověření variant vyplývá z aplikace právních předpisů transponujících směrnici 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

O stanoviska EIA vydaná dle zákona č. 244/1992 Sb. se opírá řada staveb, které se zároveň nachází ve velmi pokročilém stavu investorské přípravy s původně předpokládaným zahájením v roce 2017, z části i 2016 (případně se jedná o stavby s již vydanými stavebními povoleními, které jsou v realizaci). Je nezbytné konstatovat skutečnost, že tyto připravované záměry byly do dnešního stavu připravenosti dovedeny na základě zákonů, které ve smyslu vedeného infringementu ne zcela úplně transponovaly příslušné směrnice EU. Příprava těchto projektů se však odehrávala v prostředí tehdy platných zákonů. O všech vydaných povoleních z doby před účinností novely zákona č. 39/2015 Sb., lze tedy předpokládat, že byly vydány v souladu se zákony (nedošlo-li v mezidobí k jejich zrušení na základě odvolání či soudního přezkumu). Resortní investorské organizace i všechny dotčené orgány státní správy tak při přípravě záměrů vždy postupovaly v souladu s platnými zákony a dle platných zákonů hájily své zájmy (nemohly konat jinak). Výsledkem tak v dnešní době je skutkový stav, kdy většina staveb, opírajících se o stanoviska EIA vydaná dle zákona č. 244/1992 Sb., je v dnešní době v souladu s územními plány, v převážné většině staveb má stavba již vydáno platné pravomocné územní rozhodnutí, vydána dílčí rozhodnutí či stanoviska dle složkových zákonů a mnohdy má také již vykoupenu většinu pozemků nezbytných pro realizaci stavby. V současné době je proto velmi obtížně představitelné, že by byla narušena tato v minulosti získaná právní jistota investorů i dotčených orgánů státní správy a ostatních účastníků minulých rozhodovacích procesů, nehledě na zmaření dosud vynaložených finančních prostředků. V současné době je tak obtížně představitelné, že příprava dokumentace EIA pro opakovaný proces by se mohla zabývat posouzením variant, které by byly umístěny ve zcela jiných trasách, či zcela jiných územních koridorech.

Zákon č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 39/2015 Sb., ve svých přechodných ustanovení hovoří následovně: cit: „*Nelze-li vydat souhlasné závazné stanovisko podle věty první, musí být záměr předmětem nového posuzování podle § 4 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní*

prostředí.“ Resortní investorské organizace Ministerstva dopravy proto budou při přípravě nových dokumentací EIA postupovat tak, že dokumentace EIA bude plně vycházet z aktuálního stupně dokumentace, kterou má investor ve vztahu k záměru k dispozici (většinou dokumentace pro stavební povolení). Z této dokumentace bude převzato technické řešení záměru a budou doloženy všechny náležitosti, které pro posouzení záměrů vyžaduje příloha č. 4 zákona č. 100/2001 Sb., (resp. příloha č. IV Směrnice EIA 2011/92/EU).

Požadavkem přílohy č. 4, zákona č. 100/2001 Sb. v části B.I. Základní údaje v bodě 5. je i uvedení „*zdůvodnění potřeby záměru a jeho umístění, včetně přehledu zvažovaných variant a hlavních důvodů (i z hlediska životního prostředí), pro jejich výběr, resp. odmítnutí*“. Tato část přílohy č. 4 zákona č. 100/2001 Sb. transponuje Článek 5.) bod 1.) písm. d) resp. bod 2.) přílohy č. IV Směrnice EIA (2011/92/EU), který zní „*nástin hlavních alternativních řešení uvažovaných oznamovatelem a uvedení hlavních důvodů jeho výběru z hlediska vlivů na životní prostředí*“. Dle dikce těchto ustanovení tak není nezbytně nutné, aby záměr byl v dokumentaci EIA posuzován ve variantách. Resortní investorské organizace Ministerstva dopravy však pro zamezení budoucímu možnému zpochybnění provedeného posouzení zpracují část B.I.5 Dokumentace EIA v takovém rozsahu, který poskytne maximum možných informací o variantách sledovaných v minulosti tak, aby prokázal naplnění požadavků zákona č. 100/2001 Sb., resp. požadavky směrnice EIA.

Výjimkou opravňující požadavek příslušného úřadu na posouzení variant je pouze situace, kdy záměr může samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí (§45h zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů) a kdy zároveň orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle § 45i odst. 1 významný vliv podle § 45h odst. 1 nevyloučí. Nelze-li vyloučit negativní vliv záměru na takové území, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Dále se postupuje dle příslušných ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. U většiny záměrů, u kterých lze předpokládat opakování EIA, však již v minulosti byla možnost významného negativního ovlivnění vyloučena, a to na základě návrhů technického řešení stavby, které může být v omezených intencích dále upraveno a variantně posouzeno například z hlediska stanovení podmínek při vlastní realizaci stavby. I přesto je však nutné vždy respektovat postup dle §45i odst. 1. - uvedené může tvořit pouze podklad pro úvahu orgánu ochrany přírody v rámci vydávání stanoviska dle tohoto ustanovení. Veškerá stanoviska orgánů ochrany přírody a krajiny vydávaná v souvislosti s opakovanými procesy EIA musí být řádně a úplně odůvodněna v souladu se správním řádem a požadavky Evropské komise na jejich budoucí akceptaci pro financování stavby ze zdrojů EU.

Je také nezbytné zmínit, že v současné době je již přijata novela směrnice EIA (přijata pod č. 2014/52/EU), pro kterou má ČR stanovenou transpoziční lhůtu do 16. 5. 2017. Tato směrnice si vyžádá zpracování další transpoziční novely zákona č. 100/2001 Sb. Jedním z důvodů přijetí novely směrnice EIA pak je skutečnost, že *(13) změna klimatu bude i nadále poškozovat životní prostředí a ohrožovat hospodářský rozvoj. V tomto ohledu je vhodné posuzovat vliv záměrů na klima (například emise skleníkových plynů) a ohrožení záměrů v důsledku změny klimatu. V posledním desetiletí nabyly otázky životního prostředí, jako je účinné a udržitelné využívání zdrojů, ochrana biologické rozmanitosti, změna klimatu a riziko nehod a katastrof, v tvorbě politik na významu. Měly by se proto rovněž stát důležitou součástí postupů posuzování a rozhodování (7).* Po transpozici tak bude nezbytné, aby dokumentace EIA projektu obsahovala mj. popis možných významných vlivů navrhovaného záměru na životní prostředí vyplývajících z vlivů záměru na klima (např. povaha a množství emisí skleníkových plynů) a zranitelnost záměru vůči změně klimatu, a rovněž bude třeba se zaměřit na ovlivnění a využívání biologické rozmanitosti. Ačkoliv v současné době není pro stanovení

tohoto vyhodnocení stanovena metodika posuzování (tento požadavek nebyl do zákona 100/2001 Sb., transponován), autorizované osoby EIA nejsou dosud školeny, jak mají toto posuzování provádět, je vhodné, aby resortní investorské organizace Ministerstva dopravy v rámci dokumentace EIA pro dopravní stavby zajistily dostatečné popsání možných vlivů záměru na změny klimatu a zranitelnost záměru vůči změnám klimatu, i popis možného ovlivnění nebo využívání biologické rozmanitosti, neboť v opačném případě nelze vyloučit, že dokumentace EIA by následně při předložení žádosti o kofinancování po transpoziční lhůtě (po 16. 5. 2017) mohla být shledána Evropskou komisí jako neúplná. Tento postup se týká výhradně staveb opírajících se o stanoviska EIA vydaná dle zákona č. 244/1992 Sb., z důvodu eliminace střetů při projednávání projektů se zástupci EK. Ministerstvo životního prostředí poskytne autorizovaným osobám součinnost při nastavení rozsahu a systému tohoto posuzování tak, aby toto posouzení bylo v dokumentaci následně po předložení akceptovatelné.

Rovněž je nezbytné, aby v kapitole vlivů na vodstvo, které se budou v rámci opakovaného procesu EIA posuzovat, bylo posouzeno, zda lze předpokládat, že záměrem nedojde ke zhoršení stavu vodního útvaru a že realizace záměru nebude mít za následek nedosažení dobrého stavu/potenciálu vod. Jedná se o posouzení vyžadované příslušným ustanovením rámcové směrnice o vodách (2000/60/ES), článek 4.1., který je transponován do § 23a zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon, ve znění pozdějších předpisů. V této souvislosti je nezbytné, aby zpracovatel dokumentace EIA konal v součinnosti s příslušným vodoprávním úřadem, který se následně bude k dokumentaci EIA vyjadřovat, resp. se bude vyjadřovat v navazujících řízeních, ve kterých bude vydávat své definitivní stanovisko k této problematice.

3.) Resortní investorské organizace Ministerstva dopravy budou dále paralelně pokračovat v přípravě staveb tak, jak byly dosud připravovány, včetně vynakládání potřebných finančních prostředků. Opakování procesu EIA bude realizováno paralelně.

Bude-li ze strany příslušných úřadů dodržován postup posouzení vlivů na životní prostředí navrhovaný v bodě 2.) tohoto materiálu, lze oprávněně předpokládat, že finanční prostředky vynakládané resortními investorskými organizacemi Ministerstva dopravy na paralelní pokračování přípravy stavby (event. na probíhající realizaci stavby, je-li pro stavbu již vydáno stavební povolení před účinností zákona č. 39/2015 Sb.) nebudou zmařeny. Finanční prostředky budou vynakládány v souladu se zákonem č. 104/2000Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, odpovědnost za efektivní využití těchto prostředků tímto postupem není dotčena (§3 citovaného zákona). Za paralelní přípravu je v tomto smyslu považován stav, kdy paralelně s opakovaným procesem EIA je vykonávána například příprava dokumentace pro stavební povolení, majetkoprávní příprava či příprava zadávací dokumentace pro výběr zhotovitele stavby, přípravné práce pro realizaci stavby (např. skryvky a archeologické průzkumy), případně i provedení výběru zhotovitele stavby (smluvní ustanovení musí v tomto případě umožnit smlouvu bez sankcí vypovědět v případě, že se do stanoveného data nepodaří získat pravomocná stavební povolení, či v případech, kdy by změna stavby mezi zadávací dokumentací a stavebním povolením byla velmi významná). Finanční prostředky nezbytné pro zpracování dokumentace EIA a následné opakování procesu EIA lze v tuto chvíli pouze odhadovat, jejich úhrada nicméně bude probíhat standardním způsobem z globálních položek rozpočtu Státního fondu dopravní infrastruktury určeného na přípravu staveb.

I když je možné, že v celkovém portfoliu staveb může dojít k určitým marně vynaloženým nákladům (např. pokud z nové EIA vzejde povinnost k technickým úpravám plánované stavby), lze oprávněně předpokládat, že ekonomický benefit získaný minimalizací zdržení přípravy celého portfolia staveb

tyto zmařené náklady vysoce převáží. U každé stavby je kalkulována její ekonomická efektivita, kde celospolečenské přínosy realizace stavby v jednotlivých letech dosahují mnohdy až stovek miliónů Kč, přičemž v celém hodnoceném období čistá současná hodnota finančních toků dosahuje pozitivních hodnot. Je tak ospravedlnitelné, že v rámci snahy o minimalizaci časového zdržení před zprovozněním stavby budou tyto finanční náklady v řádu desítek miliónů Kč vynakládány.

Pro resortní investorské organizace Ministerstva dopravy je však i přes tuto skutečnost žádoucí, aby vláda s vynakládáním těchto objemově významných finančních prostředků v této situaci vyslovila svůj souhlas tak, jak je navrhováno v usnesení vlády.

Vzhledem k předpokládatelnému opakování schvalovacích procesů lze očekávat vyšší objem činností speciálního stavebního úřadu a příslušných úřadů EIA. Ministerstvo dopravy a Ministerstvo životního prostředí tak budou muset činnosti těchto úřadů personálně posílit. Jedná se o podstatnou skutečnost, přičemž vysoká finanční návratnost tohoto posílení je nezpochybnitelná. V této souvislosti je nicméně vhodné upozornit na fakt, že přijmout za současných finančních podmínek jazykově vybaveného pracovníka s relevantní několikaletou zkušeností ve stavebnictví / posuzování vlivů na životní prostředí bude velmi obtížné, neboť cena na trhu práce u takto kvalifikovaných pracovníků je výrazně vyšší než tabulkové platy ve státní správě u zaměstnanců pod služebním zákonem.

Přílohy:

Tabulka č. 1 obsahuje všechny dopravní projekty, u nichž dosud nebyla zahájena realizace a které se opírají o stanovisko EIA vydané dle zákona č. 244/1992 Sb. Tabulka je provedena v členění dle dosud ukončených stupňů povolovacího procesu.

Tabulka č. 2 nabízí přehled staveb s náklady převyšujícími 300 000 000 Kč s předpokládaným zahájením realizace v letech 2016 až 2018 dle jednotlivých dopravních módů, s uvedením celkových nákladů, stupně připravenosti a typu vydaného stanoviska EIA.