

# Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí

Jedním z prvořadých úkolů ekologické legislativy je zavedení účinných nástrojů posuzování vlivu lidských aktivit na životní prostředí. S řešením tohoto problému mají vyspělé státy již značné zkušenosti, které mohou být východiskem pro přípravu a aplikaci i naší tak potřebné právní úpravy. Zejména ve Spojených státech amerických a v zemích Evropského společenství se v posledních dvou desetiletích vyvíjel systém (metoda) posuzování vlivů na životní prostředí, označovaný Environmental Impact Assessment (EIA). Založený je v zásadě na stejných principech, i když jednotlivé státy ho aplikovaly s určitými odchylkami.

Kořeny systému EIA můžeme v USA nalézt v zákonu o státní politice životního prostředí z r. 1969 a v pravidlech vydaných ve Směrnici Rady pro kvalitu životního prostředí. V zemích Evropského společenství měla pro právní úpravu EIA rozhodující význam Směrnice Rady Evropského společenství z 27. června 1985 o zhodnocení účinků jistých veřejných a soukromých investic na životní prostředí, která zavázala členské státy zavést ve svých právních řádech do r. 1988 stanovené minimální požadavky EIA.

Pro nás je závazujícím významný dokument mezinárodní právní povahy, Úmluva o hodnocení vlivů na životní prostředí přesahující státní hranice, podepsaná 26. 2. 1991 v Espoo dvacetišesti státy EHK. Zavazuje nás k plnění požadavků na mezistátní projednávání vlivů a důsledků určitých činností, zejména staveb, na životní prostředí přesahující hranice států a je předpokladem zavedení systému EIA v našem právním řádu.

Posuzování vlivů na životní prostředí tak, jak se aplikuje v rámci systému EIA, je založeno na určitých sjednocujících zásadách, které jsou v jednotlivých státech modifikovány v samostatných rozhodovacích procesech, nebo zahrnuty do stávajících postupů, zejména při rozhodování v oblasti státní správy. Tomu pochopitelně odpovídá institucionální zajištění a řada dalších požadavků - od forem a obsahu posuzovaných podkladů až po závaznost stanovisek vydávaných v rámci procesu EIA. Zjednodušeně lze hlavní zásady EIA charakterizovat následovně. Činnosti, které mohou mít vliv na životní prostředí, musí se z tohoto hlediska zhodnotit a posoudit příslušnými orgány. Před vydáním jejich stanoviska se musí hodnocení činnosti projednat s veřejností. Stanovisko orgánu je pak určující pro další přípravu a činnost. Jednou z významných zásad EIA je provádění postprojektové analýzy, t.j. vyhodnocování skutečných dopadů konkrétní činnosti na životní prostředí a jeho srovnání s údaji EIA.

Rozsah činností, které se mohou hodnotit metodou EIA, je rozličný. Obecně koncipované systémy, jako např. v USA, mohou posuzovat ekologické aspekty projektů staveb, plánů, programů a koncepcí určitých činností, ale i dopady přijetí právních předpisů. Je však pravdou, že jak v USA, tak v zemích Evropského společenství se posuzování vlivů na životní prostředí metodami EIA orientovalo v prvé řadě na významné investiční akce, související s realizací staveb a stavebních komplexů, s těžbou nerostných surovin a jiným významným

využíváním území s výraznými dopady na životní prostředí. Komplexní systém EIA, zahrnující téměř všechny činnosti ovlivňující životní prostředí, zpracovaný v rámci souborné právní úpravy, si nezbytně vyžaduje dlouhodobější přípravu a v neposlední řadě také zhodnocení našich podmínek, v nichž se bude realizovat. Navíc, řada činností, která by potenciálně měla podléhat EIA, má taková specifika, že je otázkou, zda je vůbec do komplexní úpravy EIA zahrnovat, nebo je raději ponechat speciálním právním úpravám (nejmarkantnější je to u posuzování výrobků a látek).

S touto problematikou souvisí rovněž otázka formy a povahy právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. Srovnáním v jednotlivých státech Evropského společenství a v USA dospějeme k závěru, že každý stát řešil tuto otázku jinak, podle svých podmínek, právních tradic a pod., vždy však z hlediska účelnosti a účinnosti požadované právní úpravy. Tak například Směrnice Rady Evropského společenství z r. 1985 je aplikovaná v jednotlivých státech ve třech základních formách. Některé státy zařadily problematiku EIA do stávajících právních předpisů, nejčastěji jako doplněk zákonů o územním plánování (např. Dánsko, Velká Británie, Irsko), nebo zákonů o ochraně přírody (např. Francie). Jinde se stala součástí zákonů o životním prostředí (např. Holandsko, Řecko), zatímco v Španělsku, Belgii a SRN byly vydány o EIA samostatné normy.

Podstatou těchto úprav v zemích Evropského společenství byla aplikace Směrnice v projektech povinně posuzovaných podle přílohy I a projektech, doporučených k posuzování podle přílohy II. Tomu pochopitelně odpovídá i charakter jednotlivých právních úprav, z nichž o žádné nelze tvrdit, že je komplexní úpravou EIA všech činností, ovlivňujících životní prostředí.

V našich podmínkách, kdy přistoupení k Úmluvě si vyžadovalo urychlené promítnutí EIA do našeho právního řádu, bylo možné upravovat danou problematiku buď v zákonu o územním plánování a stavebním řádu, v zákonu o životním prostředí, nebo v samostatném zákonu. Ústavní rozdělení působnosti mezi federaci a republiky však stanoví požadavky na úpravu státní správy pro posuzování vlivů na životní prostředí, úpravu některých zvláštností tohoto postupu, zejména projednávání s veřejností, zohlednění specifik území a stavu životního prostředí republik, které musí být upraveny v jednotlivých republikových normách. Důsledná realizace poža-

dvaků, vyplývajících z přistoupení k Úmluvě si proto vyžaduje přijetí federálního zákona a zákonů národních rad.

Cílem posouzení činností, zejména staveb, z hlediska jejich vlivu na životní prostředí, je zvýšení kvality rozhodování. Není tedy účelem vytvářet systém dalšího papírování a úřadování. Úprava procedurálních postupů by měla proto uvedený cíl naplňovat. Z tohoto hlediska je významné sledovat, kde a jakým způsobem jsou postupy EIA upraveny v právních předpisech vyspělých zemí a zejména, v jakých návaznostech na ostatní nástroje státní správy fungují. Převážná část zemí Evropského společenství se snažila zahrnout metody EIA do stávajících administrativních procedur. Samostatné rozhodovací procesy představuje EIA v Itálii a v Portugalsku, zatímco v Holandsku byl vytvořen zvláštní systém, kdy je samostatný proces EIA koordinován s ostatními správními řízeními, potřebnými k povolení jisté činnosti (stavby). Institucionální a procesní zabezpečení EIA je mimořádně důležité z hlediska funkčnosti i administrativních nároků na orgány státní správy i jednotlivé účastníky - investory.

Při přípravě naší právní úpravy EIA bychom měli vycházet rovněž z podmínek našeho právního řádu, z dosavadní úpravy institutů, které hlediska posuzování vlivů na životní prostředí v určitých formách sledují. V oblasti investic, resp. realizace staveb a využívání území upravuje postup při umísťování a povolování zejména zákon č. 50/1976 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 103/1990 Sb. a jeho prováděcí předpisy.

Stavební zákon zakotvil ve svých ustanoveních povinnosti příslušných orgánů sledovat vlivy umísťování staveb, využití území, povolování staveb. atd., mimo jiné i z hlediska životního prostředí. Tyto požadavky můžeme nalézt v ustanoveních § 37 odst. 2, § 39, § 62, § 66 odst. 1 atd., stavebního zákona. Samostatné ustanovení § 126 stavebního zákona řeší ochranu složek životního prostředí v součinnosti s orgány, které hájí zájmy péče o složky životního prostředí podle zvláštních předpisů. Jsou to zejména předpisy o péči o zdraví lidu, vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, vodách, ochraně zemědělského půdního fondu, lesích, státní ochraně přírody, ochraně ovzduší atd.

K ochraně životního prostředí směřují rovněž instituty zvláštních předpisů, zejména závazný posudek hygienika, vodohospodářský souhlas, povolování odnětí zemědělské a lesní půdy, souhlas se závažným zásahem do přírodních poměrů a rozhodnutí o výjimkách podle zákonů o státní ochraně přírody atd., nebo podle nově přijatých zákonů souhlas orgánů ochrany ovzduší a orgánů státní správy v odpadovém hospodářství.

Není potřeba podrobně analyzovat nízkou efektivnost a někdy až nefunkčnost uvedených nástrojů. Stav našeho životního prostředí je dostatečným argumentem. Nelze popírat, že jejich uplatňování bylo deformováno, ať již ze subjektivních nebo objektivních příčin a mnohdy bylo zcela formální.

Úprava metody EIA si po procedurální stránce vyžaduje zejména u zvlášť závažných zásahů do životního prostředí (stavby typu rafinerií ropy, chemických komplexů, hutí a pod. - prakticky obsáhnuté v příloze I Směrnice a příloze I Úmluvy), samostatný proces ukončený samostatným výstupem, závazným stanoviskem, vydaným před územním řízením. V ostatních případech staveb a využití území by mělo být rozhodování svěřeno orgánům pro životní prostředí nižších

stupňů a není důvod proč by metoda EIA nebyla upravena v rámci stávajících správních řízení, zejména v rámci územního řízení o umístění stavby a územního řízení o využití území. Svědčí pro to především možnost koordinace stanovisek dalších dotčených orgánů státní správy hájících podle zvláštních předpisů ochranu složek životního prostředí.

Podkladem pro posuzování vlivu určitých záměrů na životní prostředí je hodnocení, které na úrovni určité dokumentace u záměru staveb a využití území zajišťuje investor. Podle dosavadní úpravy ve vyhlášce č. 85/1976 Sb., o podrobnostech územního řízení a stavebním řádu, ve znění vyhlášky č. 155/1980 Sb. a vyhlášky č. 43/1990 Sb., o projektové přípravě staveb je tímto podkladem u staveb jejich zadání. Obsah zadání, závazný pro předložení návrhu na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, zahrnuje podle bodu A 2 přílohy 1 vyhlášky č. 43/1990 Sb. rovněž údaje o vlivu stavby, provozu nebo výroby na životní prostředí, předpokládaný způsob omezení nebo odstranění případných negativních vlivů. Ve srovnání s požadavky zahraničních právních úprav je toto vymezení více než kusé. Rozpracování podkladů pro hodnocení metodou EIA předpokládá speciální studii, jejíž obsah zohledňuje komplexní vliv záměru na životní prostředí, včetně zpracování alternativ, zhodnocení synergičtých účinků, zajištění následného monitoringu atd. Zpracování takové studie vyžaduje vysokou odbornost a zodpovědnost. Proto se zcela oprávněně požaduje, aby v našich podmínkách (ačkoli to není v zahraničí běžné) mohli zpracovávat studie EIA jenom autorizovaní projektanti, ekologové a pod. Tato autorizace může být zahrnuta do systému ověřování odborné způsobilosti pro činnosti ve stavebnictví nebo upravena samostatně.

Jednou z nejdůležitějších zásad EIA je projednávání s veřejností. Úprava např. v USA ho rozděluje až na čtyři fáze. V první fázi se prakticky projednává rozsah hodnocení daného záměru, tedy z jakých hledisek bude záměr hodnocen. Ve druhé se projednává návrh hodnocení, které je po připomínkách znovu zveřejněno. Dále se projednává s veřejností návrh stanoviska příslušného orgánu (agentury) a veřejnost je seznámena s konečným stanoviskem. Tato procedura je časově velice náročná, avšak podle zkušeností amerických expertů jsou zejména její úvodní fáze základem úspěšného procesu EIA. V našich podmínkách i při zredukování tohoto procesu lze oprávněně očekávat, že řada projektů narazí na odpor místních občanů a příprava staveb se tak může zpomalit, nebo i zastavit, ačkoliv někdy půjde i o stavby ekologicky velice významné (např. skládky, spalovny a pod.). Zkušenosti z USA naznačují, že v prvním období po zavedení EIA nastala stagnace přípravy některých druhů staveb pro negativní postoj veřejnosti. Časem se však postoje vyrovnali. Na jedné straně byli investoři nuceni hledat optimální řešení, vysvětlovat konkrétní důsledky staveb na životní prostředí, své návrhy na opatření a přesvědčovat o tom veřejnost. Na druhé straně tento proces minimalizoval extrémní negativní přístupy veřejnosti. Vztah připomínek veřejnosti k závěrečnému rozhodnutí - stanovisku - je ve většině států založen na politické odpovědnosti orgánů státu.

Kompetence při posuzování vlivů na životní prostředí v podmínkách naší organizace státní správy (i při odlišnostech v ČR a SR) nepochybně náleží orgánům pro životní prostředí. Měla by to být jedna z jejich klíčových funkcí v oblasti prevence. Jak jsme již uvedli, vertikální rozdělení působnosti se předpokládá mezi ústředními orgány státní správy pro ži-

votní prostředí a orgány nižších stupňů, zejména z hlediska okruhu nejzávažnějších záměrů (příloha I Směrnice a příloha I Úmluvy).

Při stanovení dalších kompetencí mohou být zajímavé zkušenosti některých států s určováním tzv. řídicího posuzujícího orgánu, který koordinuje stanoviska ostatních orgánů, jejichž působnosti se daná věc dotýká. V některých státech bývají někdy "řídicí orgány" i hospodářská ministerstva. K posuzování využívá převážná většina západoevropských států komise nezávislých expertů, kteří navrhuji příslušným rozhodujícím orgánům závěry. Tyto metody jsou pro naše podmínky přijatelné.

Jednou z nejdůležitějších otázek problematiky EIA je charakter závěrečného rozhodnutí - závaznost stanoviska (EIS). Ve většině států, které metody EIA uplatňují, je stanovisko pro další přípravu záměru závazné. V této oblasti se řeší i otázky případných rozporů mezi orgány životního prostředí, zajišťujícími proces EIA a např. jinými povoluujícími orgány.

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí si kromě naznačených otázek vyžaduje i řešení některých dalších souvislostí, zejména vztahů k zákonům o obecním zřízení, případně nové organizaci státní správy a postupů ve správním řízení. Zásady, které budou upravovat at již zákon o životním prostředí nebo speciální právní předpisy (např. stavební zákon), bude třeba postupně promítnout i do dalších právních předpisů, týkajících se zejména přípravy a povolování staveb nebo využití území.

V současnosti byly zásady EIA schváleny jako součást zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí, projednává se zákon ČNR o posuzování vlivů na životní prostředí a je připraven obdobný zákon SNR. Zákon o životním prostředí

upravuje opravdu základní principy EIA, uvádí tento institut do našeho právního řádu a soustřeďuje se na mezinárodní aspekt posuzování vlivů na životní prostředí. Předurčuje však právní úpravy republik a to z hlediska pojetí § 21 a přílohy č. 1. zákona zcela zásadně. Na rozdíl od koncepce většiny srovnávaných zahraničních právních úprav (kdy kromě obligatorních případů existuje výčet případů doporučených, o které se povinný rozsah doplní, nebo podle kterého stanoví v jednotlivých případech příslušné orgány povinnost posouzení, nebo jsou vymezena určitá zatížená nebo chráněná území) upravuje zákon o životním prostředí povinně značný rozsah případů bez bližší specifikace. Bude proto velmi obtížné v zákonech národních rad koncipovat efektivní mechanismus pro takovéto pojetí EIA bez toho, aby nedocházelo k duplicitám i triplicitám ve správních procesech, k jejich neúměrné administrativní náročnosti a desintegraci odpovědnosti. Koncepčně se přibližuje efektivnějšímu řešení návrh zákona SNR, který posuzování "běžných" případů zejména umístování a povolování staveb, jejich změn a změn jejich užívání napojuje na správní rozhodování podle stavebního zákona.

Zcela opodstatněný požadavek uplatňování metod EIA v našem právním řádu bude bezpochyby konfrontován s politickým, ekonomickým a společenským vývojem. Některé dosavadní desintegrační tendence ve státní správě životního prostředí, např. v ČR, se budou muset proto koordinovat tak, aby při zachování cílů a smyslu nástrojů ochrany a tvorby životního prostředí odpovídal způsob jejich aplikace standardu státní administrativy a podnikatelskému prostředí v zemích Evropského společenství.

