

Metodická pomůcka k aplikaci zákona o posuzování vlivů na životní prostředí na proces SEA k plánům odpadového hospodářství obcí

Metodická pomůcka poslouží jak příslušným úřadům dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon“), tak i dalším subjektům (např. předkladatelé koncepcí či autorizované osoby dle zákona) jako **vodítko při řešení otázek spojených s aplikací zákona na plán odpadového hospodářství obce** (dále také jen „POH obce“).

1. Právní rámec

Zákon v § 3 písm. b) stanoví, že koncepcí se rozumí „*strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané*“. Zároveň § 10g odst. 4 ve větě první uvádí, že „*bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena*“. Z obou těchto ustanovení vyplývá, že koncepcí je takový dokument, který byl schválen orgánem veřejné správy a který je v důsledku tohoto schválení závazný pro své adresáty.

Podle § 44 odst. 10 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), „*závazná část plánu odpadového hospodářství obce je závazným podkladem pro její činnosti v oblasti odpadového hospodářství a podkladem pro zpracovávání územně plánovací dokumentace obce*.“ Závazná část POH obce tak je zcela nepochybně závazným dokumentem, a naplňuje tedy jeden z hlavních rysů koncepce ve smyslu zákona. Tato závaznost je zdůrazněna i požadavkem na provedení monitoringu naplnění cílů stanovených POH obce, podle odstavce 11 - „*Obec každoročně vyhodnocuje pomocí soustavy indikátorů plnění cílů plánu odpadového hospodářství obce a na vyžádání je poskytne orgánu státní správy*.“

Závazná povaha POH obce, a tedy i potřeba jeho řádného schválení, je dále podpořena požadavkem publicity POH obce stanoveným odstavcem 12, podle kterého je obec povinna POH a jeho změny zveřejnit na portálu veřejné správy.

Lze tedy shrnout, že POH obce je závazným dokumentem, alespoň co se týče jeho závazné části. Závazné účinky pro své adresáty, tedy orgány veřejné správy a právnické a fyzické osoby, nemůže vyvolávat dokument, který nebyl schválen orgánem veřejné správy.

Povinnost obce zpracovat POH je upravena v § 44 zákona o odpadech. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení „*obec, která produkuje ročně více než 10 t nebezpečného odpadu nebo více než 1 000 t ostatního odpadu, zpracovává v samostatné působnosti plán odpadového hospodářství obce pro odpady, které produkuje, a odpady, se kterými nakládá*“. V obecných ustanoveních k POH v § 41 odst. 3 zákona o odpadech je stanoveno, že „*na zpracování, projednávání a schvalování návrhů plánů odpadového hospodářství se nevztahuje správní řád*“. Je tedy možné dovodit, že POH obce musí být schválen příslušným orgánem obce. Pravomoc jednotlivých orgánů obce je upravena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Schvalování POH není výslovně uvedeno mezi pravomocemi zastupitelstva v § 84, ale podle odst. 4 „*zastupitelstvo si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2*“. Podle § 102 odst. 3 „*Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo* [1]“

S ohledem na výše uvedené proto není možné POH obce vyloučit z definice uvedené v § 3 písm. b) zákona a z povinnosti podrobit tuto koncepci procesu strategického posuzování vlivů na životní prostředí (dále také jen „proces SEA“), budou-li naplněny veškeré znaky posuzované koncepce podle § 10a odst. 1 ZPV.

Podle § 10a zákona procesu SEA podléhají koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávané mj. v oblasti odpadového hospodářství; tyto koncepce podléhají posuzování vždy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce. Pakliže je koncepce zpracována pro územní obvod pouze jedné obce, potřeba dalšího posuzování se určí ve zjišťovacím řízení podle § 10d zákona.

2. Resumé

V jednotlivých případech POH obcí bude nutné při rozhodování o (ne)aplikaci procesu SEA ve smyslu § 10a zákona postupovat s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem. Pokud daný POH obce pouze bez další (věcné, územní aj.) specifikace přebírá cíle, zásady a opatření z POH kraje, tzn. pokud POH obce nic nového oproti koncepci posouzené na krajské úrovni neřeší a nedochází oproti krajskému POH ani k takové konkretizaci řešení, která by mohla generovat nové, dosud neposouzené vlivy na životní prostředí, je možné POH obce vyjmout z věcné působnosti § 10a odst. 1 zákona a jeho posouzení v procesu SEA nepožadovat. Šlo by totiž o duplicitní posuzování téhož, které je jednoznačně nežádoucím jevem¹. Obdobný závěr lze dovodit též tehdy, pokud POH obce sice obsahuje konkrétní, na úrovni POH kraje dosud neposouzené záměry, avšak jedná se pouze o již v minulosti povolená zařízení pro nakládání s odpady. Pokud totiž POH obce nepočítá s budoucím povolováním nových záměrů v rozsahu přílohy č. 1 k zákonu, resp. nestanoví pro takové záměry oproti krajskému POH nové podmínky či kritéria, pak v koncepci chybí rámec pro budoucí povolování záměrů, a koncepce tak vůbec nenaplní § 10a zákona.

Při rozhodování, zda (ne)aplikovat proces SEA v konkrétních případech, je tedy nutné vyjít primárně z toho, zda obec hodlá navrhnout ve svém plánu určitá specifika vůči krajskému POH (zpravidla patrně půjde o nové, na úrovni krajského POH neuvedené záměry v rozsahu přílohy č. 1 k zákonu). Pokud jsou do POH obce pouze přebírány záměry z POH kraje, je nutné ještě zvážit podrobnost návrhu POH obce. Pokud je návrh na úrovni obce zpracován ve stejné míře obecnosti, jako je tomu na úrovni krajského plánu, posouzení by nemělo smysl - bylo by duplicitní a nemohlo by přinést žádné nové výsledky. Pokud však POH obce záměr oproti POH kraje konkretizuje (a nemusí jít nutně pouze o lokalizaci, konkretizaci rozumíme např. také nové vymezení kapacity, technologie záměru atd.), tzn. na obecní úrovni mohou být identifikovatelné nové vlivy, které v obecnější rovině POH kraje nemohly být posouzeny, pak by měl být POH obce procesu SEA podroben.

Na základě výše uvedeného tak mohou nastat případy, kdy na POH obce nebude zákon beze všech pochybností vůbec aplikován, proces SEA ani zjišťovací řízení se nepovede, a tudíž

¹ Směrnice 2001/42/ES ve své preambuli pod bodem 9 uvádí, že „za účelem vyloučení opakovaného posuzování by členské státy měly vzít případně v úvahu skutečnost, že posuzování bude prováděno na různých úrovních hierarchie plánů a programů“. Rovněž v článku 4 odst. 3 této směrnice se uvádí, že „tvoří-li plány a programy část hierarchie, vezmou členské státy za účelem zamezení opakovaného posuzování v úvahu skutečnost, že posuzování bude v souladu se směrnicí prováděno na různých úrovních hierarchie. Za účelem mimo jiné zamezení opakovaného posuzování uplatňují členské státy čl. 5 odst. 2 a 3.“

ani není třeba obracet se na příslušný úřad (tzn. krajský úřad nebo MŽP). Vyjádření příslušného úřadu v žádném případě nelze považovat za neopominutelný podklad pro předložení POH obce ke schválení.

Na druhou stranu v pochybnostech o výkladu zákona a jeho použití na konkrétní případy POH obce doporučujeme využívat institut předběžného projednání podle § 15 zákona. Na příslušný úřad je možné se obrátit ještě před zpracováním oznámení koncepce a otázku aplikace zákona v dané věci vyřešit dříve, než budou zpracovány jednotlivé dokumenty a vynaloženy s tím související finanční prostředky.

Zpracoval:

Odbor posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence, oddělení SEA

Dne 5. ledna 2017