



Financováno ze zdrojů EU - program Transition Facility

Plánování a povolování dopravních staveb a posuzování vlivů na životní prostředí - základní problémy

zpracoval: Ekologický právní servis ©, únor 2007

1. Obecná východiska

Pro oblast plánování a schvalování (dopravních) staveb je charakteristický velký počet různých úředních postupů, které povolení konkrétní stavby předcházejí. Řízení jsou mnohdy komplikovaná, opakuje se projednávání stejných nebo obdobných dokumentů¹ a není zajištěna logická a časová návaznost.² To vede k prodlužování jednotlivých úředních procesů, resp. celkové doby od zahájení projednávání určitého záměru jako celku k jeho realizaci³ a souvisejícím vysokým finančním nákladům investora.

Z této skutečnosti jsou často obviňováni jednotlivci, NNO a obce, kteří s konkrétní stavbou nebo s celkovou koncepcí rozvoje dopravní infrastruktury nesouhlasí a své názory aktivně vyjadřují. Ve skutečnosti je však pro tyto subjekty velmi obtížné se do procesů plánování dopravní infrastruktury a povolování konkrétních staveb efektivně zapojit, a to zejména v počátečních fázích rozhodování (plánování), což by bylo věcně logické a což také vyžadují mezinárodní závazky ČR.⁴ Formálně k tomu sice mají řadu příležitostí, ale úřady jejich připomínky vesměs odmítají a odkazují je na jiné (ať již dřívější, nebo budoucí) postupy.⁵

¹ Viz například procesy přípravy a posuzování vlivů na životní prostředí (SEA) plánů GEPARDI, Operačního programu doprava, Politiky územního rozvoje a příslušných územních plánů na úrovni krajů.

² Zejména mezi procesy SEA a EIA – viz příklad územního plánu VÚC Břeclavska a rychlostní silnice R52

³ Viz například případy dálnic D8 a D11, pražského silničního okruhu nebo rychlostní silnice R 43.

⁴ Především tzv. Aarhuská úmluva a Espoo konvence, směrnice ES o EIA a SEA

⁵ Ombudsman ve své zprávě ze dne 3. 11. 2006 k povolování rychlostní silnice R52 uvedl: „Považuji za paradoxní, že opakovaným, posuzováním a hodnocením koncepčních materiálů a z nich vycházejících záměrů se stává takřka nemožným najít ten správný okamžik, kdy by měly konkrétní návrhy a námitky veřejnosti zaznít... při šetření zejména kontroverzních investičních záměrů se s tímto jevem setkávám poměrně často, veřejnost je fakticky vytěsněna z rozhodování, neboť na její připomínky je stále příliš brzo, aby vzápětí nato byly tytéž připomínky odmítány s argumentací, že měly být uplatněny v předchozích procesech a podoba záměru je vlastně již dána... výsledkem je informační chaos, který vyvolává u veřejnosti přesvědčení, že byla z problematiky vlastně vynechána, řešení bylo předem známo a příslušné procedury tak posloužily jen k jeho „legalizaci“.“

Konečným důsledkem tohoto stavu je porušování právních předpisů ČR i EU (podrobněji viz další přílohy) a následně i faktické poškozování zdraví a přírody. Dalším důsledkem jsou problémy týkající se využívání prostředků z fondů ES, z EIB a dalších zahraničních zdrojů.⁶

2. Koncepce, politiky, plány a související procesy SEA

Koncepční dokumenty, týkající se (výlučně nebo z části) rozvoje dopravní infrastruktury), jsou často z hlediska svých vlivů na životní prostředí posuzovány opakovaně, ale zároveň často nejsou v žádném z těchto posouzení brány v úvahu připomínky veřejnosti týkající se negativních vlivů konkrétních projektů. Kromě toho MŽP jako příslušný orgán SEA bezdůvodně mění svůj již jednou vyjádřený postoj týkající se těchto negativních vlivů.

Příkladem těchto nedostatků je **Operační program (OP) doprava** a výstupy souvisejícího procesu SEA. Základním problémem těchto dokumentů je rozpor mezi tvrzeními o „strategickém charakteru“ OP doprava, pro který údajně „*není možné identifikovat případné specifické negativní vlivy na životní prostředí v konkrétních lokalitách nebo oblastech*“ (str. 71 vyhodnocení SEA) na straně jedné a výčtem konkrétních investičních záměrů v textu⁷ a zejména v přílohách OP doprava na straně druhé. Vyhodnocení SEA bylo prezentováno jako obecný popis vlivů dopravní infrastruktury (jako „sociálního jevu“) na lidské zdraví a společnost a stejně obecná byla i navržená opatření. Vyhodnocení neobsahovalo popis vlivů konkrétních projektů, jejichž budoucí podporu (nebo žádost o ni) z prostředků OP doprava lze očekávat.⁸

Současně však obsahuje OP doprava výčet zcela konkrétních projektů nových dálnic, rychlostních silnic a dalších dopravních staveb. Vlivy některých z nich ještě nebyly v žádném (jiném) procesu SEA nebo EIA posouzeny, u jiných již se tak stalo, avšak podle názoru dotčené veřejnosti s řadou pochybení (podrobněji viz další přílohy). Kromě toho byly negativní vlivy některých staveb, které jsou v OP doprava uvedeny, konstatovány (a stavby z tohoto důvodu nedoporučeny) již ve stanovisku MŽP k Návrhu koncepce rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010 ze dne 24.6.1999.

Na negativní vlivy řady jednotlivých staveb uvedených v „indikativním seznamu“ OP doprava přitom poukazovala řada podrobných připomínek veřejnosti k návrhu OP a k vyhodnocení SEA. Autoři vyhodnocení se však těmito připomínkami výslovně odmítli zabývat s tím, že „měřují k návrhu koncepce, nikoli k vyhodnocení SEA“.

Tvrzení autorů vyhodnocení SEA na OP doprava o nemožnosti identifikovat specifické negativní vlivy této koncepce na životní prostředí v konkrétních lokalitách nebo oblastech znamená v podstatě rezignaci na základní smysl a cíl procesu SEA, vyjádřený v ust. § 10b odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb. a v článku 5 odst. 1 Směrnice 2001/42/ES (směrnice SEA) i na závazný obsah vyhodnocení, vyplývající z přílohy č. 9 zákona č. 100/2001 Sb. a Přílohy směrnic SEA.

⁶ Viz například dopis Evropské komise – DG Environment ze dne 19.1. 2007

⁷ Například str. 27 koncepce (Výhledové záměry) – „*Hlavní pozornost by měla být věnována výstavbě dálnic a rychlostních silnic, výstavbě obchvatů obcí u ostatních důležitých silnic a výstavbě dalších ekologických opatření*“ (!?!– pozn. EPS). Prioritní oblastí důležitou především pro Prahu je dokončení pražského (vnějšího) okruhu R1. ... *Z dalších již probíhajících akcí jde především o stavby na dálnicích D1, D3, D5, D8, D11, D47 a rychlostních silnicích R35, R55, R52, R49, R6, R7, R4 a R48* nebo 73 (Strategie pro dosažení cílů) - „*Intervence se budou týkat i dalších úseků dálnic, rychlostních silnic a ostatních silnic I. třídy na síti TEN-T, např. pro D1, R1, R6, D/R3, R10, D/R11, R35, R43 a R55*“.

⁸ Výjimkou je konstatování o nepřijatelnosti realizace projektu splavnění Labe výstavbou nového plavebního stupně v Děčíně z hlediska podmínek ochrany území „Natura 2000“. Není zřejmé, proč se takto konkrétní hodnocení (samo o sobě dle názoru EPS nepochybně správné) omezuje pouze na tento jediný projekt.

Dalším souvisejícím nedostatkem procesu SEA, týkajícího se OP doprava, je jeho neprovedení jako tzv. „mezistátní SEA“ ve smyslu § 14a zákona EIA a čl. 7 směrnice SEA, přestože záměry (stavby) obsažené v návrhu koncepce nepochybně budou mít přeshraniční vlivy. Toto pochybení může způsobit mimo jiné odmítnutí stávající verze OP Doprava a příslušného SEA stanoviska Evropskou komisí a následnou nemožnost čerpání finančních prostředků z příslušných fondů EU.

MŽP jako příslušný orgán SEA mělo trvat na odstranění těchto nedostatků. Mělo požadovat, aby bylo vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí doplněno o zhodnocení alespoň nejvýznamnějších vlivů staveb, uvedených v seznamu nebo aby byl konkrétní seznam staveb z koncepce odstraněn, anebo alespoň aby bylo v OP Doprava i v jeho klíčových přílohách 1 a 3 výrazně a jasně konstatováno, že tyto projekty nejsou tímto OP schváleny a jejich vlivy musí být v budoucnu řádně posouzeny, a to včetně srovnání varianty. V každém případě mělo pak trvat na zohlednění závěrů svého vlastního stanoviska k Návrhu koncepce rozvoje dopravních sítí v České republice z roku 1999 a informovat stanoveným postupem o zahájení procesu SEA pro OP doprava sousední státy.

Souhlasné stanovisko MŽP k OP doprava je v praxi zneužíváno k formálnímu a věcně neopodstatněnému odmítání námitek a připomínek veřejností vůči konkrétním dopravním stavbám - ve smyslu „vše již bylo posouzeno a vlivy byly shledány jako akceptovatelné“. Toto riziko se ještě zvýšilo tím, že z grafické přílohy OP Doprava - silniční síť v ČR - byly v procesu pořizování OP Doprava Ministerstvem dopravy zcela vypuštěny původně prezentované (byť nedůsledně a pouze některé) varianty, takže výsledný dokument nesprávně budí v jeho uživateli (Evropská komise, vláda a ministerstva, orgány státní správy a samosprávy, ŘSD, SFDI, atd.) dojem, že o trasách hlavních komunikací bylo schválením tohoto dokumentu „rozhodnuto“.

Příkladem tohoto zneužití (a řady dalších pochybení MŽP jako příslušného úřadu) je proces SEA, týkající se návrhu **územního plánu Břeclavska**. O pořízení tohoto územního plánu bylo rozhodnuto v září 2004. Přesto nebyl návrh tohoto územního plánu posouzen podle v té době již platné nové úpravy procesu SEA, obsažená v zákoně č. 100/2001 Sb. a implementující s účinností od 1.5. 2004 do českého práva směrnici SEA. Podrobněji viz další přílohy.

3. Jednotlivé dopravní stavby a související procesy EIA

Nejtypičtějšími příklady nesprávné aplikace požadavků zákona č. 100/2001 Sb. i směrnice 85/337/EHS ve znění směrnic 97/11/ES a 2003/35/ES (směrnice EIA) v případech posuzování dopravních staveb jsou dle našich zkušeností následující:

Neposouzení záměru jako celku (tzv. „salámová metoda“)

Ačkoliv zákon EIA i směrnice EIA vyžadují posouzení projektů jako celku, v praxi jsou v drtivé většině případů u dopravních liniových staveb posuzovány a povolovány jen investorem vybrané dílčí úseky v různém pořadí – – vesměs tak, aby ekologicky nejspornější části byly „předurčeny“ již existujícím povolením ostatních částí. **MŽP (příslušný orgán) přitom s ohledem na § 5 odst. 2 zákona EIA a čl. 2 odst. 1 ve spojení s Přílohu č. IV směrnice EIA může a má požadovat posouzení záměru jako celku.**

Příklady:

Dálnice D8 - nejkontroverznější část přes České středohoří byla posuzována až poté, co byly posouzeny, povoleny a zahájeny stavby navazujících úseků na obou stranách. Vést dálnici přes CHKO se tak stalo „jediným řešením.“

Rychlostní silnice R43 – probíhají tři samostatné procesy EIA, jeden z nich ještě podle zákona č. 244/1992 Sb.

Dálnice D3 - pro účely projektové přípravy byla rozdělena na řadu jednotlivých „samostatných staveb“, k některým již bylo vydáno stanovisko EIA, nejméně konfliktní úsek je již realizován.

Neposouzení všech vlivů záměru, zejména nepřímých a kumulativních vlivů

Podle § 2 zákona EIA a čl. 3 směrnice EIA (ve spojení s jejich přílohami) mají být posouzeny všechny přímé i nepřímé vlivy záměrů. V případě dopravních staveb je velmi časté, že nepřímé vlivy a synergické vlivy několika plánovaných záměrů jsou opomíjeny. Samozřejmě k tomu přispívá i výše zmíněná „salámová metoda“. **MŽP (příslušný orgán) je povinen podle § 8 odst. 4 zákona EIA vyžadovat doplnění dokumentace.**

Příklady:

Rychlostní silnice R52 - nebyl zohledněn mimo jiné vliv vybudování této silnice (v souvislosti s dalšími dopravními stavbami) na území jihovýchodně od Brna, kde jsou překročeny nejvyšší přípustné limity hluku a imisí. Stejný problém se týká rovněž procesů EIA na **rozšíření dálnice D1 a rychlostní silnici R43**. V případě R52 nebyl dále zohledněn nárůst dopravního zatížení v Lednicko - Valtickém areálu, zařazeném do seznamu kulturních památek UNESCO, v důsledku jejího vybudování.

Neposuzování reálných variant záměru

V řadě případů dopravních staveb nebyly posouzeny varianty záměru, které podle názoru dotčené veřejnosti mohly být ekologicky příznivější. To dle názoru EPS není v souladu s § 6 odst. 2, resp. čl. 5 směrnice EIA (ve spojení s příslušnými ustanoveními příloh – přinejmenším se smyslem těchto ustanovení. O jednoznačný rozpor s evropským i českým právem (§ 45i odst. 8 zákona č. 114/1992 Sb., čl. 6 odst. 4 směrnice 92/43/EHS, o stanovištích, čl. 4 odst. 4 směrnice 79/409/EHS, o ptácích) jde v případech zamýšlených zásahů do území Natura 2000. **MŽP (příslušný orgán) má v těchto případech v závěru zjišťovacího řízení podle § 7 odst. 5 zákona EIA navrhnout zpracování variant řešení záměru.**

Příklady:

Rychlostní silnice R52 - nebyla posouzena alternativa využívající existující dálnici D2 a plánovanou výstavbu obchvatu Břeclavi.

Rychlostní silnice R35 – bylo vydáno souhlasné stanovisko EIA (2006), aniž byla posouzena varianta neprocházející ptačí oblastí Komárov.

Rychlostní silnice R55 - bylo vydáno souhlasné stanovisko k variantě záměru, poškozující území ptačí oblasti Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví, ačkoliv nebyly posouzeny varianty, které by touto ptačí oblastí vůbec neprocházely

Nerespektování povinnosti mezistátního posouzení.

Ačkoliv podle § 11-13 zákona EIA i čl. 7 směrnice EIA musí být projekty s předpokládanými vlivy na území jiného státu posouzeny v tzv. mezistátním procesu EIA, v praxi se tak (nejen) u dopravních staveb téměř neděje. **MŽP tak citovaná ustanovení soustavně porušuje.**

Příklad:

Rychlostní silnice R52 – přes zjevně mezistátní povahu záměru (součást spojení Brno – Vídeň) a opakovaná vyjádření rakouských úřadů i veřejnosti nebyl proces EIA veden jako „mezistátní“.

Dálnice D8 – posouzení neproběhlo s odůvodněním, že „odborníci obou stran se dohodli, že proces EIA není potřebný“

Nemožnost dosáhnout účinného soudního přezkumu výsledků řízení EIA

České soudy se odmítají zabývat žalobami proti stanoviskům EIA s odůvodněním, že nejde o závazná rozhodnutí. Tento výklad, který zastává rovněž MŽP, je však v rozporu s čl. 10a směrnice EIA, podle nějž musí mít dotčená veřejnost přístup k soudnímu přezkumu všech „aktů podléhajících účasti veřejnosti“ podle této směrnice. **MŽP by mělo přehodnotit svůj přístup k žalobám proti stanoviskům EIA a přijmout takovou změnu právní úpravy, která by požadavky čl. 10a směrnice EIA jednoznačně zajistila.**

Příklad:

Proti souhlasným stanoviskům MŽP k záměrům **rozšíření dálnice D1, rychlostní silnice R52 a rychlostní silnice R55** byly podány dotčenými vlastníky a NNO žaloby, které Městský soud v Praze odmítl projednat. Ve všech případech byly podány kasační stížnosti, o nichž Nejvyšší správní soud dosud nerozhodl.

4. Návrhy řešení

a) konkrétní již ukončené procesy SEA a EIA

V případech kdy byla vydána stanoviska SEA/EIA k jednotlivým koncepcím nebo plánům či konkrétním stavbám, trpící výše uvedenými nedostatky, ale dosud nebyla vydána žádná nebo jen některá navazující rozhodnutí, zejména územní rozhodnutí, by bylo žádoucí některá tato stanoviska co nejdříve zrušit. Podle názoru EPS by tak v případě stanovisek EIA mohly učinit soudy na základě žalob dotčených osob, avšak stanovisko správních soudů k možnosti samostatného přezkumu stanovisek EIA je dosud odmítavé (viz výše).

Pokud by soudní praxe setrvala na dosavadním přístupu, pak by z hlediska závazků vyplývajících ze směrnice EIA a Aarhuské úmluvy neexistovala jiná možnost, než plný přezkum stanovisek EIA a jim předcházejících procesů EIA v rámci rozhodování o žalobách proti územním rozhodnutím. Taková praxe by byla nevýhodná jak pro dotčenou veřejnost, tak pro všechny další zúčastněné osoby, neboť stanoviska EIA by takto mohla být prohlašována za nezákonná (spolu s územním rozhodnutím) řadu let po jejich vydání.

Jako alternativní řešení se nabízí postup MŽP podle ust. § 156 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podle tohoto ustanovení mohou (resp. musí) správní orgány usnesením zrušit svá vlastní „vyjádření, osvědčení nebo sdělení“ (resp. jakékoli akty, které nemají povahu závazného rozhodnutí) pokud jsou v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle § 156 odst. 1 správního řádu.

Na stanovisko SEA i EIA a postup vedoucí k jeho vydání se správní řád z hlediska obecného vymezení své působnosti (§1) nepochybně vztahuje. Stejně tak je zřejmé, že na tato stanoviska se věcně vztahuje část čtvrtá správního řádu (§ 154-156, tedy včetně citovaného ust. § 156 odst. 2. Pokud jde o vyloučení použití správního řádu, obsažené v ust. § 23 odst. 12 zákona EIA, to se podle

výslovného znění zákona vztahuje na „řízení podle tohoto zákona“ (tj. zákona EIA). Z působnosti správního řádu je tedy vyloučeno řízení upravené zákonem EIA, tedy postup od oznámení záměru do vydání stanoviska SEA či EIA. Vyloučeno však není přezkoumání již vydaného stanoviska podle citovaného ust. § 156 odst. 2 správního řádu, neboť již nejde o řízení podle zákona EIA, ale o přezkum jeho výsledku. Tomuto výkladu je třeba dát přednost i proto, že je obecně nepochybně žádoucí, aby existovala možnost nápravy nezákonnosti stanoviska SEA/EIA samotnými příslušnými úřady.

MŽP by tímto postupem mělo zrušit – s ohledem na věcný význam případů i na významnost právních pochybení – zejména souhlasná stanoviska EIA k rychlostním silnicím R52 a R55, případně i stanoviska SEA k OP doprava a návrhu územního plánu VÚC Břeclavska.

b) obecná změna aplikační praxe

MŽP by mělo jak ve své vlastní praxi, tak při metodickém vedení krajských úřadů zajistit, aby nedocházelo k výše uvedeným typickým případům porušování zákona EIA a směrnic EIA a SEA, tedy především

- při hodnocení koncepcí (plánů, programů) se zabývat jejich konkrétními důsledky
- zajistit posuzování celých záměrů (například dopravních staveb), nikoli pouze jejich částí
- vyžadovat posouzení všech přímých, nepřímých i kumulativních vlivů záměrů
- vyžadovat srovnání vlivů možných variant záměru, zejména pokud jsou dotčeny lokality Natura 2000, a to již na úrovni koncepčních dokumentů
- zohledňovat připomínky veřejnosti, stanoviska i závěry zjišťovacích řízení (mimo jiné) v tomto směru lépe odůvodňovat
- podpořit názor o „přímé“ přezkoumatelnosti výstupů procesu EIA soudy

MŽP by dále mělo důsledně dbát na to, aby procesy EIA byly zahajovány pouze pro záměry, které nejsou v rozporu s platnými stanovisky SEA a by mělo trvat na logické následnosti procesů SEA a EIA. V případech velkých dopravních staveb musí být reálné varianty jejich **koridorů** posuzovány v procesu SEA. V následném procesu EIA by se pak posuzovaly jen varianty tras v rámci daného koridoru. Kromě zjednodušení a urychlení posuzovacích postupů by to také vedlo k zvýšení důvěry občanů ve státní správu.

c) legislativní změny

V platné úpravě procesu EIA je pro zajištění plné transpozice směrnice EIA provést některé dílčí změny (například definovat pojem dotčená veřejnost, rozšířit okruh zveřejňovaných dokumentů týkajících se povolování záměru, transponovat chybějící položky přílohy II směrnice EIA – blíže viz příloženou analýzu z prosince 2006).

V dlouhodobějším horizontu je dle názoru EPS vhodné zvážit celkovou revizi úpravy procesu EIA, především ve vztahu k naplňování požadavků směrnice EIA v řízeních o povolení záměru, jakož i ve vztahu k naznačené potřebě koordinace a logické návaznosti výstupů procesů SEA a 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.