



Financováno ze zdrojů EU - program Transition Facility

Analýza transpozice a implementace Směrnic ES o posuzování vlivů na životní prostředí

zpracoval: Ekologický právní servis ©, leden 2006

pozn.: v analýze bylo využito informací a zkušeností Hnutí DUHA, Calla, Ochrany vod, Přátel přírody a Děti Země

použité právní předpisy:

- zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon EIA“)
- novela zákona EIA – sněmovní tisk č. 1194, vláda předložila do poslanecké sněmovny dne 10.11.2005, sněmovna jej schválila
- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zákon č. 50/1976 Sb., stavební zákon, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a další právní předpisy upravující povolování záměrů s významnými dopady na životní prostředí
- směrnice 85/337/EHS ve znění směrnic 97/11 ES a 2003/35/ES (dále jen „Směrnice“)
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 124/2004 Sb.m.s. (dále jen „Aarhuská úmluva“)

1. Úvodní poznámky

- Směrnice je do českého právního řádu transponována především zákonem EIA. Směrnice ovšem upravuje nejen samotné posuzování vlivů záměrů na ŽP, ale i následné závazné rozhodování o jejich o povolení nebo nepovolení, včetně možností soudního přezkumu. Směrnice nestanoví, že závazné rozhodnutí musí být (přímo) výsledkem procesu EIA; „logika“ směrnice však z tohoto předpokladu vychází. Vzhledem k tomu, že řízení podle českého zákona EIA není zakončeno závazným rozhodnutím o povolení či nepovolení záměru, ale nezávazným stanoviskem (příp. závěrem zjišťovacího řízení) je nutno za předpisy transponující požadavky směrnice považovat i předpisy, kterými se řídí navazující správní řízení. Česká koncepce stanoviska EIA jako nezávazného podkladu pro navazující správní řízení není sama o sobě s požadavky směrnice v rozporu. Požadavky Směrnice by se však musely promítnout i do předpisů upravujících právě návazná řízení. To se však nestalo. Proto doposud existuje řada rozporů české úpravy s požadavky směrnice, které se týkají především úpravy správních řízení, navazujících na proces EIA a možností soudního přezkumu rozhodnutí, vydaných v těchto řízeních.
- dalším obecným problémem je skutečnost, že český zákon EIA ani jiný relevantní právní předpis nedefinuje pojem „dotčená veřejnost“. Přitom se jedná o základní termín vycházející z Aarhuské úmluvy, na který se navázán celý mechanismus účasti veřejnosti na posuzování vlivů, při povolování záměrů a také soudního přezkumu. Česká právní

úprava tak v zásadě umožňuje dobrou úroveň účasti veřejnosti při samotném posuzování vlivů (s konkrétními výhradami popsanými níže), vinou neprovázanosti s navazujícími řízením však přináší zásadní problémy ve fázi povolování a soudního přezkumu.

- většinu těchto rozporů neodstraňuje ani aktuální novela zákona EIA, připravená MŽP.
- v této analýze se zabýváme pouze posuzováním vlivů záměrů na životní prostředí. Stranou necháváme problematiku strategického posuzování, která není předmětnou Směrnicí upravena.

2. Chybná transpozice

2.1. Podlimitní záměry

- zákon váže posuzování záměrů kategorie II. (příloha č. 1) většinou jen na jejich kapacitu nebo rozměr, tedy jakýsi „limit“ vyjádřený v metrických jednotkách. Směrnice v čl. 2 odst. 1 však požaduje posuzování i „podlimitních“ záměrů s ohledem na jejich povahu, nebo umístění. V této části je zákon EIA v rozporu se Směrnicí.
- vláda se snaží tento rozpor vyřešit novelou zákona EIA, ve které se v nově navrhovaném znění ustanovení § 4 odst. 1 uvádí, že se záměry kategorie II posuzují i když nedosahují příslušných limitních hodnot, pokud se ve zjišťovacím řízení stanoví, že mohou mít významný vliv na životní prostředí. Pokud bude novela schválena Senátem a podepsaná prezidentem, bude tento rozpor zřejmě odstraněn.

2.2. Záměry podléhající mezistátnímu posuzování

- podle čl. 7 Směrnice podléhají mezistátnímu posuzování všechny záměry (projekty) s potenciálním významným vlivem na životní prostředí, a to bez ohledu na to, zda jsou uvedeny v příloze Směrnice. Kritéria pro rozhodnutí, zda se bude posuzovat, jsou dvě. Zaprvé skutečnost, že si stát, na jehož území se má projekt uskutečnit je vědom potenciálních významných vlivů. Zadruhé pak fakt, že stát, na jehož území se mohou významné vlivy projevit, o posuzování požádá.
- zákon EIA i v případě mezistátních posuzování odkazuje na přílohu č. 1 obsahující seznam záměrů. Pokud se objeví záměr neobsažený v příloze, u kterého hrozí významný dopad na životní prostředí v jiném státě, neměl by se podle českého zákona EIA posuzovat, podle směrnice však ano. Česká úprava je v se Směrnicí v rozporu

2.3. Informace o zahájení povolovacího řízení

- česká právní úprava zajišťuje informování i účast veřejnosti v samotné proceduře EIA. Nepočítá však dostatečně s informováním obecné veřejnosti o návazných povolovacích řízeních.
- Směrnice počítá s informováním obecné (nejen „dotčené“) veřejnosti:
 - a) o žádosti o vydání povolení v čl. 6/2 (včetně informací o povaze povolovacího řízení, příslušných úřadech, možnostech veřejnosti účastnit se řízení, lhůtách apod.)
 - b) o obsahu povolení (*development consent*) v čl. 9 odst. 1
- požadavky uvedené výše sub a) platná právní úprava nerespektuje a je proto v rozporu se Směrnicí. Tento nedostatek se částečně snaží napravit novela zákona EIA, která je v současné době v Parlamentu ČR. Počítá ovšem pouze se zveřejněním některých Směrnicí požadovaných informací (např. žádosti o povolení, seznam navazujících rozhodnutí a příslušných úřadů). Na rozdíl od Směrnice zákon EIA nepožaduje zveřejnění např. detailní informace o průběhu řízení (čl. 6 odst. 2 písm. c) Směrnice) nebo detaily o tom, jakým způsobem probíhá zapojení veřejnosti (čl. 6 odst. 2 písm. g) Směrnice). I pokud by novela parlamentem prošla, nebudou všechny požadavky Směrnice naplněny.

- požadavky uvedené výše sub b) řeší zákon o právu na informace o životním prostředí (§ 10a odst.5 písm.d)), v praxi však není vůbec naplňován (viz dále problémy s implementací)

2.4. Podklady pro povolení

- podle čl. 8 Směrnice mají být podkladem pro povolení výsledky konzultací a informace shromážděné během posuzování.
- podle ustanovení § 10 odst. 3 a 4 zákona EIA je podkladem pro navazující správní řízení pouze stanovisko EIA. V praxi stavebních úřadů, která vydávají územní rozhodnutí či stavební povolení, je stanovisko EIA až na výjimky jediným zásadním podkladem procesu EIA. Naproti tomu orgány ochrany přírody ve svých správních rozhodnutích vydávaných dle zákona č. 114/1992 Sb. a dle vodního zákona velmi často využívají i další odborné podklady procesu EIA, např. biologické hodnocení, vlivy na prvky ÚSES, na povrchové a podzemní vody apod. Nicméně dle zavedené praxe investor správním orgánům předkládá jako jeden z podkladů pouze stanovisko EIA.
- novela zákona EIA tento problém neřeší.

2.5. Účast dotčené veřejnosti v řízeních o povolení

- účast veřejnosti podle Směrnice je konstruována shodně s Aarhuskou úmluvou. Některá základní práva jsou přiznána každé fyzické či právnické osobě nebo-li obecně veřejnosti (public). Možnost výrazněji vstupovat do posuzovacích i povolovacích řízení má tzv. „dotčená veřejnost“ (*public concerned*). Dotčená veřejnost je definována jako veřejnost, která je nebo může být ovlivněna konkrétním environmentálním rozhodováním nebo má na tomto rozhodování zájem. U nevládních organizací prosazujících ochranu životního prostředí se má za to, že mají na environmentálním rozhodování zájem.
- vinou toho, že česká právní úprava pojem dotčená veřejnost nedefinuje ani jinak nevyužívá, vznikají následující problémy:
 - a) právní předpisy váží účast jednotlivců v návazných povolovacích řízeních v oblasti stavební činnosti na vlastnictví nemovitostí a nikoliv na fakt, zda budou rozhodnutím dotčeni nebo zda mají na rozhodování zájem (zejm. ustanovení § 34 a 59 stavebního zákona, která definují okruh účastníků územního, resp. stavebního řízení) .
 - b) stejný nedostatek se v oblasti těžební činnosti týká řízení o stanovení dobývacího prostoru, kde jsou účastníci povolovacích řízení definováni rovněž potenciálním dotčením vlastnických nebo jiných práv k nemovitostem (ustanovení § 28 odst. 2 horního zákona). Naopak vymezení účastenství v řízení o povolení hornické (§ 18 odst. 1 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti) účast na vlastnické právo neváže.
 - c) je omezeno účastenství v řízeních, v nichž se okruh účastníků řídí obecným předpisem, tedy správním řádem. Ten v ustanovení § 27 váže účastenství na dotčení na právech nebo povinnostech, negarantuje však účastenství pro ty subjekty, které mají na rozhodování zájem. V praxi se v oblasti ochrany životního prostředí může jednat např. o řízení vodoprávní, na ochranu ovzduší.
 - d) podle ustanovení § 23 odst. 9 zákona EIA je účast veřejnosti (místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů nebo obec dotčená záměrem) omezena třemi podmínkami. Pouze první z nich je v souladu se Směrnicí (výše zmíněné subjekty musí podat ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku). Další dvě (příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které občanské sdružení

hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny) jsou nad rámec Směrnice. Jejich splnění totiž nezávisí na aktivitě veřejnosti, ale na libovůli veřejné moci.

- novela zákona EIA tyto problémy neřeší

2.6. Soudní přezkum

- podle čl. 10a Směrnice musí mít dotčená veřejnost s dostatečným zájmem možnost napadat před soudem (nebo jiným nestranným a nezávislým orgánem zřízeným zákonem) jakékoliv věcné či procesní nezákonnosti všech rozhodnutí, úkonů či opomenutí (nečinnosti) týkajících se účasti veřejnosti v procesu posuzování. Mezi dotčenou veřejnost s dostatečným zájmem se automaticky přímo podle Směrnice řadí jakákoliv nevládní organizace prosazující ochranu životního prostředí (čl. 10a ve spojení s čl. 1 odst. 2 Směrnice). Soudní procedura musí být nestranná, spravedlivá, včasná a neomezujícím způsobem nákladná.
- česká právní úprava (zejména zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řízení správním), resp. její ustálený výklad přináší tyto problémy:
 - a) nevládní organizace mohou namítat před soudem úspěšně pouze porušení svých procesních práv. Nemohou uspět s námitkami týkajícími se „věcné nezákonnosti“.
 - b) správní žaloba nemá automaticky odkladný účinek. Odkladný účinek může soud přiznat při splnění přísných podmínek. Soudy odkladný účinek přiznávají velmi zřídka a téměř nikdy u žalob podaných nevládními organizacemi. Protože soudní řízení trvá v environmentálních věcech v průměru více než rok a protože žalobu není možné podat ihned po vydání stanoviska EIA, ale až proti vydání povolení (viz dále), je ve většině případů daný záměr v době rozhodnutí soudu již ve vysokém stadiu přípravy, v horším případě třeba již realizován. Ani v případě, kdy soud zruší povolení pro jeho nezákonnost, není již možné zjednat zásadní nápravu. Soudní ochrana tak v rozporu se Směrnicí není spravedlivá ani včasná.
 - c) podle čl. 10a směrnice mělo být soudně přezkoumatelné i samotné stanovisko EIA, i když podle české úpravy nejde o závazné rozhodnutí. Stejně tak by měl být přezkoumatelná i závěr zjišťovacího řízení, přinejmenším v případech, kdy tímto závěrem proces EIA končí (to vyplývá i z judikatury ESD). První pokusy o využití směrnice k žalobám proti stanovisku EIA (rozšíření dálnice D1 na šest pruhů kolem Brna v úseku Kývalka – Holubice nebo výstavba rychlostní silnice R52 z Brna do Vídně v úseku Pohořelice - Mikulov) však správní soud odmítl.
 - d) neumožňuje podat žalobu na ochranu proti nečinnosti v okamžiku, kdy se jedná o řízení zahajované z moci úřední a správní orgán toto řízení nezahájí, přestože by podle zákona měl. Přitom Směrnice požaduje možnost soudního přezkumu pro dotčenou veřejnost i proti opomenutím („omissions“).

2.7. Krátká lhůta pro přípravu na veřejné projednání

- podle čl. 6 odst. 4 Směrnice musí mít dotčená veřejnost možnost včasné a efektivní účasti v rozhodovacích procedurách. Podle odst. 6 musí být stanoveny rozumné lhůty pro jednotlivé fáze procesu, tak aby měla veřejnost dostatečný čas k přípravě a efektivní účasti v rozhodovacích procesech.
- podle ustanovení § 9 odst. 9 zákona EIA se koná veřejné projednání dokumentace nebo posudku pouze v případě, kdy příslušný úřad obdržel k těmto materiálům nesouhlasné vyjádření. Podle ustanovení § 17 se musí veřejné projednání konat nejpozději 5 dní po uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. V případě, že první nesouhlasné vyjádření přijde poslední den lhůty pro vyjádření k posudku, je veřejnost informována 5 dní před konáním veřejného projednání. Takto krátká lhůta není v souladu s požadavkem Směrnice na stanovení dostatečného času k přípravě a efektivní účasti veřejnosti v procesu.

3. Chybná implementace

3.1. Špatná odborná kvalita podkladů

- podle preambule Směrnice je nejlepší environmentální politika založena na předcházení znečištění nebo obtěžování u zdroje. Preambule dále uvádí, že takové preventivní působení je možné zajistit jen posouzením environmentálních vlivů. Podle preambule musí být posouzení založeno na přiměřených (*appropriate*) informacích dodaných investorem a doplněných státními orgány a dotčenými lidmi.
- podle čl. 3 Směrnice musí posouzení určit, popsat a posoudit náležitým (vhodným) způsobem přímé a nepřímé vlivy projektu na lidské bytosti, faunu, flóru, půdu, vodu atd.
- v české praxi v mnoha případech dochází k tomu, že posuzování je založeno na chybných, neúplných nebo jiným způsobem nedostatečných podkladech. Posouzení je tak založeno např. na zastaralých informacích (např. terénní průzkumy výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a jejich biotopů), některé informace zcela chybí, neposuzují se nepřímé a kumulativní vlivy (zejména dopravní zátěž), příp. vlivy časové dlouhodobé apod.
- posouzení tedy často není založeno na přiměřených informacích a není provedeno náležitým způsobem, což zakládá rozpor se Směrnicí

Příklady:

spalovna Opatovice

V případě plánované výstavby spalovny komunálních odpadů v Opatovicích MŽP jako příslušný úřad neposuzoval způsob nakládání s popílčkem s struskou z výroby, spokojil se s tzv. otevřenou koncovkou. Posouzení vlivů proto nezahrnovalo např. uložení odpadů z výroby a tím vznikající dopravní zátěže.

D1

Již současná intenzita dopravy na dálnici D1 způsobuje v některých obcích v její blízkosti významné překračování zákonem stanovených limitů hluku a znečišťování ovzduší imisemi prachových částic. Obyvatelům obcí Troubsko, Ostopovice, Omice, městské části Brno – Bosonohy a dalších obcí a městských částí v oblasti jižně a jihozápadně od Brna navíc hrozí, že zátěž, které jsou vystaveni, bude dále zvýšena plánovaným vybudováním dalších dopravních staveb (zejména rychlostní silnice R43 od křižovatky na dálnici D1 u Troubska přes hustě osídlené brněnskou městskou část Bystrc kolem rekreační oblasti Brněnské přehrady směrem na Kuřim a silnice R52 od Brna a dále z Pohořelic do Mikulova a na Vídeň kolem CHKO Pálava území evropské soustavy NATURA 2000 a krajinařské cenné vinařské oblasti). V procesu EIA na rozšíření dálnice D1 na šest pruhů v úseku Kývalka – Holubice (stanovisko MŽP bylo vydáno 24. 2. 2005) přesto nebyly zohledněny vzájemně související vlivy všech uvedených dopravních staveb. Hodnocení se také vůbec nezabývalo rizikem poškozování zdraví obyvatel miniaturními prachovými částicemi (P 2,5), pro které dosud nejsou stanoveny imisní limity.

R52

Ani v tomto případě nebyly posuzovány kumulativní vlivy záměru s vlivy jiných staveb, zejména jeho širší dopravy (přivedení tranzitní kamionové dopravy do oblasti lednicko-valtického areálu a do přetížené oblasti jihovýchodně od Brna). Nebyly dostatečně a objektivně posouzeny vlivy stavby na krajinný ráz Mikulova a jeho okolí a na biosférickou rezervaci UNESCO „Dolní Morava“. Stanovisko EIA, vydané MŽP, je dále v rozporu s jeho vlastním vyjádřením k „Návrhu koncepce rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010“ (stanoviskem „SEA“) ze dne 24. 6. 1999, v němž se doporučuje nestavět novou silnici R52 v úseku Pohořelice – Mikulov, ale vybudovat z dálnice D2 obchvat Břeclavi až ke státní hranici jako novou čtyřpruhovou silnici R55 namísto dvoupruhové.

3.2. Výjimečné neposuzování

- směrnice umožňuje podle čl. 6 odst. 3 ve výjimečných případech (*exemptional cases*) posuzování neprovést

- na tuto úpravu navazují ustanovení § 4 odst. 2 a 23 odst. 7 zákona EIA. Ten váže možnost neposuzování na některé výjimečné události jako jsou živelní pohromy, nouzové stavy apod.
- podle Směrnice i zákona musí být při neposouzení zvážena možnost jiného posouzení, informována předem Evropská komise i dotčená veřejnost
- v praxi dochází v některých oblastech ke zneužívání těchto ustanovení, když:
 - a) se využívají nejen výjimečně, ale běžně k obejití směrnice a zákona EIA,
 - b) není zváženo ani provedeno jiné náhradní posouzení,
 - c) Evropská komise ani dotčená veřejnost nejsou informovány.
- za problematickou lze označit zejména oblast opravy a budování protipovodňových opatření. Zde je situace komplikována tím, že stavební zákon v ustanovení § 137a umožňuje provádět některé významné stavby bez povolení, ale pouze na ohlášení (toto ustanovení samo o sobě je v rozporu s komunitární úpravou, když podle Směrnice mají být posouzeny všechny záměry, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. Definice záměru není vázána na povolení). Velmi často je ovšem vedeno řízení podle zákona na ochranu přírody a krajiny, příp. jiných předpisů k ochraně životního prostředí.

Příklady:

Oprava opevnění na pravém břehu řeky Odry v km 10,0 až 10,9 v Ostravě Hrušově

Po povodni v r. 1997 došlo k destrukci opevnění a vznikl přirozený břeh. Ten byl v průběhu roku 2005 zavezen a obložen kamenem v délce 900 m. V té věci probíhala různá řízení a vodoprávní to završovalo (§ 4 odst. 2, § 56 odst. 1 zákona 114/92 Sb.). Stavba byla postavena a zkolaudována bez jakéhokoliv posouzení vlivů na životní prostředí, přestože se podle Směrnice bezpochyby jedná o "flood-relief works".

Úpravy Ostravice ve Frýdlantě nad Ostravicí

K této akci není žádné rozhodnutí podle § 4 odst. 2 č. 114/1992 Sb. (existovalo, ale bylo zrušeno soudem), žádné rozhodnutí podle § 56 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., žádné vodoprávní rozhodnutí. V září r. 2000 se začala realizovat úprava Ostravice v daném úseku, aniž k tomu proběhlo jakékoliv správní řízení. Odlov prokázal výskyt zvláště chráněné vranky pruhoploutvé, kuňky žlutobřiché, raka říčního a další. Na základě podnětu nevládních organizací ČIŽP stavbu zastavila s tím, že nebylo vydáno závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Stanovisko nakonec bylo vydáno, aniž by proběhlo posouzení vlivů na životní prostředí. Stavba již byla dokončena.

3.3. Varianty

- podle čl. 5 odst. 1 ve spojení s přílohou IV Směrnice je investor povinen mezi jinými informacemi uvést „nástin hlavních studovaných alternativ s uvedením hlavních důvodů pro svůj výběr s ohledem na environmentální vlivy“.
- podle ustanovení § 6 odst. 2, § 8 odst. 1, § 9 odst. 2 a příloh 3,4 a 5 zákona EIA má být součástí oznámení, dokumentace a posudku přehled zvažovaných variant a hlavních důvodů (i z hlediska životního prostředí) pro jejich výběr, resp. odmítnutí
- v praxi často dochází k tomu, že investor se souhlasem správních úřadů předkládá všechny materiály požadované zákonem:
 - a) bez uvedení jakýchkoliv variant.
 - b) uvádí varianty, které obsahují jen dílčí technické odlišnosti a nezvažuje možnosti jiného umístění, jiné technologie apod.

Příklady:

Rychlostní komunikace R52

V procesu EIA měly posouzeny různé reálné koridory dopravního spojení Brno – Vídeň, především možnost využití stávající dálnice D2 z Brna k Břeclavi a návazně vybudovat obchvat Břeclavi jako R55 v

dostatečné kapacitě a objektivně srovnány vlivy na životní prostředí s novou R52 z Pohořelic do Mikulova. K takovému posouzení však nikdy nedošlo. Neposouzením reálných variant spojení Brno – Vídeň došlo mimo jiné k porušení evropských směrnic o ochraně zvláště chráněných druhů živočichů a jejich stanovišť, neboť podle těchto směrnic lze zásah do chráněných území soustavy Natura 2000 uskutečnit jen tehdy, pokud neexistuje jiná, šetrnější varianta.

Autobusové nádraží v Hradci Králové

Přestože celá léta byly zvažovány dvě varianty (lišící se umístěním – jedna lokalita u Koruny, druhá u úřadu práce), v rámci posuzování EIA byla investorem předložena již jen varianta jedna a ostatní nebyly ani zmíněny.

Plavební stupeň Přelouč

Ředitelství vodních cest ČR plánuje splavnit řeku Labe až do Pardubic. Za tím účelem mají být postaveny "na zelené louce" dva plavební kanály, souběžné s hlavním tokem Labe. Jeden z nich, dlouhý 3,1 km, má přetnout významný krajinný prvek Slavíkovy ostrovy, jedno z mála zachovalých slepých ramen Labe. Stavba tohoto kanálu zničí biotopy zvláště chráněných druhů živočichů, kterých se na Slavíkových ostrovech vyskytuje více než padesát (mimo jiné celoevropsky chráněný Modrásek očkováný). V roce 2000 probíhal proces EIA, v němž se posuzovaly dvě varianty, které v úseku procházejícím přes Slavíkovy ostrovy byly shodné. Stanovisko EIA bylo vydáno 29. 9. 2000.

3.4. Posuzování částí projektů (tzv. salámová metoda)

- podle čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a příloh I. a II. Směrnice musí být posouzeny vlivy „projektů“ na životní prostředí.
- podle čl. 3 Směrnice musí být posouzeny přímé a nepřímé vlivy na jednotlivé faktory a složky životního prostředí, a to včetně interakcí mezi nimi
- podle ustanovení § 4 odst. 1 a přílohy č. 1 zákona EIA jsou předmětem posuzování „záměry“
- podle ustanovení § 2 a 5 zákona EIA se posuzují přímé i nepřímé vlivy na veřejné zdraví a jednotlivé složky životního prostředí a na jejich vzájemné působení a souvislosti.
- podle ustanovení § 5 odst. 2 se u dlouhodobých záměrů jeho jednotlivé etapy posuzují samostatně a v kontextu vlivů záměru jako celku
- v praxi se často zejména u liniových staveb posuzují jen krátké úseky. Tím není zajištěno dostatečně komplexní posouzení, včetně zhodnocení nepřímých vlivů a interakcí mezi jednotlivými vlivy. V praxi jsou navíc „logicky“ nejprve povolovány a vybudovány ekologicky méně problematické části. Tím dochází k faktickému předurčení dalšího průběhu trasy i přes území ekologicky cenné.

Příklady:

Výstavba dálnice D8

Ekologicky nejvíce problémový byl úsek přes CHKO České středohoří (úsek 0805). Investor proto přikročil nejprve k realizaci úseku 0806 mezi ústím nad Labem a hranicí CHKO (začal se stavět v roce 1984). Poté byl povolen úsek 0804, který přivedl dálnici k CHKO z druhé strany. Poté již nebyla žádná jiná možnost, než vést dálnici přes CHKO (proto byla udělena ministrem životního prostředí výjimka z ochrany CHKO).

3.5. Nezveřejňování konečných povolení

- podle čl. 9 Směrnice musí být zveřejněn obsah rozhodnutí o udělení nebo odmítnutí povolení a jeho podmínky, hlavní důvody pro rozhodnutí, popis hlavních způsobů pro omezení nepříznivých dopadů
- podle ustanovení § 10a odst. 5 písm. d) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí mají být aktivně zveřejňována správní rozhodnutí v případě, že je jeho

vydání podmíněno vydáním stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle zvláštního právního předpisu.

- citované ustanovení zákona o právu na informace o životním prostředí:
 - a) není v praxi vůbec aplikováno
 - b) při doslovném výkladu (který je v úřední praxi nejpoužívanější) nezahrnuje povolení, u kterých skončilo řízení závěrem, že se posuzování neprovede

3.6. Neprovádění mezistátního posuzování

- podle čl. 7 Směrnice podléhají mezistátnímu posuzování všechny záměry (projekty) s potenciálním významným vlivem na životní prostředí, a to bez ohledu na to, zda jsou uvedeny v příloze Směrnice.
- v praxi se mezistátní posouzení často vůbec neprovádí, a to ani v případě, kdy o to projeví zájem sousední stát (což Směrnice považuje za jeden z možných „spouštěcích“ mechanismů – viz. čl. 7).

Příklad:

Rychlostní komunikace R 52

Ačkoliv by stavba měla bezprostřední dopady pro Rakousko, nebyla v rozporu se zákonem vedena tzv. „přeshraniční“ EIA. K oznámení se jménem Rakouské republiky vyjádřilo Spolkové ministerstvo pro zemědělství a lesní hospodářství, životní prostředí a vodní hospodářství, a to s výslovným odkazem na čl. 3 Espoo konvence. Kromě toho dopis obsahuje řadu dalších požadavků a návrhů, týkajících se dalšího posuzování záměru a v závěru pak obecný požadavek, aby MŽP stanovisko rakouského ministerstva a veřejnosti ve svých rozhodnutích zohlednilo a sdělilo, jakým způsobem bude toto zohlednění provedeno. Rakouská republika jako dotčená strana (ve smyslu čl. 1.3 Espoo konvence) tedy reagovala na Oznámení způsobem, z něž jednoznačně vyplýval její zájem podílet se na mezistátním posuzování; v žádném případě pak z citovaného dopisu nevyplývá opak. Kromě vyjádření rakouského ministerstva obdrželo MŽP i připomínky dalších rakouských správních orgánů, obcí a osob. MŽP přesto v dalším průběhu posuzování vlivů záměru vycházelo z nesprávného a neodůvodněného předpokladu, že záměr nenaplňuje podmínky mezistátního posuzování.

4. Návrhy opatření

Z provedené analýzy vyplývá řada nedostatků české právní úpravy (problémy transpozice) nebo aplikační praxe (problémy implementace), které je nezbytné vyřešit, aby Česká republika dostala svým závazkům vyplývajícím z členství v EU. Konkrétní opatření v těchto částech vyplývají již z popisu problémů.

Dále lze poukázat na některé problémy, které snižují celkovou efektivitu institutu posuzování vlivů na životní prostředí, nejsou však Směrnicí vůbec nebo dostatečně řešeny. Jejich náprava by vyžadovala změny Směrnice. V další části nastíníme dva problémové okruhy, které při byly při zpracovávání analýzy identifikovány jako velmi důležité.

4.1. Varianty

- zhodnocení reálných variant záměru s cílem dosáhnout co nejmenších vlivů na životní prostředí je jedním ze základů efektivního procesu EIA. Proces EIA by měl přispět k výběru a povolení varianty záměru, která je z hlediska ochrany životního prostředí nejméně škodlivá a přitom technicky proveditelná a ekonomicky únosná. K tomu je nezbytné, aby jednotlivé varianty byly rozpracovány do určité míry ve srovnatelném rozsahu. Jinak může dojít k tomu, že se porovnává neporovnatelné.
- přes mimořádnou důležitost variantního posuzování se Směrnice věnuje variantám jen nedostatečně. Stanoví pouze, že součástí informací předložených investorem má být nástin hlavních alternativ studovaných investorem s uvedením hlavních důvodů (s ohledem na environmentální dopady) pro výběr posuzované varianty (bod 2 přílohy č. IV Směrnice).
- ze Směrnice nevyplývá jednoznačná povinnost investora zvážit a skutečně alespoň v první fázi posoudit reálně možné varianty. Současné znění Směrnice umožňuje, aby investor pracoval jako s referenčními jen s nerealistickými variantami (a tím mu automaticky vyšel jako nejvhodnější jeho původní záměr). Nezajišťuje také, že referenční varianty budou rozpracovány (po technické, technologické i stavební stránce) tak, aby vůbec byly porovnatelné.
- Směrnice rovněž nezakotvuje jednoznačnou možnost a také povinnost správních orgánů v případě existence reálných variant, které investor do posouzení nenavrhl, mu jejich posouzení uložit.

4.2. Provázání EIA a SEA

- zejména v případech infrastrukturních staveb (zejména dopravních) a dalších projektů sloužících k zajišťování veřejných služeb se jako problematická ukazuje skutečnost, že posuzování konkrétního projektu (např. dálnice) nepředcházelo řádné posouzení celkové koncepce.
- přitom je důležité, aby v případě projektů směřujících k zajištění veřejných služeb (např. dopravní projekty, zásobování energiemi, nakládání s odpady, vodní hospodaření) zahrnovaly zvažované (a rozpracované) varianty rovněž i varianty týkající se celkového řešení daného problému. Proto by např. nemělo dojít k situaci, kdy se posuzuje projekt spalovny komunálních odpadů, aniž by byly prověřeny a posouzeny možnosti snižování produkce odpadů a jiných způsobů nakládání s nimi (recyklace, kompostování apod.). V mnoha případech bude nejučelnější prověřit tyto systémové varianty v rámci posuzování koncepcí (viz dále). Pokud však k takovému posouzení koncepce nedošlo (zejména proto, že žádná taková koncepce nebyl dosud zpracována) měly by součástí projektu být také varianty řešení problému nikoliv jen varianty řešení projektu (záměru). Pokud takové posouzení variant řešení problému není z důvodů komplexnosti a rozsáhlosti v projektovém posouzení možné, mělo by být posouzení a realizace projektu

odložena do doby zpracování a posouzení koncepce. To se týká zejména projektů hrazených z veřejných rozpočtů, včetně rozpočtu EU

- Směrnice žádným způsobem provázání projektového a strategického posuzování nepožaduje. Takový závazek nevyplývá ani ze směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů určitých plánů a programů na životní prostředí. Tato směrnice v čl. 11 naopak výslovně určuje, že environmentální posouzení prováděné na jejím základě žádným způsobem neovlivňuje požadavky vyplývající ze Směrnice. Stejně tak nezajišťuje žádoucí provázání projektového a strategického posuzování směrnice 2003/35/ES zajišťující účast veřejnosti při přípravě jiných plánů a programů, než na které dopadá směrnice 2001/42/ES.

Příklad:

Rychlostní komunikace R52:

Podle ust. §9 odst. 1 stavebního zákona vymezují hlavní koridory dopravní a technické infrastruktury územní plány velkých územních celků. Žádný platný územní plán VÚC trasy rychlostní komunikace R 52 neobsahuje. V současné době probíhá proces pořizování podkladů územního planu VÚC Břeclavsko. Záměr R52 by se v případě realizace nepochybně stal součástí sítě staveb dopravní infrastruktury nadmístního významu v Jihomoravském kraji. Byl posouzen v procesu posuzování vlivů záměrů na životní prostředí podle ust. § 4 a násl. zákona č. 100/2001 Sb. (tzv. „projektová EIA“), přestože ještě nebyl ukončen proces pořizování územně plánovací dokumentace VÚC, která vymezí koridor pro umístění tohoto záměru, a přestože k této územně plánovací dokumentaci nebylo vydáno „stanovisko ke koncepci“ podle ust. § 10g zákona č. 100/2001 Sb. („strategická EIA“). Při projednávání a posuzování návrhu územního plánu přitom investor a Jihomoravský kraj, prosazující variantu kterou doporučilo stanovisko EIA, právě s odkazem na toto stanovisko odmítají posouzení dalších variant dálničního spojení Brna a Vídně. Konečným důsledkem je, že tyto varianty nebudou posouzeny ani v procesu SEA, ani EIA.

Upozornění:

Tento dokument byl vytvořen za finanční pomoci Evropské unie. Za obsah tohoto dokumentu je výhradně odpovědný Ekologický právní servis a nelze jej v žádném případě považovat za názor Evropské unie.