

## Stručné zhodnocení zákona ČNR č. 244/1992 Sb.

### Klady:

1. Respektování základních principů, jimiž je EIA procedura ve světě charakteristická:
  - EIA procedura je uplatňována v co nejvčasnější a nejúčelnější fázi rozpracování záměru - zákon upravuje posuzování vlivů připravovaných „aktivit“ na životní prostředí.
  - Odpovědnost za ekologické důsledky postojů, stanovisek a rozhodnutí všech zainteresovaných subjektů.
  - Široká účast dotčené veřejnosti, jejíž názory musí být respektovány.
  - Každý záměr by měl být zhodnocen v několika reálných variantách své případné realizace.
  - Posouzení připravovaného „projektu“ z hlediska přímých a nepřímých vlivů na životní prostředí včetně opatření navržených k prevenci, eliminaci, minimalizaci, popřípadě kompenzaci účinků na prostředí.
  - EIA je ve své podstatě komplexní procedura zachycující celý „životní cyklus“ navrhované činnosti.
2. Respektování Espoo konvence:
  - Princip prevence, proces EIA probíhá v nejranějším stadiu rozhodovacího procesu.
  - Posuzují se již koncepce, plány, programy.
  - Přebírá se specifikace závazně posuzovaných činností z dodatku I.
  - Zákon navazuje na závazný obsah dokumentace z dodatku II.
  - Podrobná specifikace zapojení veřejnosti do EIA.
3. Přenesení rozhodovacího procesu do dotčené oblasti:
  - Příslušný orgán = okresní úřad, aktivity regionálního charakteru se nerozhodují z centra (rychlejší a hospodárnější posouzení).

### Zápory

1. Vynechání fáze „předložení záměru“ a začínání procesu EIA až ve fázi „dokumentace“.
2. Potlačení fáze „screening“ (pevně daný výčet činností v příloze č. 1 a 2 zákona).
3. Potlačení fáze „scoping“ (předem stanovený závazný obsah a rozsah dokumentace, příloha č. 3 zákona).
4. Vyloučení zapojení veřejnosti v počátečních fázích procesu EIA (poprvé se vyjadřuje až ke zpracované dokumentaci).
5. Není jednoznačně stanovena povinnost zpracování variant řešení.

## EIA zemědělských staveb

Z hlediska zemědělství jsou v příloze číslo 1 (stavby, činnosti a technologie posuzované v působnosti Ministerstva životního prostředí ČR) určeny pro posuzování *meliorační zásahy* (odvodnění, protierozní ochrana půd, pozemkové úpravy na ploše nad 500 ha). Vzhledem k možným dopadům takovýchto zásahů na krajinu je jejich zařazení do přílohy opodstatněné, nicméně v souvislosti se změnami vlastnických vztahů a hospodářských subjektů, zabývajících se zemědělskou činností, je procedura posuzování v důsledku dosažení limitní hodnoty nepravděpodobná.

V příloze č. 2 zákona o posuzování vlivu na životní prostředí (stavby, činnosti a technologie posuzované v působnostech okresních úřadů) jsou stanoveny *limitní hodnoty (kapacita) staveb* určených k zemědělské výrobě. Striktní stanovení těchto hodnot a z nich vyplývající povinnost provést posouzení je v některých případech (např. rekonstrukce objektu, v němž bude realizován vhodnější způsob ustájení při snížení počtu kusů v oblastech z hlediska negativních dopadů bezproblémových) diskutabilní. Uvažovaná změna procedury (zařazení screeningu a scopingu) bude nepochybně přínosem.

První zkušenosti s uplatňováním zákona svědčí o tom, že zúčastněné strany, především investor (oznamovatel), příslušný orgán a veřejnost, nejsou se svým postavením v procesu a právy dostatečně obeznámeny.

Procedura posuzování, která probíhá před zahájením územního řízení, je pro investora, především ve fázi zpracování dokumentace, ideální možností jak dořešit vazby a vlivy provozu zamýšlené stavby na životní prostředí a předejít tak možným následným komplikacím. (V praxi přistupují investoři k proceduře jako ke „zbytečnému byrokratickému protahování“). Dosud posuzované zemědělské stavby nebyly takového rozsahu, aby vyvolaly odpor veřejnosti a investor byl „nucen“ hledat alternativní řešení technologie nebo lokalizace, případně nabízet kompenzační opatření.

V případě výstavby realizované zemědělským družstvem je „souhlasné stanovisko“ veřejnosti zřejmě podmíněno ekonomickou závislostí občanů dotčené obce na prosperitě družstva. V případě záměru soukromé osoby se někteří představitelé veřejnosti stavěli ostře proti. Důvodem byla vzdálenost vlastního domu od místa zamýšlené výstavby a zcela nepochybně i závist. Logické argumenty nenacházejí v takovýchto případech odezvu, zpracovatel posudku a příslušný orgán mají tak ztíženou situaci při rozeznání objektivních důvodů odporu veřejnosti.

Další dosud prakticky nevyužívanou možností investora je podnítit spolupráci projektanta a zpracovatele dokumentace. Při zpracování posudku se pak často objevují rozporny mezi údaji v projektu a údaji v dokumentaci (přestože její zpracování vychází z projektu).

Úroveň zpracovaných dokumentací je přímo úměrná schopnostem a přístupem zpracovatele. Striktní dodržení předepsaného obsahu a členění dokumentace může vést k nedostatečnému rozpracování pro daný záměr klíčových tematických okruhů. Častým nedostatkem je nezhlednění všech aspektů záměru (likvidace odpadů, vyvolané aktivity, časové fáze realizace apod.)

Dokumentace by měla „dokumentovat“ vliv záměru na jednotlivé složky životního prostředí, je tedy zcela na místě zveřejnění získaných podkladů, údajů a informací. Základní chybou je však jejich praktická nesrozumitelnost pro laickou veřejnost, neboť logické a srozumitelné zhodnocení uvedených údajů je spíše výjimkou.

Z nepřilíživých šťastných formulací zákona o variantách řešení a jejich nejasného výkladu vyplývají i rozdílné přístupy zpracovatelů. Rozdílné pojetí terminologie, a tím i rozdílný obsah variant může vést posuzovatele k vytýkání nedostatků dokumentace založených na jiném pojetí, než je pojetí autora zpracované dokumentace. Pro případnou novelu je nezbytné definovat základní pojmy a jejich obsah a jednoznačně určit, co je třeba zpracovat povinně a co na vyzádnání příslušného orgánu.

Zásadním nedostatkem většiny hodnocených dokumentací byla absence jasně a srozumitelně formulovaného záměru, který by obsahoval i výčet výhod a nevýhod řešení, přínos záměru a souhrnné zhodnocení jeho vlivu na životní prostředí.

Pro zpracování posudku neexistuje doporučená jednotná metodika hodnocení dokumentace, vodítkem je výčet hodnotících kritérií v § 9, odstavec 5 a-g zákona o posuzování vlivu na životní prostředí. Způsob a hloubka zhodnocení dokumentace je závislá na odborné erudici a přístupu zpracovatele posudku, což může při různých, příslušným subjektem podmíněných nárocích, vést k nesouměřitelnému zhodnocení. Nicméně jednoznačným by mělo být konstatování, zda předložená dokumentace je akceptovatelná, akceptovatelná s výhradami (doplnění některých údajů, vysvětlení formulací, objasnění nejasností apod.) nebo nepřijatelná. Absence některých méně významných údajů může vést zpracovatele, ve snaze řeprodukovat proceduru, k jejich doplňování.

Zhodnocení vyjádření veřejnosti, dotčené obce a orgánů státní správy by mělo být srozumitelné, jednoznačně potvrzeny nebo vyvráceny výhrady a stanovena závažnost jednotlivých připomínek. Dostatečný prostor pro toto významové rozlišení poskytují podmínky a návrhy opatření. Jsou-li potvrzeny po veřejném projednání posudku příslušným orgánem ve stanovisku, stávají se součástí „nepominutelného podkladu“ pro vydání povolujícího rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních předpisů. Jak bude probíhat kontrola jejich plnění je však poněkud nejasné, stejně jako je nejasné, kdo a jakým způsobem si může vynutit jejich plnění, pokud se v povolujícím rozhodnutí či opatření nezohlední.

Z již zmiňovaných důvodů jsme se při veřejném projednávání posudku doposud nesetkali s odporem veřejnosti.

Kromě ekonomicky podmíněného „pozitivního“ vztahu k výstavbě je na vině nepochybně i mizivá účast veřejnosti na těchto projednáváních, způsobená z části nevhodně voleným termínem (dopolední hodiny), zčásti nezájmem, případně neinformovaností o místě a termínu konání. Zkušenosti z projednávání jiných než zemědělských staveb však dokládají, že ten, kdo má výhrady, či chce prosadit svůj záměr, dokáže veřejnost zaktivovat a přesně informovat.

Samotné veřejné projednávání posudků zemědělských staveb je většinou komorního rázu, probíhá v nevyostřené atmosféře tolerující i nezkušenost pracovníků příslušného orgánu a různou schopnost oprávněných osob a pracovníků dotčených orgánů státní správy obhájit posuzované záležitosti.

Dosud získané praktické zkušenosti s posuzováním vlivu zemědělských staveb, podpořené zkušenostmi ze zpracování dokumentací a posudků jiných než zemědělských aktivit, lze shrnout do následujících závěrů:

- Pro zpracovatele dokumentace zrušit nutnost zkoušek k získání osvědčení (rozdílná úroveň zpracovaných dokumentací svědčí o tom, že „kvalifikační osvědčení“ nezaručuje kvalifikované zpracování).
- Zpracovatel posudku by získal osvědčení před nezávislým orgánem (komora?) na základě testu a obhajoby podmíněně (tzn. pod dohledem již autorizovaných zpracovatelů) zpracovaných posudků s důrazem na vztahy, souvislosti a jejich zdůvodnění.
- Novelou upravit proceduru posuzování vlivu na životní prostředí tak, aby obsahovala fázi rozhodování o nutnosti toto posuzování provádět, zejména s možným využitím GIS (zvláště vhodné pro zemědělské stavby).
- Vytvořit a legislativou upravit závaznou terminologii a sjednotit obsah jednotlivých hesel, definovat závaznost zpracování variant.
- Vytvořit jednotnou metodiku pro zpracovatele posudku, která by investorovi umožnila srovnat jejich „schopnosti“ při výběru komu zadat zpracování dokumentace pro svůj záměr.
- Provést školení pracovníků příslušných orgánů zaměřené na vedení veřejného projednávání.
- Vytvořit centrální archiv zpracovaných dokumentací a příslušných posudků.
- Pro účely veřejného projednávání by měly být výslovně vyjmenovány ty osoby a zástupci institucí, kteří jsou povinni se zúčastnit veřejného projednání (projektant, zpracovatelé dokumentace a posudku, „příslušný orgán“).
- Limity pro objekty živočišné výroby vyjádřit pomocí tzv. „dobyččí jednotky (DJ)“. Tato jednotka představuje 500 kg živé hmotnosti jakéhokoliv druhu hospodářského zvířete. Limitní množství DJ vztáhnout ke koncentraci DJ na jeden ha zemědělské půdy patřící oznamovateli (vlastní nebo pronájem). K tomuto údaji by oznamovatel předkládal plán organického hnojení, který umožní kvalifikovaněji posoudit způsoby aplikace organického hnojiva (nejde o nadměrné zatěžování oznamovatele, protože tento plán

musí oznamovatel vypracovat i pro jiné stupně schvalovacího řízení).

Pokud oznamovatel nevlastní pozemky vhodné k aplikaci organické hmoty a ani je k tomuto účelu nemá v pronájmu, předloží k posouzení předpokládaný způsob zpracování a využití organického materiálu.

Navržená limitní koncentrace: 1 DJ.ha<sup>-1</sup> zemědělské půdy:

Příklad: 200 kusů krav o průměrné hmotnosti 600 kg

$$200 \times 600 = 120\,000 \text{ kg}$$

$$120\,000 : 500 = 240 \text{ DJ}$$

Oznamovatel vlastní 300 ha zemědělské půdy

$$300 : 240 = 1,25 \text{ DJ.ha}^{-1} \text{ zemědělské půdy}$$

Bude-li tento ukazatel kapacity zemědělských objektů použit v seznamu fakultativně posuzovaných záměrů, poslouží jako jeden z hlavních ukazatelů zátěže území zemědělskou činností a pomůže při vydání stanoviska příslušného orgánu, zda EIA proces ano, či ne (screening).

Miloš Frieb, Vladimír Zdražil

## Poznatky MŽP ČR z procesů EIA

Přijetím zákona ČNR č. 244/92 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí byly nově uzákoněny některé kroky:

- Byl definován prostor pro rozhodování o alternativách rozvoje v daném území.
- Zrodil se účinný nástroj ekologické politiky, který brzdí výlučně technokratické přístupy na straně jedné a extrémní ekologicko-ochrannářské požadavky na straně druhé.
- Do rozhodovacího procesu je poprvé zapojena (byť zatím nedokonale) i veřejnost, která má možnost ve formě občanské iniciativy či občanského sdružení stát se účastníkem správního řízení jako rovnocenný partner.
- Je stanoven a formalizován algoritmus tohoto posuzování. Protože je dán zákonem, je tedy závazný. Výsledek tohoto postupu je pod kontrolou veřejnosti a není tedy odvislý od libovůle „úředníka“.

Podle Stavebního zákona (č. 50/76 Sb. o územním plánování a stavebním řádu ve znění zák. č. 103/90 Sb. a zák. č. 263/92 Sb.) musí mít každý záměr odpovídající ekologický rozměr:

- Zahájení územního řízení (§ 35, odst. 2): „Neposkytuje-li předložený návrh dostatečný podklad pro posouzení umístění navrhované stavby nebo jiného opatření v území (§ 32), zejména vlivů na životní prostředí, vyzve stavební úřad navrhovatele, aby návrh v přiměřené lhůtě doplnil...“

- Podklady územního rozhodnutí (§ 37, odst. 2): „Stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků ...“

- *Stavební řízení* a d. (§ 62, odst. 1): „Ve stavebním řízení stavební úřad přezkoumá zejména, zda

a) dokumentace splňuje podmínky územního rozhodnutí,

b) dokumentace splňuje požadavky týkající se zájmů společnosti, především ochrany životního prostředí a odpovídá obecným technickým požadavkům na výstavbu“.

- *Stavební povolení* (§ 66, odst. 1): „Ve stavebním povolení stanoví stavební úřad závazné podmínky pro provedení a užívání stavby... Stavební úřad zabezpečí stanovenými podmínkami zejména ochranu zájmů společnosti při výstavbě a při užívání stavby..., především vyloučení nebo omezení negativních účinků stavby a jejího užívání na životní prostředí.“

Pro proces EIA je pak důležitá 6. část Stavebního zákona

- Ochrana zvláštních zájmů, kde je v § 126 (ochrana složek ŽP a jiných zvláštních zájmů) v odst. 4 stanoveno: „Navrhovatelé záměrů uvedených ve zvláštních předpisech doloží návrh na vydání rozhodnutí o umístění stavby nebo rozhodnutí o využití území posouzením jejich vlivu na životní prostředí vydaným příslušným orgánem státní správy. Bez tohoto posouzení nelze územní rozhodnutí vydat.“

Procedura EIA, stanovená zákonem ČNR 244/92 Sb., u vybraných staveb předchází normálnímu správnímu řízení, například podle Stavebního zákona.

Kladné stanovisko, jako vyvrcholení celého procesu EIA, není také v žádném případě rozhodnutím o realizaci stavby, a tedy schválením stavby, jak se obvykle veřejnost domnívá, ale pouze zhodnocením „ekologické únosnosti daného území“, jak ostatně požaduje zákon 17/92 Sb., § 22, odst. a.

### Poznatky z procesů EIA

Od doby účinnosti zákona do 8. 11. 1993, tedy za 16 měsíců, bylo na MŽP ČR předloženo k posouzení vlivů více než 250 aktivit (tedy staveb, činností, změn staveb, změn technologií atd.). Řada z nich nebyla však posuzována, protože správní řízení bylo již zahájeno před nabytím účinnosti zákona, nebo nebylo možno je zařadit ve smyslu příloh 1 a 2 (např. krematoria, čerpací stanice pohonných hmot a pod.) ev. podle právního výkladu § 1 cit. zákona. Z pozice MŽP ČR jako orgánu příslušného k vedení procesu EIA u staveb, uvedených v Příloze 1, bylo za toto období posuzováno celkem 127 akcí. Z toho 45 akcí tvoří komunikační tahy, přeložky, křížení a pod., 42 nakládání s odpady (14 z nich jsou spalovny nebezpečných odpadů).

V publikovaných negativních příkladech nebudou uváděni konkrétní investoři, obce či stavby, půjde spíše o zevšeobecnění.