

KAPITOLA 6

POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti při rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva)
- Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (tzv. Espoo úmluva)
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí
- Zákon č. 100/2001 sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění



KLÍČOVÁ SLOVA

záměr, koncepce, zjišťovací řízení, veřejné projednání, vyjádření, oznámení, dokumentace, posudek, stanovisko EIA, naturové hodnocení, biologické hodnocení



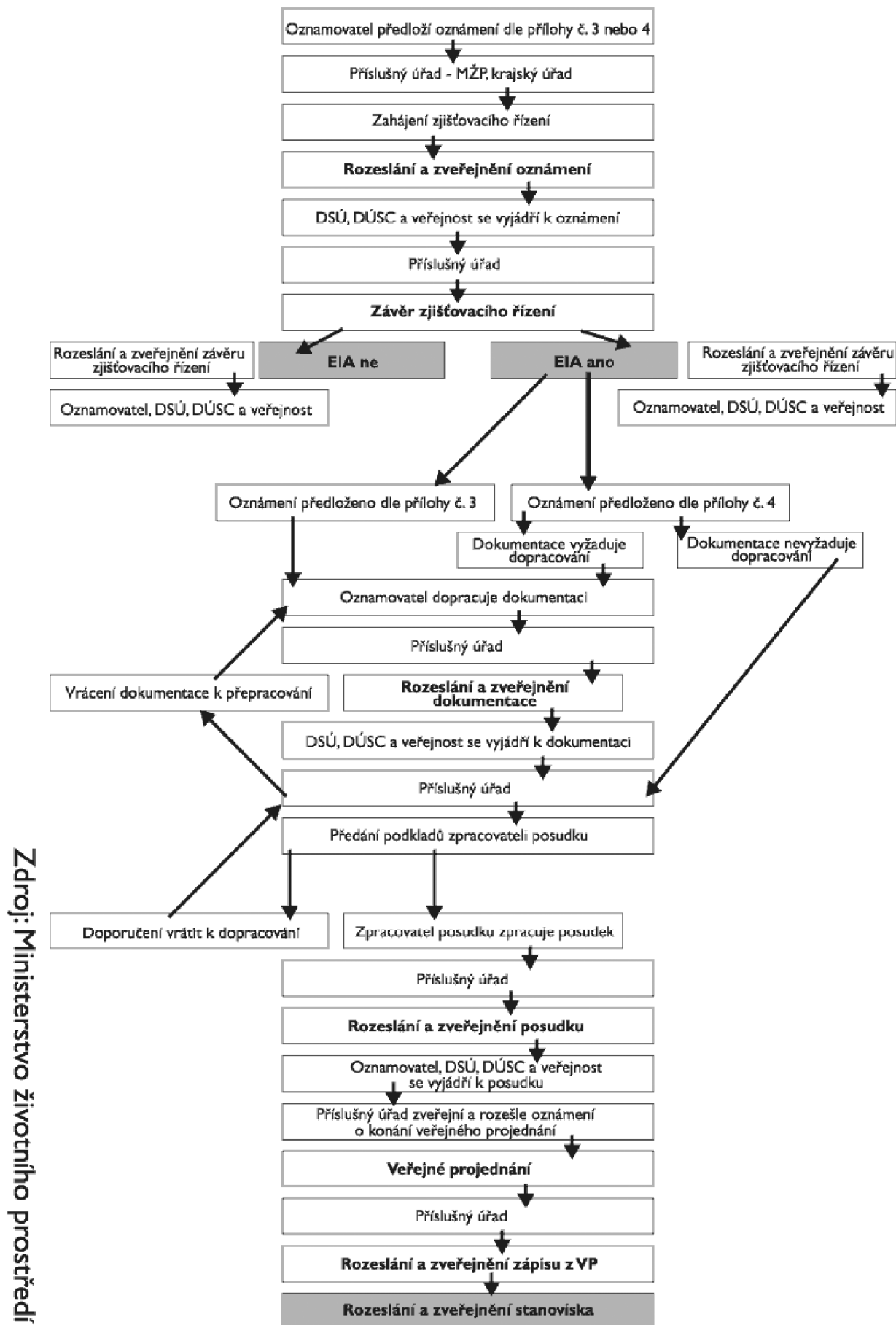
STRUČNÉ UVEDENÍ DO TÉMATU

Posuzování vlivů na životní prostředí představuje procesní nástroj komplexní ochrany životního prostředí. Tento proces, který není správním řízením ve smyslu § 9 správního řádu a na který se nevztahuje správní řád, se týká vybraných záměrů a koncepcí, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Dle § 1 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (z. č. 100/2001 Sb.) je účelem posuzování vlivů na životní prostředí získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popř. opatření podle zvláštních předpisů (rozuměj např. územní opatření dle z. č. 183/2006 Sb.).

Pod pojmem posuzování vlivů na životní prostředí se ve skutečnosti skrývají dva nástroje, a to tzv. strategické posuzování (*SEA – strategic impact assessment*), které se týká různých koncepcí (plány, programy, strategie, politiky atd.), a tzv. projektové posuzování (*EIA – environmental impact assessment*), které se vztahuje na konkrétní záměry, tedy na stavby, činnosti a technologie, které mohou negativně ovlivnit životní prostředí nebo veřejné zdraví.

Posuzování vlivů je výběrovou procedurou, vztahuje se tedy pouze na vybrané koncepce a záměry, které jsou specifikované v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí.

Schéma posuzování vlivů na životní prostředí (EIA) podle zákona č. 100/2001 Sb.



suzování vlivů na životní prostředí a zjistíte, jaké z toho pro investora i veřejnost vyplývají důsledky. Dozvíte se také, jaké jsou jednotlivé fáze procesu posuzování vlivů a jakou právní povahu má tzv. stanovisko EIA.



KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Uvedte alespoň 5 specifických principů, které se uplatňují při posuzování vlivů na životní prostředí, a objasněte jejich podstatu.
2. Ve vztahu ke kterým právem chráněným zájmům jsou posuzovány vlivy záměrů na životní prostředí?
3. Co se rozumí pojmem „záměr“?
4. Co se rozumí pojmem „koncepce“?
5. Vysvětlete účel předběžného projednání a uveďte odkaz na konkrétní ustanovení.
6. Které správní úřady vedou proces posuzování? Ke kterým kategoriím jsou příslušné?
7. Jakou roli plní zjišťovací řízení u záměrů kategorie I a jakou u záměrů kategorie II?
8. Co je „podlimitní záměr“? Jaký je postup v jeho případě? Uveďte odkaz na konkrétní ustanovení.
9. Jakou právní povahu má stanovisko EIA?
10. Jakou platnost má stanovisko EIA? Lze ji prodloužit?
11. Jak se může procesu posuzování vlivů na životní prostředí účastnit veřejnost?
12. Jaký procesní postup je příslušný správní úřad povinen realizovat, pokud obdrží alespoň jedno nesouhlasné vyjádření k dokumentaci záměru?
13. Lze napadnout stanovisko EIA? Pokud ano, za jakých podmínek?
14. Jaký vztah má tzv. naturové hodnocení k EIA/SEA?
15. Jaký vztah má tzv. „biologické hodnocení“ k EIA/SEA? Uveďte odkaz na konkrétní ustanovení.
16. Uveďte, v jakém poměru je správní řád k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.



AKTIVITA

KATEGORIZACE ZÁMĚRŮ

Zařadte následující záměry do příslušné kategorie v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a určete, který správní úřad bude příslušný k posuzování vlivů na životní prostředí:

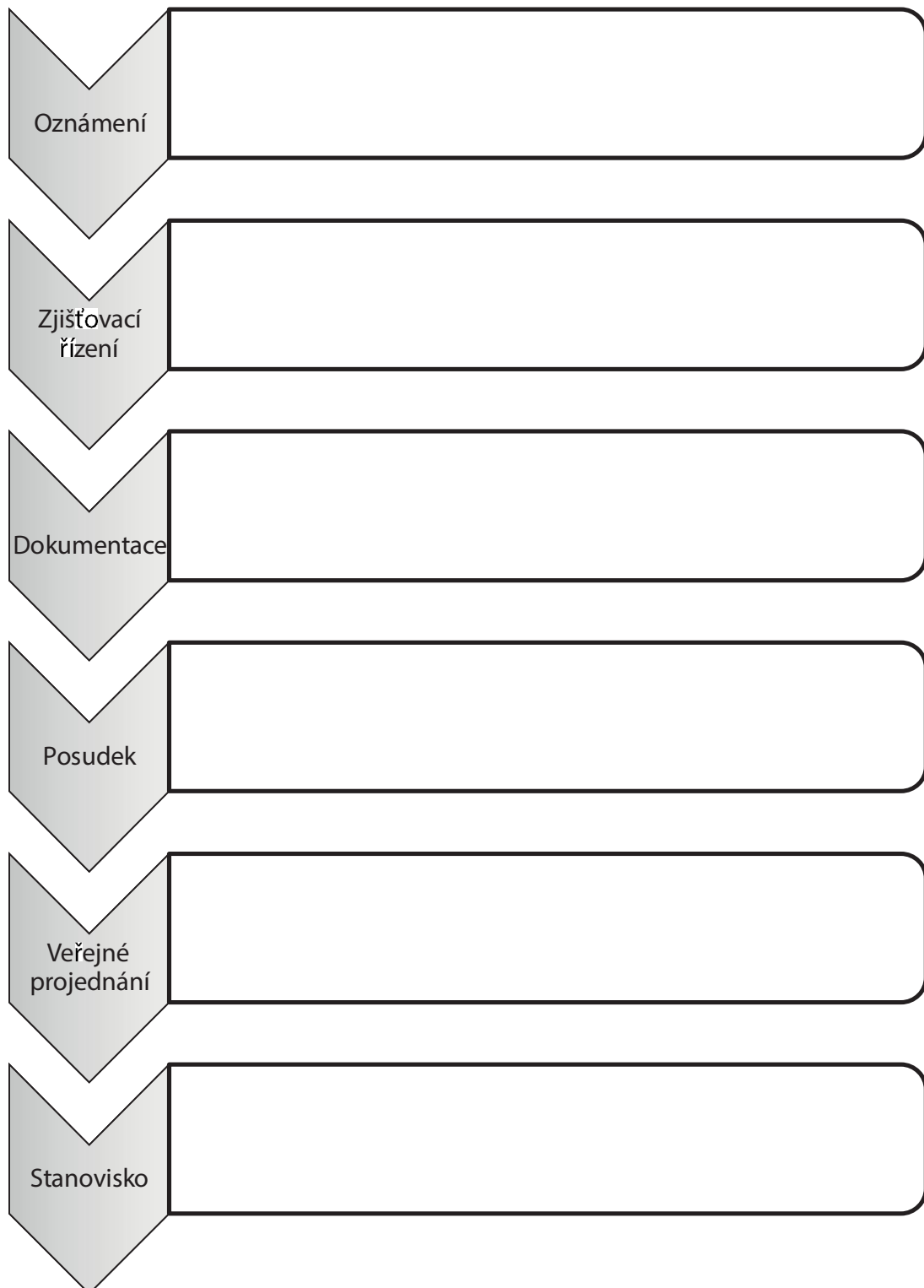
záměr	kategorie	příslušný úřad
bioplynová stanice o tepelném výkonu 70 MW		
čistírna odpadních vod s kapacitou 20 000 ekvivalentních obyvatel		
golfové hřiště		
hnědouhelný blok o výkonu 660 MW		
malá vodní nádrž o objemu 22.970 m ³		
mlékárna s produkcí 912 500 hl/rok		
odlesnění plochy v rozsahu 5 ha, určené pro těžbu stavebního kamene o objemu 450 000 tun/rok		
papírna s výrobní kapacitou 256 tun/den		
produkční stáje pro 240 dojnic		
průmyslová výroba léčiv		
přehrada o objemu 25 mil. m ³		
seďáčková lanová dráha		
spalovna nebezpečného odpadu o kapacitě 40 000 tun/rok		
supermarket o výměře 3251 m ²		
větrná elektrárna s výškou stožanu 40 m a celkovým výkonem 950 kWe		



AKTIVITA

PROCESNÍ FÁZE POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Do níže uvedeného schématu doplňte ze zákona č. 100/2001 Sb. čísla ustanovení a důležité informace ke každé fázi procesu posuzování vlivů záměru na životní prostředí.





PŘÍPADOVÁ STUDIE

BIOPLYNOVÁ STANICE VELKÝ KARLOV

Investor oslovil obec Velký Karlov se záměrem vystavět bioplynovou stanici v návaznosti na farmu výkrmny prasat v k. ú. Hrádek u Znojma. Tím bude vytvořen prostor pro ekologické zhodnocení biologických odpadů produkovaných nejen farmou, ale i dalšími producenty v celém regionu, což zároveň vyřeší nynější problémy s nadprodukcí zemědělské biomasy. Realizace záměru sníží celkové množství odpadů a emisí zatěžujících životní prostředí nejen obce, ale celého regionu. Zpracováním odpadů bude získáno značné množství obnovitelné energie, jednak ve formě energie elektrické, kterou bude možnost výhodně prodat do veřejné sítě, a jednak ve formě využitelného tepla, které bude využito k vytápění objektů a bude dále k dispozici dalším záměrům oznamovatele. Záměr bude realizován v souladu s územním plánem obce Hrádek u Znojma. Bioplynová stanice bude umístěna přímo v areálu farmy výkrmny prasat, přičemž pozemky jsou již odňaty ze zemědělského půdního fondu a jsou vedeny jako ostatní a stavební pozemky. Celková roční kapacita bioplynové stanice bude cca 25 000 t/rok. Stanice by při plném provozu měla mít tepelný výkon 1,57 MW. Občanům obce se záměr investora postavit bioplynovou stanici na okraji města nelíbí a chtěli by mu zabránit. Obávají se zejména hluku a zápachu.

1. Jaké procesní kroky bude muset investor učinit, aby mohl na uvedené ploše bioplynovou stanici vybudovat a následně i provozovat?
2. Jaké procesní možnosti obrany má veřejnost, která s výstavbou bioplynové stanice nesouhlasí?
3. Jak účast veřejnosti v tomto konkrétním případě zajišťuje zákon o posuzování vlivů na životní prostředí?
4. Jaké možnosti by občané Velkého Karlova měli na základě zákona o obcích (z. č. 128/2000 Sb.)?
5. V informačním systému EIA (www.mzp.cz/eia) najděte, v jaké fázi je proces posuzování vlivů tohoto záměru (kód MZP388).
 - a. Konalo se veřejné projednání záměru? Kolik osob z řad veřejnosti se veřejného projednání zúčastnilo? Kdo má ze zákona povinnost se veřejného projednání účastnit? Jak je zajištěno, že veřejnost porozumí i technickým informacím?
 - b. Jaké bylo v dané věci vydáno stanovisko?
6. V případě, že bylo vydáno souhlasné stanovisko, uveďte, zda a jak je možné se přímo proti tomuto stanovisku bránit.
7. Kdo ze subjektů, které se posuzování záměru bioplynové stanice ve Velkém Karlově, zúčastnily, by splnil podmínky § 23 odst. 9 a 10 z. č. 100/2001 Sb.? Ve kterých navazujících řízeních by se dané subjekty mohly stát účastníky řízení?



JUDIKATURA

Nález Ústavního soudu IV. ÚS 158/99 ze dne 25. 5. 1999

Posudky, stanoviska či vyjádření vykonavatelů veřejné správy, jejichž účelem je uplatnění hledisek ochrany zájmů, které tito vykonavatelé reprezentují, nejsou praxí ani teorií považovány za rozhodnutí. Teorie je řadí mezi tzv. jiné správní úkony, které nezakládají, nemění, neruší ani autoritativně nepotvrzují konkrétní právní vztahy. Stanovisko (vydané podle zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí) je jen jedním z podkladů pro rozhodnutí orgánu státní správy, a jakkoli může ovlivnit rozhodnutí správního orgánu, nemůže být s ohledem na tuto svoji povahu předmětem přezkoumání Ústavním soudem, neboť samo o sobě nezasahuje do Ústavou České republiky chráněných práv či svobod účastníků správního řízení. Výhrady a námitky týkající se nepřesně či neúplně zjištěného stavu věci mohou účastníci nepochybně uplatnit v rámci probíhajícího správního řízení, s případným využitím opravných prostředků, resp. žaloby ve správním soudnictví.

Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/2000 ze dne 12. 10. 2001

Účelem zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, bylo vytvořit účinný preventivní systém hodnocení vlivů na životní prostředí jako nástroj pro komplexní systémové zkoumání důsledků navrhovaných projektů na životní prostředí, a zajistit tak, aby v rozhodovacích procesech byly zvažovány zájmy ochrany životního prostředí. Tento účel je třeba mít na zřeteli i při posuzování jednotlivých ustanovení a právních institutů v tomto zákoně obsažených, tak aby účel a smysl zákona nebyl zrušením navrhovaných ustanovení nebo jejich částí znehodnocen.

Stávající právní úprava institutu posuzování vlivů na životní prostředí vychází z konceptu vytvoření specifické procedury, která předchází povolovacímu řízení podle stavebního zákona a dalších právních předpisů. Této zvolené koncepci, kdy v některých státech (např. USA, Nizozemí a SRN) byla naproti tomu tato procedura začleněna do stávajících povolovacích řízení jako jejich součást, odpovídá i celá konstrukce zákona a je věcí zákonodárce, kterou z koncepcí systému EIA zvolil. V rámci této u nás zvolené koncepce právní úpravy institutu posuzování vlivů na životní prostředí je výsledek posuzování vlivů chápán jako odborné posouzení (expertíza), které má rozhodovacímu orgánu sloužit jako jeden z rozhodujících podkladů pro jeho povolovací rozhodnutí. Pro tuto svou povahu nejde o podklad pro rozhodovací orgán právně závazný a má spíše povahu doporučení. I negativní stanovisko příslušného úřadu nemusí tedy nutně znamenat, že stavba, činnost či technologie nebude v následném rozhodovacím řízení povolena. Usoudí-li příslušný povolovací orgán, že jiný zájem převyšuje zájem na ochraně životního prostředí, rozhodne po zdůvodnění o jejím povolení, s možností dalších účastníků napadnout takové rozhodnutí opravnými prostředky. Nicméně se bez tohoto stanoviska rozhodovací správní orgán nemůže obejít (§ 11 odst. 1 daného zákona), neboť výkon jakéhokoliv práva nesmí být na újmu životnímu prostředí nad míru stanovenou zákonem. Z této koncepce EIA procedury pak vyplývá i ustanovení § 23 daného zákona, podle něhož se na druhou a třetí část zákona nevztahují obecné předpisy o správním řízení, neboť jde o specifický samostatný proces, který nekončí vydáním správního rozhodnutí. Podřazení EIA procedury předpisům o správním řízení by znamenalo vyslovení požadavku na právní závaznost vydaného stanoviska pro další povolovací řízení a možnost přezkumu takového stanoviska,

příčemž zrušení těchto ustanovení by znamenalo zásadní průlom do koncepce EIA procedury a bez okamžitého legislativního řešení by způsobilo faktické pozastavení procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Rozsudek NSS 2 As 59/2005 – 136 ze dne 14. 6. 2006

Předmětné stanovisko představuje skutečně jen odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí, která přezkoumatelná v rámci správního soudnictví jsou. Jakkoliv lze souhlasit s názorem stěžovatele, že stanovisko je součástí komplexního řízení a že pravděpodobně proces schvalování a povolování předmětné výstavby bude pokračovat, je třeba zároveň připomenout, že primárním smyslem správního soudnictví je ochrana subjektivně veřejných práv a přezkum úkonů správních úřadů je proto dán teprve tehdy, pokud takovými úkony může dojít k zásahu do právní sféry fyzických a právnických osob. Právě proto, že pojednávané stanovisko ještě samo o sobě takovýto zásah představovat nemůže, nejedná se o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví. Jak totiž plyne z citované zákonné díkce, správní úřad tímto stanoviskem není vázán, neboť je oprávněn požadavky v něm uvedené do svého rozhodnutí nezahrnout, pokud to náležitě odůvodní.

Rozsudek NSS 1 As 13/2007 ze dne 29. 8. 2007

Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví. V souladu s čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s., a čl. 10a Směrnice Rady o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (85/337/EHS), lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko podkladem.

Rozsudek NSS 2 Aps 1/2008 – 77 ze dne 15. 5. 2008

Pokud se stěžovatelé cítí být zasaženi v tom, že nemohli spornou variantu připomínkovat ve zjišťovacím řízení, pak je třeba říci, že jakékoliv odepření práva vyjádřit se k projednávané věci (v libovolné fázi) je potřeba hodnotit až ve vztahu k procesu jako celku. Možnost vyjádřit se může dotčená osoba dostat i dodatečně. Pokud by možnost vznést připomínky k různým fázím procesu EIA, plynoucí z řady ustanovení zákona o EIA, zůstala veřejnosti odepřena v průběhu tohoto procesu, byl by proces EIA zatížen vadou. Tuto vadu by ovšem mohli stěžovatelé uplatnit až v následujících řízeních.

Rozsudek NSS 3 As 38/2007 – 81 ze dne 16. 1. 2008

Vyjádření Ministerstva životního prostředí dle § 23 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb. není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Vyjádření Ministerstva životního prostředí v projednávané věci, jak již bylo vyloženo výše, pouze určuje směr dalšího procesního postupu v probíhajícím správním řízení. Žádná práva či povinnosti se jím nezakládají, nemění, neruší, ani autoritativně nestvrzují. Byť tak může napadené vyjádření vykazovat jisté znaky správního rozhodnutí (posouzení skutkového stavu a jeho podřazení právní normě), není z výše uvedeného důvodu rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a to ani v materiálním smyslu.

Rozsudek NSS 3 As 36/2008 – 57 ze dne 23. 10. 2008

Závěr zjišťovacího řízení předchází stanovisku vydávanému podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. a jeho „vzdálenost“ ke konečnému rozhodnutí ve věci – jímž teprve může dojít k zásahu do veřejného subjektivního práva stěžovatele – je tak evidentně ještě daleko větší než u tohoto stanoviska (konečného výstupu procesu EIA). Tím spíše pak nemůže podléhat soudnímu přezkumu.

Rozsudek NSS 2 As 68/2007 – 50 ze dne 5. 9. 2008

Předmětný závěr zjišťovacího řízení nemůže nabýt charakteru rozhodnutí ani poukazem stěžovatele na to, že tento akt krajského úřadu založil, resp. závazně určil, práva a povinnosti oznamovateli záměru – Zlínskému kraji. Nejvyšší správní soud s touto argumentací nesouhlasí, neboť povinnost osoby, která hodlá uskutečnit závěr uvedený v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (oznamovatele), provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí nebo předložit závěr zjišťovacího řízení, vyplývá přímo ze zákona (§ 10 odst. 4 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Závěr zjišťovacího řízení rovněž nepředstavuje rozhodnutí o právech stěžovatele, zda splnil podmínky ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Ze zákona nevyplývá, že by stanovisko, či závěr, zjišťovacího řízení zakládalo právo na účast v navazujícím řízení. Podmínkou je naopak aktivita příslušného občanského sdružení v tom smyslu, že k takovému stanovisku podá vyjádření. Právo na další účast v následujících správních řízeních se tedy odvíjí od právního úkonu občanského sdružení, nikoliv od vydání stanoviska k posouzení vlivů na životní prostředí.

Rozsudek NSS 9 As 15/2010 – 140 ze dne 27. 5. 2010

Podle názoru NSS 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 situaci, kdy by mu byly v podkladových rozhodnutích předloženy rozporné závěry stanoviska EIA a dotčeného orgánu ke stejnému předmětu posuzování. Lze předpokládat, že tyto rozpory by pravděpodobně byly řešeny zasláním stanoviska EIA dotčenému orgánu a výzvou k vyjádření se ke vzniklým rozporům.

Rozsudek NSS 1 As 91/2009 – 83 ze dne 19. 1. 2010

I. Probíhalo-li řízení o vydání souhlasu podle § 12 odst. 2 a § 44 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle správního řádu z roku 1967, musí být na stanovisko EIA nahlíženo jako na závazný podklad pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody, jenž musí být v tomto rozhodnutí zohledněn v rozsahu, v jakém se vztahuje k posuzovanému předmě-

tu řízení, tj. v rozsahu posouzení vlivů stavby na krajinný ráz a na zvláště chráněné území. Ponechání zohlednění stanoviska EIA až na rozhodování 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 nebyl v dané době oprávněn zahrnout závěry stanoviska EIA ohledně výše uvedeného předmětu řízení do svého rozhodnutí (stavebního povolení).

II. Ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, se nepochybně aplikuje tehdy, nebyl-li proces posouzení vlivů zahájený podle zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí, dokončen před nabytím účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Na použití nebo závaznost stanoviska EIA vypracovaného před nabytím účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, je nezbytné pohlížet optikou eurokonformního výkladu, tj. zohlednit stanovisko EIA v souladu s § 10 odst. 4 téhož zákona v navazujících správních řízeních zahájených po nabytí účinnosti tohoto zákona.



OTÁZKY K ZAMYŠLENÍ

1. Co je smyslem posouzení vlivů určitého záměru na životní prostředí? Proč je důležité, aby se posuzování vlivů na životní prostředí provádělo také v případě koncepcí, např. územních plánů?
2. Jaký je význam stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jestliže se jedná pouze o obsahově nezávazné stanovisko?

DOPORUČENÁ LITERATURA

ADAMEOVÁ, Z. Účast veřejnosti v procesu EIA – případ České republiky. In *České právo životního prostředí*, roč. XI, č. 21/2011. s. 7–16. DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*, roč. X, č. 1/2010. s. 4–93. HOLÍK, M. Kapitola 8. Posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí. In: Kolektiv autorů. *Správní procesy v právu životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. s. 206–234. SOBOTKA, M., HUMLÍČKOVÁ, P. Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona a posuzování vlivů na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*, roč. X, č. 2010. s. 94–104.

POZNÁMKY