

Platnost, závaznost a využitelnost výstupů z procesu EIA dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů, v navazujících řízeních

Jana Piekníková, Petr Slezák

Anotace

Článek se zabývá platností, závazností a využitelností finálních výstupů z procesu posuzování vlivů na životní prostředí (tj. závěru zjišťovacího řízení a stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí (dále jen „stanovisko EIA“)) v České republice. Dále se zaměřuje na jednotlivá navazující povolující a dílčí rozhodnutí, která jsou právě těmi rozhodnutími, pro která má být výstup z procesu posuzování vlivů na životní prostředí (proces EIA) podkladem. V článku jsou uvedeny a diskutovány jednotlivé rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), které jasně vysvětlují, jaké rozhodnutí je právě oním rozhodnutím, pro které by měl být výstup z procesu EIA nutným podkladem. Cílem článku je informovat o aktuální problematice závaznosti výstupů z procesu EIA, o jejich postavení jako jednoho z nezbytných podkladů pro povolující řízení, o jejich závaznosti, využitelnosti, platnosti a možném soudním přezkumu.

Proces EIA v České republice

Problematika EIA je v České republice upravena zákonem 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 jen „zákon“).

Zjišťovací řízení předchází samotnému procesu EIA a jeho účelem je zjištění, zda záměr má významné vlivy na životní prostředí a zda bude podléhat celému procesu EIA („screening“). U významných záměrů, které mají významné vlivy ze zákona a které ze zákona podléhají celému procesu EIA, je účelem zjišťovacího řízení zjištění oblastí, na které je třeba se v dokumentaci EIA zaměřit („scoping“). Pro účely zjišťovacího řízení se předkládá oznámení záměru. U záměrů, které jsou sice uvedeny v zákoně, ale které nedosahují příslušných limitů (podlimitní záměry) sdělí příslušný úřad na základě tzv. podlimitního oznámení, zda je zjišťovací řízení nutné či nikoliv.

Je-li celý proces EIA nezbytný, předkládá se příslušnému úřadu dokumentace vlivů záměru na životní prostředí. Příslušný úřad následně na náklady oznamovatele zajistí zpracování oponentního posudku. U problematických záměrů se koná veřejné projednání. Na základě všech podkladů pak vydá příslušný úřad stanovisko EIA.

K oznámení záměru (v rámci zjišťovacího řízení), k dokumentaci EIA i k posudku EIA se mohou vyjádřit všechny dotčené obce, dotčené správní úřady a veřejnost (může se vyjádřit každý). Všechny dílčí i konečné výstupy z procesu EIA se zveřejňují.

Předmět procesu EIA

Alespoň zjišťovacímu řízení EIA podléhají podle zákona ty záměry, které jsou taxativně vymezené v Příloze č. 1 zákona (§ 4 odst. 1 písm. b) – d) zákona), které by mohly závažně ovlivnit životní prostředí, a také ty stavby, činnosti a technologie (bez ohledu na Přílohu č. 1 zákona), které podle stanoviska orgánu ochrany přírody vydaného dle zvláštního právního předpisu mohou samostatně nebo ve spojení s jinými záměry významně ovlivnit

území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti (§ 4 odst. 1 písm. e) zákona – tzv. naturové záměry). Celému procesu EIA pak podléhají ty z nich, u kterých se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Skupina nejzávažnějších záměrů (§ 4 odst. 1 písm. a) zákona) celému procesu EIA podléhá vždy. S výjimkou záměrů s přeshraničním vlivem lze zjišťovací řízení u těchto záměrů vynechat a podstoupit rovnou celý proces EIA. Toho je využíváno zejména v případech, kdy je provedení celého procesu EIA nutné ze zákona, nebo v případech, kdy lze nezbytnost celého procesu EIA (zejména na základě charakteru záměru) předem předpokládat.

Výstupy z procesu EIA

Výstupy z procesu EIA (tj. stanovisko EIA a závěr zjišťovacího řízení – viz § 9 odst. 5 zákona, že se závěrem zjišťovacího řízení, ukončujícím proces EIA, se nakládá stejně jako se stanoviskem EIA) jsou odborným podkladem pro vydání navazujícího rozhodnutí, bez kterého nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů (§ 10 odst. 4 zákona). Stanovisko EIA musí být v každém případě podkladem pro taková povolující rozhodnutí, která jsou rozhodnutími nutnými k provedení záměru ve smyslu § 10 odst. 4 zákona (klasicky se jedná o územní rozhodnutí a stavební povolení). Mezi zvláštní právní předpisy, které zohledňují stanovisko EIA, bezpochyby patří stavební zákon, horní zákon, vodní zákon, zákon o pozemních komunikacích, zákon o drahách, zákon o civilním letectví a další. Jedná se o neuzavřený výčet zákonů, které jsou jasně definovány v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, a to v poznámce pod čarou, která nemá normativní charakter a jedná se tedy pouze o informativní pomůcku pro usnadnění výkladu zákona. U těchto zákonů tedy není pochyb, že pro rozhodnutí nebo jiná opatření, která se na jejich základě vydávají, je coby podklad nezbytný výstup z procesu EIA. Pak však existují i taková povolení a rozhodnutí, která již nejsou jasně v zákoně vymezena a je nezbytné se držet závěrů rozsudků českých a evropských soudů. Mezi tyto předpisy patří např. zákon o ochraně ovzduší, zákon o ochraně přírody a krajiny nebo zákon o odpadech.

Závaznost

Ustanovení § 10 odst. 4 zákona uvádí, že správní úřad, který vydává rozhodnutí (typicky se tak děje v oblasti územního a stavebního řízení), bere obsah stanoviska EIA v úvahu. Stejně tak má správní úřad povinnost si stanovisko EIA opatřit, není jím však vázán co do obsahu. Může se od obsahu stanoviska EIA odchýlit, ale v takovém případě je povinen uvést pro tento svůj postup důvody. Zákon přímo stanovuje (§ 10 odst. 4 zákona): „*jsou-li ve stanovisku EIA uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je správní úřad do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění.*“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83, tento soud jinými slovy judikoval, že stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. (původní a dnes již neplatný zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) je třeba vypořádat v navazujících řízeních stejně, jako stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 100/2001 Sb. Ustanovení § 10 odst. 4 zákona se tedy vztahuje na všechna stanoviska EIA bez ohledu na to, zda byla vydána podle původního (zákon č. 244/1992 Sb.) nebo současného zákona.

Platnost

Zákonem č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (§ 9 odst. 3 zákona), došlo k prodloužení platnosti stanoviska EIA z původních 2 let na 5 let, a to ode dne jeho vydání a jeho platnost může být na žádost oznamovatele prodloužena o 5 let, a to i opakovaně, pokud oznamovatel písemně prokáže, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru. Tato lhůta se přerušuje, pokud bylo zahájeno navazující řízení podle zvláštních právních předpisů.

V případě prodloužení platnosti stanoviska EIA zasílá oznamovatel (ještě v době platnosti stanoviska EIA) svou žádost, ve které uvádí, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, věcného obsahu dokumentace a nejsou známy ani nové technologie využitelné pro záměr. Tato tvrzení musí oznamovatel doložit odbornými podklady, na základě kterých pak MŽP sdělí, zda je stanovisko EIA nadále platné a jeho platnost se prodlužuje o 5 let či nikoliv.

Platnost závěru zjišťovacího řízení není časově omezena, obdobně jako není časově omezena platnost stanoviska EIA vydaného podle původního zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Využitelnost těchto dokumentů v navazujících správních řízeních je však limitována věcně. Pokud od doby vydání stanoviska EIA podle původního zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nebo od vydání závěru zjišťovacího řízení (ve kterém bylo konstatováno, že celý proces EIA není třeba) došlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem oznámení nebo dokumentace a k vývoji nových technologií využitelných v záměru, pak takové stanovisko EIA nebo závěr zjišťovacího řízení nelze v navazujících řízeních využít, byť jejich platnost časově omezena není, a je proto nezbytné zajistit posouzení nové.

Využitelnost

Problematika navazujících rozhodnutí není vždy jednoznačná, ale judikatura NSS se již několikrát touto problematikou zabývala a došla k jednoznačným závěrům.

V případě záměrů, u nichž se vydává jediné rozhodnutí a které jsou stavbou ve smyslu stavebního zákona, je nutné, aby stanovisko EIA bylo podkladem pro vydání tohoto rozhodnutí, např. krajský úřad vydávající souhlas k provozování zařízení podle § 14 (souhlas k provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech musí mít v takovém případě stanovisko EIA k dispozici a vzít jej v úvahu při svém rozhodování. Stejně tak je ve vztahu k ochraně ovzduší stanovisko EIA podkladem pro vydání povolení dle § 17 (stanoviska a povolení orgánů ochrany ovzduší) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší). Např. rozsudek NSS 9 As 15/2010-110 ze dne 27. 5. 2010 v případě povolování zkušebního provozu kataforézní linky v Dašicích, kde krajský úřad vydal povolení zkušebního provozu bez stanoviska EIA, jež však mělo být správně pro jeho rozhodnutí podkladem. 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 situace, kdy by mu byly v podkladových rozhodnutích předloženy rozporné závěry stanoviska EIA a dotčeného orgánu ke stejnému předmětu posuzování. Obdobně mluví i rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 As 40/2010-130, ve kterém NSS došel k závěru, že stanovisko EIA má být podkladem jak pro rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší, tak i pro rozhodnutí v kolaudačním řízení, kterému slouží rozhodnutí orgánu ochrany ovzduší jako podklad.

Dalším rozhodnutím, které musí brát v úvahu proběhnuvší proces EIA a jeho výsledek, je rozhodnutí o udělení souhlasu podle § 12 (ochrana krajinného rázu a přírodní park) a § 44 (souhlas k některým činnostem ve zvláště chráněných územích) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Soud totiž došel k závěru (viz Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86), že závazné stanovisko, jako kupříkladu souhlas či nesouhlas orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního a podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví, neboť se jím zasahuje do právní sféry jednotlivce. Podmínkou je, že rozhodnutí musí být závazné pro výrokovou část navazujících správních rozhodnutí. V jiném rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83 bylo řečeno, že stanovisko EIA musí být podkladem pro rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny podle § 12 a § 44 zákona ochrany přírody a krajiny, jelikož 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 není oprávněn zahrnout závěry stanoviska EIA ohledně uvedeného předmětu řízení do svého rozhodnutí, tj. stavebního povolení. V uvedených otázkách vychází stavební úřad plně z rozhodnutí orgánu ochrany přírody a stanoviskem EIA se zabývá pouze v rozsahu jím pojednávaného předmětu řízení.

Stanovisko EIA je rovněž podkladem pro vydání integrovaného povolení, které je nezbytné pro provoz zařízení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Tato skutečnost však vyplývá z ustanovení § 4 odst. 1 písm. n) zákona o integrované prevenci a není tedy nutné jakékoliv rozhodnutí soudu.

Soudní přezkum

NSS ve svém rozsudku (rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55 nebo rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63) dovodil, že stanovisko EIA není v českém správním soudnictví samostatně přezkoumatelné. V souladu s čl. 9 Aarhuské úmluvy a čl. 10a Směrnice EIA lze toto stanovisko přezkoumávat až v rámci konečného rozhodnutí, jehož je stanovisko EIA podkladem.

Závěr

Dle judikatury NSS je vykládán § 10 odst. 4 zákona tak, že stanovisko EIA má být povinným podkladem i v řízení o vydání dalších tzv. podkladových rozhodnutí pro územní řízení a stavební povolení, jako je např. povolení orgánu ochrany přírody (dle § 12 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny), povolení orgánu ochrany ovzduší ke stavbě zdrojů znečišťování ovzduší (dle § 17 zákona o ochraně ovzduší), souhlas k provozování zařízení pro nakládání s odpady (dle § 14 zákona o odpadech). Z výše uvedeného vyplývá, že stanovisko EIA by mělo být vypracované ještě před vydáním dílčích rozhodnutí podle složkových zákonů v oblasti ochrany životního prostředí, na podkladě kterých je následně vydáno finální rozhodnutí. Zároveň je nutné dodat, že zákon č. 100/2001 Sb. v ustanovení § 10 odst. 4 stanoví, že bez stanoviska EIA nelze vydat žádná rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru, jak je již zmíněno výše. Dle rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2010, č.j. 1 As 91/2009-83 se uvedené ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. vztahuje i na stanoviska EIA vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. Tato stanoviska EIA je tedy v navazujících řízeních rovněž nutné brát v úvahu postupem uvedeného v § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. Naopak skutečnost, že zákon č. 100/2001 Sb. omezuje délku platnosti stanovisek EIA na 5 let, nemá vliv na neomezenou délku platnosti stanovisek EIA vydaných podle zákona č. 244/1992 Sb. Je nicméně třeba opětovně zdůraznit, že v navazujících řízeních je nutno posoudit nejen, zda je stanovisko EIA platné, ale rovněž, zda je věcně využitelné, a v případě pochybností se obrátit na příslušný úřad, který stanovisko EIA vydal.

Literatura

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006-55

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007-63

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 1 As 91/2009-83

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 As 40/2010-130

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 9 As 15/2010-110

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. 12. 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, která nahrazuje směrnici Rady 85/337/EHS ze dne 27. 6. 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice 97/11/ES, směrnice 2003/35/ES a směrnice 2009/31/ES

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci)

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)

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

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004, správní řád

Mgr. Jana Piekníková
Ministerstvo životního prostředí
Odbor posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence
Vršovická 65, 100 10 Praha 10 – Vršovice
jana.pieknikova@mzp.cz
Tel. č. +420 267 122 817

Ing. Petr Slezák
Ministerstvo životního prostředí
Odbor posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence
Vršovická 65, 100 10 Praha 10 – Vršovice
petr.slezak@mzp.cz
Tel. č. +420 267 122 442