

ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

časopis vydávaný občanským sdružením
Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Adresa redakce: Česká společnost pro právo životního prostředí,

Národní třída č. 18,

Praha 1, PSČ 116 91

e-mail: CSPZP@seznam.cz

webové stránky: www.cspzp.com

Pro členy České společnosti pro právo životního prostředí je časopis zdarma.

Šéfredaktor:

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

e-mail: stejskal@prf.cuni.cz

Sazba a technická redakce provedena
v nakladatelství Eva Rozkotová – IFEC,
Na Ptačí skále 547, 266 01 Beroun
www.eva@rozkotova.com

Výkonná redaktorka:

Mgr. IVANA NOVÁ

Tištěno na papíru splňujícím ISO 14001
a certifikáty FCS a ECF.

27. číslo vyšlo dne 30. 06. 2010 v Praze

Předseda redakční rady:

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

Náklad: 300 výtisků

Časopis v roce 2010 vychází 2x.

Členové redakční rady:

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

JUDr. MVC. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.

prof. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

JUDr. Ing. Filip DIENSTBIER, Ph.D.

doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

JUDr. MILAN KINDL, CSc.

JUDr. SVATOMÍR MLČOCH

RNDr. JAROSLAV OBERMAJER

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.

Upozornění redakce:

Zásady recenzního řízení jsou otištěny na konci tohoto čísla časopisu. Redakce považuje za nepřijatelné publikování jednoho příspěvku ve více periodikách. Redakce si osvojuje právo vyřadit příspěvky nesplňující zásady pokynů pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí nebo příspěvky se souhlasem autora postoupit jinému periodiku. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o zařazení příspěvku do jiného čísla časopisu, než bylo předem dohodnuto s autorem příspěvku; o této skutečnosti jej bude neprodleně informovat. Za obsah jednotlivých příspěvků zodpovídá jejich autor, příspěvky nemusí vyjadřovat stanovisko redakce. Nevyžádané příspěvky se nevracejí.

♠ OBSAH ♠	
ÚVODNÍK	3
TÉMA	
<i>Libor Dvořák</i> Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí	4
NÁZORY	
<i>Michal Sobotka, Petra Humlíčková</i> Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí	91
<i>Ivan Pavelka</i> Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí	96
INFORMACE	
<i>Martin Kubica</i> Operační program Životní prostředí I. Obecné představení programu a jeho legislativní úprava	101
AKTUÁLNĚ	
<i>Zdeněk Horáček</i> Krátké zamyšlení nad novelou vodního zákona z pohledu jejího spoluautora	106
Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA	
<i>Petr Flášar</i> Konference European Union Energy Law and Policy	109
<i>Alena Srbová</i> Grenelle Environnement ve Francii: ekologická revoluce v evropských normách?	113
ZE SOUDNÍ JUDIKATURY	
Rozsudek Soudního dvora EU proti České republice ve věci SEA	119
RECENZE A ANOTACE	
Právní ochrana zvířat	123
PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY	
Sbírka zákonů leden – květen 2010	126



ÚVODNÍK



Vážení čtenáři,

rok 2010 bude pro oblast ochrany životního prostředí (včetně práva) přelomový. Nastartuje patrně proces rozsáhlých změn jak v legislativě, tak praxi. Na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v květnu vzešla nová vláda premiéra Petra Nečase. Poprvé od poloviny 90. let minulého století řídí rezort životního prostředí ministr, který nevzešel z kruhu odborníků na oblast ochrany životního prostředí.

Na konci července začalo na ministerstvu životního prostředí projednávání návrhu ministerstva průmyslu, schváleného koncem května 2010 ještě úřednickou vládou Jana Fischera, na revizi zákonů z oblasti práva životního prostředí. Lze jistě souhlasit, že současná environmentální legislativa je příliš komplikovaná, nesrozumitelná a hlavně neustále (a mnohdy nekonceptně) měněná. Ale je třeba také podotknout, že projednávaný materiál je jednostranný a nevyvážený, jelikož jej zpracovávala jen jedna skupina subjektů, a již podle svého názvu je zaměřena na podporu rozvoje ekonomiky, nikoliv na zlepšení ochrany životního prostředí (až na výjimky). Materiál je ještě hodně syrový (věcně i legislativně u mnoha z celkem 96 návrhů chybný), jednotlivé změny často nejsou ani zdůvodněny. Řada návrhů svědčí o neznalosti předkladatelů, pokud jde o právo životního prostředí.

Nyní k optimističtějšímu tématu. Dostává se Vám do ruky první číslo jubilejního ročníku časopisu České společnosti pro právo životního prostředí. Vědecký časopis České právo životního prostředí vychází již desátým rokem. Za tu dobu vyšlo celkem 27 čísel, přičemž jich mohlo být jistě více, ale hlavní příčinou byl často nedostatek finančních prostředků. O to víc jsme se však snažili z hlediska obsahu. V čísle 11. a 25. jsme otiskli rejstřík všech článků, které za uplynulých devět let spatřily v našem časopisu světlo světa. Děkuji všem, kdo do časopisu kdy přispěli autorsky, i těm, kteří se na jeho vydávání podíleli jiným způsobem. Obzvláště bych chtěl pak poděkovat manželům Evě a Františkovi Rozkotovým, kteří pro Českou společnost pro právo životního prostředí celých deset let zajišťují technickou stránku spojenou s přípravou časopisu do tisku.

Málem jsme koncipovali aktuální číslo jako monotematické. Hlavní téma, i řada dalších příspěvků se totiž týká posuzování vlivů na životní prostředí. Horkou novinkou je rozsudek Soudního dvora EU proti ČR ve věci neplnění směrnice EIA z června 2010. Přesto je však číslo 1/2010 (27) nakonec pestřejší. Přeji Vám příjemné čtení.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.



TÉMA

**POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCÍ
NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ***JUDr. Libor Dvořák***1. Úvod**

Tento článek je upravenou verzí textu rigorózní práce, kterou jsem obhájil na katedře práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v červnu 2010. Pro účely článku jsem text upravil – zejména aktualizoval tak, aby odrážel posun, k němuž v této oblasti došlo.

Institut posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (strategické posuzování, SEA) je součástí českého práva již více než 15 let a za tu dobu se stal velmi důležitým nástrojem ochrany životního prostředí. Způsob jeho právní úpravy a následně pak aplikace v praxi významným způsobem přispívá k prevenci v oblasti ochrany životního prostředí a k integraci aspektů ochrany životního prostředí do zpracovávání sektorových koncepcí nejrůznějšího typu.

Tento text ve své úvodní části podává obecné charakteristické rysy SEA a rozdíly oproti příbuznému institutu, kterým je posuzování projektové. I přesto, že česká právní úprava pochází již z počátku 90. let a na úrovni obecně závazného právního předpisu šlo o jednu z prvních úprav v Evropě, není strategické posuzování institutem domácího (tj. vnitrostátního) původu. Proto v úvodní části podrobněji rozebírám počátky tohoto institutu v USA a některých zemích západní Evropy a jeho vývoj v legislativě Evropské unie (EU), zejména v souvislosti s přípravou a projednáváním směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí přijaté v roce 2001 – po více než 10 letech od představení jejího prvního návrhu. Strategické posuzování je též různým způsobem upraveno v několika důležitých mezinárodních smlouvách, které také zmiňuji.

Počátky české právní úpravy strategického posuzování spadají do roku 1992, kdy byl přijat zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Ačkoli oblast posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí byla upravena pouze v jediném paragrafu, jednalo se o mimořádně významnou úpravu, kterou podrobně charakterizuji – zejména z hlediska těch prvků, které převzala i platná právní úprava.

* Autor je ředitelem legislativního odboru Ministerstva životního prostředí a též doktorandem na katedře práva životního prostředí PF UK v Praze.

Klíčovou částí je poměrně detailní charakteristika platné právní úpravy strategického posuzování, a to z hlediska předmětu tohoto institutu a jeho prvků, které jsou současně fázemi procesu SEA (příprava zprávy o vlivech na životní prostředí, provádění konzultací, monitoring apod.).

Kromě příslušné části zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je u každé dané fáze podrobněji rozebírán i platný stavební zákon, který obsahuje poměrně komplexní úpravu strategického posuzování koncepcí v oblasti územního plánování. Zmíněna jsou také ustanovení dalších předpisů, pokud obsahují pravidla strategického posuzování (zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon a jeho prováděcí vyhláška apod.).

Co se týče zvolené metody, jde o analýzu platné právní úpravy, a to ve všech relevantních souvislostech. V případě zjištěných nedostatků platné právní úpravy uvádím v některých případech i možnou úpravu *de lege ferenda*.

Výchozím rámcem pro českou právní úpravu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí je legislativa EU, zejména směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Požadavky této směrnice byly rozhodující při přípravě vnitrostátní právní úpravy a výrazně ovlivnily její podobu. Proto u jednotlivých procesních etap strategického posuzování analyzuji i vztah vnitrostátní úpravy a požadavků této směrnice (popřípadě také ustanovení mezinárodního práva, konkrétně Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí), a to i v souvislosti s řízením o porušení Smlouvy o založení Evropského společenství, kterou v letech 2008 – 2009 vedla Evropská komise proti České republice z důvodu nesprávné transpozice některých ustanovení směrnice do českého právního řádu.

V oblasti strategického posuzování zatím není k dispozici judikatura Evropského soudního dvora, která by pomohla překlenout některá ne příliš jasná ustanovení směrnice. Nicméně tato judikatura je již od poloviny 90. let velmi rozsáhlá v oblasti projektového posuzování. Vzhledem k příbuznosti obou institutů uvádím proto také ty závěry Evropského soudního dvora, které lze bez větších obtíží vztáhnout i na oblast posuzování strategického.

2. Strategické posuzování (SEA) a jeho vztah k projektovému posuzování (EIA)

2.1 Charakteristika SEA

Strategické posuzování (SEA = Strategic Environmental Assessment) je nástroj ochrany životního prostředí, který se aplikuje při zpracovávání a schvalování programových dokumentů nejrůznějšího typu, jejichž realizace má nebo může mít vliv na životní prostředí. Předmětem SEA jsou strategické dokumenty zpracovávané na různých úrovních rozhodovacího procesu. V procesu SEA se hodnotí navrhované

vlivy těchto připravovaných dokumentů na životní prostředí a navrhuje se opatření, která by měla pokud možno zajistit co nejmenší negativní vliv realizace koncepce na životní prostředí. Prostřednictvím SEA se zároveň dává příležitost veřejnosti, ať odborné či laické, aby se podílela na rozhodovacím procesu ve věcech, které se týkají životního prostředí a jeho ochrany.

Strategické posuzování se historicky odvodilo od staršího institutu, kterým je **projektové posuzování (EIA = Environmental Impact Assessment)** a který se do jisté míry obdobným způsobem aplikuje při rozhodování o realizaci jednotlivých projektů (záměrů). Tyto nástroje ochrany životního prostředí mají celou řadu shodných prvků. Oba obecně vychází z předpokladu, že každá lidská činnost se ve svém důsledku nějakým způsobem projevuje na stavu životního prostředí. Cílem právní úpravy na vnitrostátní úrovni, tím méně na mezinárodní úrovni však není – a ani nemůže být – regulace veškeré lidské činnosti tak, aby ke škodlivým následkům vůbec nedocházelo. Je však možno identifikovat určité zásahy člověka do životního prostředí, které mají na stav a vývoj životního prostředí podstatný vliv a vytvořit mechanismy, jak těmto vlivům předcházet, resp. pokud to není možné, tak je alespoň eliminovat na přijatelnou úroveň. Pokud pak environmentální vlivy některých lidských aktivit nastanou, pak je důležité, aby byly vyrovnány (kompenzovány) jinými vlivy, které jsou naopak pro životní prostředí pozitivní.

Strategické i projektové posuzování tvoří tedy součást rozhodovacího procesu a je projevem snahy včlenit do něj aspekty ochrany životního prostředí ve výše uvedeném smyslu.

Z tohoto hlediska jsou tedy oba instituty velmi podobné, neboť akcentují preventivní charakter ochrany životního prostředí. Na rozdíl od některých jiných institutů ochrany životního prostředí (např. poplatků nebo nápravných opatření), které se realizují v průběhu environmentálně škodlivé činnosti nebo i po ní, strategické a projektové posuzování je projevem snahy předcházet škodám na životní prostředí a zhoršování jeho stavu.

Z hlediska členění nástrojů ochrany životního prostředí jsou SEA i EIA řazeny mezi **nástroje horizontální (průřezové)** – obdobně jako například integrovaná prevence nebo přístup k informacím o životním prostředí. Nevztahují se tedy primárně k ochraně té či oné specifické složky životního prostředí (voda, půda, ovzduší apod.), nýbrž sledují ochranu životního prostředí jako celku, včetně interakcí mezi jednotlivými složkami.

2.2. Strategická a projektová fáze rozhodovacího procesu

Po výše uvedených stejných, resp. obdobných znacích SEA a EIA je nutno zmínit jejich odlišnosti. Ta zásadní se odvozuje od časového průběhu rozhodovacího procesu v celé jeho komplexnosti – počínaje zpracováním programového dokumentu až

do vydání příslušného povolujícího rozhodnutí. Rozdílné zařazení SEA a EIA do jednotlivých fází rozhodovacího procesu determinuje mnohé odlišnosti mezi oběma instituty – míru podrobnosti prováděného hodnocení, použitou metodiku apod.

Rozhodovací proces lze obecně rozdělit na dvě fáze (etapy):

První etapu je možno označit jako **strategickou**, v jejímž průběhu je zpracován a schválen dokument strategické povahy, který má různé označení lišící se většinou podle úrovně, na níž je přijímán. Obvykle se rozlišují tři úrovně, resp. tři typy strategických opatření – *politika* či *strategie* (v angličtině se obecně užívá označení „policy“) přijímané většinou na nejvyšší, tj. celostátní úrovni, a dále *plán* (plan) a *program* (programme).¹ Účelem strategických dokumentů je buďto komplexně postihnout rozvoj určité lokality nebo nějakého oboru (odvětví) lidské činnosti. Z hlediska vazby na následující etapu rozhodovacího procesu obsahují dokumenty strategické povahy buď přímo konkrétní projekty anebo alespoň podávají určitá kritéria pro pozdější rozhodování o nich, popřípadě závazně zakotvují podmínky pro rozhodovací proces.

Druhá fáze rozhodovacího procesu je **projektová**, kdy je daný projekt již předmětem povolovacího řízení, resp. povolovacích řízení vedených správními úřady. Výsledkem této etapy je pak správní akt, který opravňuje žadatele k uskutečnění projektu.²

Jak je uvedeno výše, EIA se provádí ve fázi projektové, konkrétně tehdy, když je návrh projektu předložen úřadu, který je oprávněn posuzování provádět, resp. vydat příslušné povolení k realizaci projektu³. Když byla EIA jako preventivní nástroj ochrany životního prostředí uvedena do právních předpisů jednotlivých zemí (od počátku 70. let 20. století šlo o USA, Kanadu a později některé členské země Evropského hospodářského společenství; v tehdejších socialistických zemích tento institut zakotven z pochopitelných důvodů nebyl), ukázaly se poměrně záhy její přednosti – u jednotlivých projektů se mohly důkladněji zvažovat vlivy na životní prostředí, dříve méně průhledná povolovací řízení se otevřela veřejnosti apod.

Zároveň se však nemohly neprojevit limity tohoto přístupu, kdy se (jinak velmi pozitivní) hodnocení environmentálních dopadů a navrhování odpovídajících zmírňujících či kompenzačních opatření sice provádí, avšak až na samém konci rozhodovacího procesu. Jednotlivé projekty jsou totiž rozhodovány v rámci veřejné správy daleko dříve, než se o nich vede povolovací řízení. Typickým příkladem je územní či prostorové plánování (byť je jeho úprava v různých zemích odlišná), které rozho-

¹ Pojmůsloví je v tomto případě poměrně důležité, byť ne příliš jednotné, jak bude ještě ukázáno níže.

² Jistým průnikem jsou dokumenty spíše plánovací či programové povahy, které však již obsahují konkrétní projekty; schválení plánu pak umožňuje daný projekt realizovat (příkladem jsou tzv. master plans ve Velké Británii, částečně i regulační plány v ČR podle nového stavebního zákona).

³ Na tom se nic nemění ani v případě, že je proces EIA oddělen od povolovacího řízení a fakticky mu celý předchází – jako je tomu např. v ČR.

duje o využití území a jeho širších vazbách v měřítku lokálním, ale také regionálním a dokonce celostátním (národním). Podstatným faktorem je zde i to, že u mnohých záměrů, které mají zásadní vliv na životní prostředí se už v této fázi závazně rozhoduje o takových otázkách, které již nemohou být znovu otevírány v následném povolujícím řízení – naopak, jedná se o aspekty, které jsou pro příslušný úřad vedoucí povolovací řízení závazné. Typickým příkladem jsou trasy celostátních či nadregionálních dálnic či rychlostních silnic rozhodované standardně na národní úrovni – ať už činností exekutivy, nebo rozhodnutím Parlamentu, jako je tomu u vybraných pozemních komunikací v některých zemích (Německo, Rakousko). V takových případech se na projektové úrovni rozhoduje maximálně o vedení trasy v koridoru, který je však již předem daný a nelze jej měnit.

Pokud se tedy environmentální aspekty nezvažují v rané fázi rozhodovacího procesu (tedy ve fázi strategické), je výsledný přínos později prováděné EIA nevyhnutelně oslaben. Nehledě na to, že i veřejnost má omezenější příležitosti vstoupit do tohoto procesu a efektivně jej ovlivňovat již od počátku.

Právě tyto okolnosti úvahy a snahy překlenout mezeru spočívající v absenci environmentálního posuzování v první fázi rozhodovacího procesu vedly ke vzniku SEA jako samostatného nástroje ochrany životního prostředí, který se aplikuje právě ve strategické etapě rozhodování (a to nejlépe od jejího samého počátku). Zakotvení SEA v právních rádech jednotlivých států a nakonec i na úrovni EU vyžadovalo samozřejmě určitý čas – svou roli zde nepochybně hrál i fakt, že strategická etapa rozhodovacího procesu je těsněji propojena s politickými aspekty, než je tomu u konkrétních projektů.

Strategické posuzování se tedy postupně v jednotlivých zemích odděluje od EIA (poprvé tak vzniká v Nizozemí v roce 1987) a začíná být chápáno jako zcela samostatný instrument ochrany životního prostředí. Tento proces byl na mezinárodní úrovni dovršen v roce 2003 sjednáním *Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí* (tzv. SEA Protokol). Hned následujícího roku, přesněji v červnu 2004, vstupuje pak v účinnost *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí* (tzv. SEA směrnice), která po obsahové stránce Protokol do značné míry inspirovala. Je to příznačné, neboť v rámci práva EU je SEA jedním z klíčových institutů ochrany životního prostředí a proto EU výraznou měrou přispěla k sjednání a uzavření Protokolu.

V době, kdy uplynulo implementační období k SEA směrnici byly již její požadavky součástí i českého právního řádu.⁴ Česká republika navázala tak na svou

⁴ Implementační období směrnice 2001/42/ES uplynulo 21. července 2004; zákon č. 93/2004 Sb., který formou novely zákona č. 100/2001 Sb. provedl transpozici této směrnice, vstoupil v účinnost dnem 1. května 2004.

poměrně progresivní úpravu SEA datující se již do roku 1992 a byla mezi prvními členskými zeměmi EU, které institut SEA v plném rozsahu začaly aplikovat.

3. SEA v mezinárodním právu

3.1 Deklarace z Ria

Ačkoli v závazných pramenech mezinárodního práva se SEA objevuje teprve relativně nedávno, pro její vývoj je nutné zmínit již události mnohem staršího data. Z ideového a politického hlediska je totiž SEA jako preventivní nástroj ochrany životního prostředí spojena s konceptem (trvale) udržitelného rozvoje, který byl poprvé formulován v roce 1987 ve známé zprávě nazvané „Naše společná budoucnost“, kterou předložila komise OSN pod vedením Gro Harlem Brundtlandové. Princip udržitelného rozvoje byl následně základním stavebním kamenem Deklarace o životním prostředí a rozvoji přijaté na závěr konference OSN o životním prostředí a rozvoji (tzv. Summit Země) v Rio de Janeiru v roce 1992. Z tohoto hlediska je klíčový zejména princip 4, který v souvislosti s udržitelným rozvojem zdůrazňuje propojení ochrany životního prostředí a procesu rozvoje, a dále princip 10, který výslovně uznává účast veřejnosti ve věcech životního prostředí jako základní podmínku udržitelného rozvoje. V neposlední řadě je třeba zmínit princip 17, podle něhož „hodnocení vlivu činností na životní prostředí (EIA) jako nástroj uplatňovaný na celostátní úrovni musí být aplikováno na ty navrhované aktivity, které by pravděpodobně mohly mít závažný negativní dopad na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování odpovídajících státních orgánů.“

Ačkoli byla Deklarace z Ria stále ještě právně nezávazná, měla velký význam z politického hlediska, a to jak pro další vývoj na mezinárodní úrovni, tak pro promítnutí jednotlivých principů uvedených v Deklaraci do normativních předpisů – typickým příkladem je legislativní činnost EU.

3.2 Espoo úmluva

V době konání summitu v Riu existoval již na mezinárodní úrovni předpis, který upravoval posuzování vlivů na životní prostředí. **Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států** sjednaná smluvními stranami v rámci Evropské hospodářské komise Organizace spojených národů (EHK OSN) dne 25. února 1991 ve finském městě Espoo (odtud její často užívaný zkrácený název Espoo úmluva) se stala první mezinárodní úmluvou v této oblasti.⁵ I přesto, že se

⁵ Mezi signatářskými zeměmi byla již i tehdejší Česká a Slovenská federativní republika. Úmluva vstoupila v platnost 10. září 1997, v současné době má 42 smluvních stran, včetně EU. ČR dokončila ratifikační proces v únoru 2001; následně vstoupila Úmluva pro ČR v platnost 27. května 2001 (ve Sbírce mezinárodních smluv byla publikována pod číslem 91/2001).

vztahovala pouze na projektové posuzování (a to nikoli obecně, nýbrž pouze na tzv. přeshraniční posuzování – tedy na případy, kdy činnosti uvedené v příloze I pravděpodobně mají závažné nepříznivé vlivy na životní prostředí přesahující státní hranice), je její přínos i pro oblast SEA dosti podstatný.

Z právního hlediska je velmi důležité jedno z úvodních ustanovení úmluvy, podle něhož jsou smluvní strany zavázány přijmout, buď jednotlivě nebo společně, všechna vhodná a účinná opatření s cílem předcházet, omezovat a kontrolovat závažné nepříznivé přeshraniční vlivy navrhovaných činností na životní prostředí (čl. 2 odst. 1). V tomto ustanovení je tedy uveden klíčový princip prevence a vzhledem k tomu, že v textu tohoto ustanovení není odkaz na přílohu I, je nepochybné, že se tato zásada vztahuje na jakékoli činnosti – tedy i na ty neuvedené v příloze. Princip prevence je tak prostřednictvím Espoo úmluvy zakotven v mezinárodním právu jako jeden z těch, které upravují vztahy mezi suverénními státy v případě závažných nepříznivých přeshraničních vlivů navrhovaných činností na životní prostředí.⁶ Navíc není vnímán výlučně jako princip vztahující se k ochraně životního prostředí, nýbrž jako princip obecný.

Význam principu prevence zakotveného v čl. 2 odst. 1 Espoo úmluvy je o to větší, že tato úmluva se netýká pouze a výhradně projektového posuzování. Čl. 2 odst. 7 vyzývá smluvní strany, aby používaly zásady posuzování vlivů na životní prostředí „ve vhodné míře“ i na politiky, plány a programy. Espoo úmluva tak rozšiřuje působnost zásad procesu EIA (mezi něž lze počítat například konzultace) i na strategické posuzování. Z dnešního pohledu se může zdát nedostatečné, že v souvislosti s aplikací na politiky, plány a programy se hovoří pouze o principech a že i tak je to pouze formou *soft law*, nicméně počátkem 90. let šlo o velký krok kupředu, zejména uvědomíme-li si, že v té době ještě neexistovala komunitární právní úprava v této oblasti a ustanovení o SEA byla na národní úrovni v legislativě pouze výjimečně (Nizozemí, Velká Británie), a to ještě – porovnáme-li to s dnešním stavem – v zárodečné a poměrně torzovité podobě.

Přes volnou formulaci čl. 2 odst. 7 mělo toto ustanovení svůj význam pro další vývoj v oblasti SEA. V souvislosti s tím, jak se strategické posuzování začínalo uplatňovat ve stále větším počtu zemí (od roku 1992 také v Československu, resp. v ČR), sílila vůle přijmout i zde závazný mezinárodní dokument. Významným iniciačním

⁶ Na princip prevence se odvolává i řada rozsudků Mezinárodního soudního dvora – příkladem je rozsudek ve věci Gabčíkovo-Nagymaros (1997), kde se hovoří o nutnosti opatrnosti a prevence s ohledem na často nevratný charakter škod na životním prostředí. Je velmi pravděpodobné, že aplikace tohoto principu bude zásadní i ve sporu Rumunsko vs. Ukrajina, v němž rumunská strana namítá porušení Espoo úmluvy Ukrajinou v souvislosti s výstavbu navigačního kanálu v přírodně velmi cenné deltě Dunaje. Nyní je spor řešen na půdě Espoo úmluvy a současně je předmětem řízení u Mezinárodního soudního dvora v Haagu..

faktorem byl i vývoj na úrovni EU, zejména návrh směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů, který předložila Evropská komise v březnu 1997, jeho projednání a nakonec i schválení.

3.3 Aarhuská úmluva

Svou roli v úsilí přijmout závaznou mezinárodní smlouvu v oblasti SEA sehrálo nepochybně i sjednání další mimořádně významné mezinárodní úmluvy, která se bezprostředně týká ochrany životního prostředí. Dne 25. června 1998 byla v dánském Aarhusu, opět na půdě EHK OSN, uzavřena **Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí** (Aarhuská úmluva).⁷ Způsobem obdobným jako u Espoo úmluvy se v čl. 7 rozšiřuje princip účasti veřejnosti rovněž na přípravu plánů a programů. Nejde tedy ještě o vytvoření obecných pravidel pro strategické posuzování na mezinárodní úrovni (to by ostatně Aarhuská úmluva vzhledem ke svým cílům a předmětu působnosti ani nemohla učinit), ale „pouze“ o vymezení toho, co jsou smluvní státy povinny zajistit při přípravě plánů a programů z hlediska účasti veřejnosti. Tento princip je však imanentní procesu SEA a proto je nepochybné, že v porovnání s velmi měkkou úpravou v Espoo úmluvě posunuje čl. 7 Aarhuské úmluvy závazky smluvních stran významně kupředu. Zvláště když jasně odkazuje na to, která ustanovení čl. 6 mají být použita. Při přípravě plánů a programů je tak třeba veřejnosti informovat, poskytnout jí dostatečný čas k účinné účasti s tím, že účast veřejnosti je nutno zajistit v počátečním stadiu rozhodovacího procesu (tedy v tomto případě v počátku přípravy plánu a programu); v rozhodnutí (zde při schválení plánu a programu) je pak nutno náležitě vzít v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Formou *soft law* („Každá strana bude usilovat“, „v přiměřeném rozsahu“) se navíc smluvní strany zavazují poskytnout veřejnosti příležitost k její účasti i při přípravě politik (policies) týkajících se životního prostředí.

3.4 SEA Protokol

Přelom tisíciletí znamenal pro SEA a její právní úpravu na mezinárodní scéně značný posun. Na úrovni EU bylo dokončeno dlouhé vyjednávání o SEA směrnici, která mohla být tak v červnu 2001 publikována v Official Journal.⁸ Smluvní strany Espoo úmluvy se v tomtéž roce na únorovém zasedání v Sofii dohodly na přípravě právně závazného protokolu o strategickém posuzování (rozhodnutí II/9).

Výsledkem vyjednávání, jichž se aktivně zúčastnila i Česká republika bylo přijetí **Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí**, který byl podepsán

⁷ Úmluva vstoupila v platnost dne 30. října 2001; pro ČR vstoupila úmluva v platnost po ukončení ratifikačního procesu v říjnu 2004, ve Sbírce mezinárodních smluv byla publikována pod číslem 124/2004.

⁸ Úř. věst. L 197/30, 21. 7. 2001.

v rámci 5. ministerské konference „Životní prostředí pro Evropu“ konané v květnu 2003 v Kyjevě. Protokol zde kromě Evropských společenství podepsalo 35 států; tento počet signatářů však není konečný, neboť se jedná o dokument, který mohou podepsat i další členské státy EHK OSN a organizace uvedené v čl. 21 Protokolu.

Vzhledem k tomu, že SEA směrnice byla přijata ve stejném roce, kdy se smluvní strany zavázaly Protokol připravit, je logické, že ustanovení směrnice se stala základem i pro obsah Protokolu. EU samotná a její členské země sehrály navíc rozhodující úlohu při formování konečného obsahu Protokolu.

Souhrnně lze konstatovat, že SEA Protokol se s požadavky směrnice shoduje a zavádí charakteristické prvky procesu SEA, které jsou v podstatě totožné jako podle směrnice. Přesto se v několika směrech významně odchyluje, resp. oproti směrnici obsahuje některé nové požadavky.

Především se jak v úvodním ustanovení o cíli Protokolu, tak i v celém následujícím textu výslovně zdůrazňuje, že strategické posuzování v sobě zahrnuje hodnocení vlivů na životní prostředí, a to včetně vlivů na lidské zdraví.

Mimořádně důležitý je i jeden z cílů Protokolu – přispívat k tomu, aby se k zájmům životního prostředí, včetně zdraví přihlíželo i při přípravě politik (policies) a právních předpisů (legislation); přiměřeně začlenit hlediska ochrany životního prostředí, včetně zdraví do procesu jejich přípravy se pak strany zavazují v čl. 13. Přestože jde, velmi obdobně jako v čl. 7 Aarhuské úmluvy, o ustanovení soft law, jde o významný závazek – zejména při porovnání se SEA směrnicí, která se nevztahuje na jiné strategické dokumenty, než jsou plány a programy.

Novinkou oproti směrnici je také výslovné uvedení slov „screening“ (čl. 5) a „scoping“ (čl. 6), které se standardně používají v odborné literatuře i v metodologických postupech, SEA směrnice však s nimi nijak nepracuje. Z praktického hlediska je pak důležité, že i v těchto fázích procesu SEA se má podle Protokolu výslovně konzultovat i dotčená veřejnost.

Výše uvedená „nadstandardní“ ustanovení uvedená v SEA Protokolu (v porovnání se SEA směrnicí) nejsou marginální povahy. Nastolují dokonce otázku, zda EU nebude nucena v důsledku toho SEA směrnicí novelizovat.⁹

⁹ Srov. Joao, E: Key Principles of SEA. In: Schmidt, M., Joao, E., Albrecht, E. (ed): Implementing Strategic Environmental Assessment, Springer Berlin – Heidelberg 2005.

4. Počátky právní úpravy SEA v USA a v Evropě, vývoj na úrovni EHS/ES, směrnice 2001/42/ES

4.1 USA – zákon NEPA

Obdobně jako je tomu u EIA, i počátky SEA je nutno hledat v legislativě USA. **Zákon o ochraně životního prostředí (National Environmental Policy Act, NEPA)** účinný od 1. ledna 1970 je vůbec prvním komplexním právním předpisem zabývajícím se ochranou životního prostředí. Jde o zákon celostátní a upravuje tedy pouze věci rozhodované na úrovni federace, nikoli jednotlivých amerických států, které mají vůči centru poměrně silné postavení. Jako vůbec první předpis vůbec upravuje tento zákon povinnost zpracovávat v případě projektů **tzv. Environmental Impact Statement (EIS)**,¹⁰ tedy jistý popis možných negativních vlivů na životní prostředí spolu s návrhy na jejich možné vyloučení či alespoň omezení.

NEPA je rovněž prvním právním předpisem, který v zárodečné podobě upravuje i strategické posuzování – ve svém čl. 102 odst. 2 písm. c) stanoví, že návrhy právních předpisů a dalších hlavních federálních opatření, které mají významný vliv na životní prostředí musí obsahovat podrobnou charakteristiku vlivů na životní prostředí.

NEPA současně zřídila Radu pro kvalitu životního prostředí (Council on Environmental Quality, CEQ), která k zákonu následně vydala podrobnější prováděcí předpisy. Předmět SEA se podle těchto předpisů neomezuje pouze na plány a programy, ale obsahuje veškeré nové i probíhající činnosti – těmi jsou míněny projekty i programy realizované z úrovně federace a také předpisy, plány i politiky (policies). Je tedy zřejmé, že SEA je na poměrně obecné úrovni (lépe řečeno nerozlišuje se mezi SEA a EIA z dnešního pohledu) a zároveň její záběr je poměrně široký.

4.2 Primární právo EU

4.2.1 Římské smlouvy

Evropské hospodářské společenství (EHS) vzniká od 1. ledna 1958 na základě **Smlouvy o založení EHS (Smlouva, SES)** podepsané v březnu 1957 v Římě společně se Smlouvou o založení Evropského společenství atomové energie (EURATOM). Zatímco EURATOM byl – společně s Evropským společenstvím uhlí a oceli (ESUO, smlouva byla podepsána již v roce 1951 a v účinnost vstoupila počátkem roku 1952) – společenstvím sektorového typu a zahrnoval integraci v určitém průmyslovém odvětví, EHS má od počátku o poznání širší přístup, neboť v jeho rámci jsou přijímána opatření týkající se obecně ekonomiky a obchodu. Římské smlouvy vytváří i nejdů-

¹⁰ EIA směrnice pojem nepřebírá a hovoří v této souvislosti o informacích předkládaných developerem (žadatelem); v ČR se pro tento dokument užívá pojmu „dokumentace (EIA)“.

ležitější a dodnes fungující orgány – Evropskou komisi, Radu a také Evropský soudní dvůr.¹¹

4.2.2 *Princip prevence*

Co se týče ochrany životního prostředí, první komunitární legislativa začíná být přijímána od 1. poloviny 70. let 20. století (směrnice o odpadech, směrnice o kvalitě pitné vody apod.). Nicméně podle základních smluv nemělo EHS pravomoci v oblasti ochrany životního prostředí, neboť to byla tehdy sféra náležející výlučně do působnosti členských států. Přijímané právní předpisy, které se týkaly ochrany životního prostředí musely mít proto základ v ustanoveních SES, které se týkaly zejména požadavků na sbližování (harmonizaci) právních předpisů. Odůvodnění environmentálních předpisů tedy nejčastěji vycházelo z potřeby harmonizovat právní úpravu obecně. Tím byl však prostor pro efektivní ochranu životního prostředí do značné míry omezen.

Situace se radikálně mění přijetím přelomového *Jednotného Evropského Aktu (JEA, 1986)*, který s účinností k 1. lednu 1987 poprvé významným způsobem mění základní smlouvy. Do SES se především dostala ustanovení o cílech EHS při ochraně životního prostředí¹² – tím byla založena pravomoc orgánů EHS (později ES) na tomto úseku. Napříště tedy mohla činnost EHS vycházet i výlučně z důvodů ochrany životního prostředí a nebylo nutno odvolávat se na důvody jiného charakteru.

V nové kapitole o ochraně životního prostředí je (v nynějším čl. 174 odst. 2) obsažena také stěžejní, zřejmě nejdůležitější zásada ochrany životního prostředí na komunitární úrovni – **zásada (princip) prevence**, podle níž je třeba včas provádět potřebná opatření, která zabrání ohrožení nebo poškození životního prostředí. Ve svých rozsudcích ve věci tzv. nemoci šílených krav (*Komise vs. Velká Británie, C-157/96, C-180/96*) vztáhl Evropský soudní dvůr tento princip – společně s principem předběžné opatrnosti (precautionary principle)¹³ – i na ochranu spotřebitelů před touto nemocí. Tím se princip prevence dostává z výlučné sféry ochrany životního prostředí a i na úrovni ES se stává všeobecným principem politiky a práva.

Brzy po JEA dochází k další, a tentokrát ještě mnohem podstatnější úpravě základních smluv. Vstupem *Smlouvy o Evropské Unii (tzv. Maastrichtská smlouva)* v účinnost dochází od listopadu 1993 k dalekosáhlým změnám – vzniká Evropská unie jako nadstátní útvar *sui generis*, kterou tvoří Evropská společenství (ES, ESUO

¹¹ Roku 1967 se orgány fungující samostatně podle všech tří základních smluv spojují, v roce 1979 se formuje další základní orgán – Evropský parlament, roku 2002 končí pak platnost Smlouvy o Evropském společenství uhlí a oceli, která jako jediná byla sjednána na omezenou dobu (50 let).

¹² Čl. 130r, nyní čl. 174 Smlouvy.

¹³ Tento princip ukládá jednat za účelem odvrácení hrozby závažného a nevratného poškození zdraví a životního prostředí, a to i tehdy, nejsou-li k dispozici nezvratné a jednoznačně vědecky podložené důkazy o tom, že ke škodě skutečně dojde.

a EURATOM) a další dva tzv. pilíře – Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Přímo do úvodních ustanovení základacích smluv se dostává zásada udržitelného rozvoje (čl. 2 a 6 SES),¹⁴ která je tak uznána jako jeden ze základních ideově-politických konceptů, na nichž je EU založena.

4.2.3 Zásada integrace

Jak bylo již zmíněno výše, americký zákon NEPA byl vůbec první úpravou institutu „environmental assessment“ – tehdy ještě bez většího rozlišování mezi EIA a SEA. Právní úprava v USA inspirovala v průběhu 70. a 80. let některé další země, které ve více či méně modifikované podobě převzaly tento institut i do své vnitrostátní legislativy. V této době se však téměř výlučně jednalo o země mimoevropské (Kanada, Austrálie).

Na úrovni tehdejšího EHS je mezníkem až rok 1985, kdy je přijata **směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí (85/337/EHS), tzv. EIA směrnice**.¹⁵ V souvislosti s potřebou transpozice tohoto právního předpisu (implementační období končilo 3 roky po publikaci této směrnice, tj. v červenci 1988) dochází v mnoha členských zemích EHS k rozvoji věcných i právních poznatků o tomto institutu, což se pozitivně odrazilo i v oblasti SEA.

Z dnešního pohledu by se mohlo zdát samozřejmé, že před (nebo přinejmenším společně s) úpravou posuzování vlivů jednotlivých projektů by měly právní předpisy zakotvit i posuzování strategické. Strategické dokumenty totiž realizaci konkrétních projektů předurčují a stanoví více či méně závazný rámec, který pak musí být v daném území při povolovacích řízeních již respektován (viz též kapitola 2.2.). Z tohoto hlediska pak může být vnímáno jako nelogické, že k posuzování dochází až na projektové úrovni, když již byla provedena klíčová rozhodnutí. Těmi lze v těchto případech chápat rozhodnutí o tom, zda a jaká činnost má být vůbec v daném území realizována a nikoli již konkrétní podmínky její realizace (ty se právě řeší až na úrovni projektové). Bez předchozího provedení strategického posouzení hraje totiž posouzení projektové v podstatě roli zhodnocení nevratných vlivů (dopadů) dané činnosti, aniž by bylo možno tyto vlivy výrazněji eliminovat již od začátku rozhodovacích procesů. Při provedení včasného strategického posouzení lze naopak takovým vlivům předejít a tím se vyhnout pozdějším environmentálním problémům.¹⁶ Na rozdíl od EIA je také možné mnohem lépe a komplexněji podchytit i kumulativní vlivy.

¹⁴ Smlouva o EU v této věci není příliš přesná, neboť je v ní užit termín „udržitelný růst (sustainable growth)“, což může být oproti standardně užívanému pojmu udržitelný rozvoj jistý významový posun. Tak jako tak, tento termín není však smlouvou nijak definován.

¹⁵ Vzhledem k tomu, že byla schválena před JEA, jsou jejím právním základem čl. 100 a 235 SES, tedy nikoli ustanovení o působnosti Společenství v oblasti ochrany životního prostředí.

¹⁶ Srov. Sheate, W.: The EC Directive on Strategic Environmental Assessment: A Much-Needed Boost for Environmental Integration. In: European Environmental Law Review, December 2003.

Faktem však je, že v porovnání s projektovým posuzováním měla právní úprava SEA na celoevropské úrovni poměrně výrazné zpoždění. Důvod lze jistě hledat v tom, že v oblasti strategického posuzování chyběla právní úprava v jednotlivých členských zemích EHS, která by se mohla stát inspirací pro úpravu na úrovni komunitární. S tím pochopitelně souvisel i nedostatek praktických zkušeností s prováděním takového typu posuzování – a to přesto, že samotná plánovací činnost v oblastech, které mají vztah k životnímu prostředí má v Evropě dlouhou tradici – typickým příkladem je územní, resp. prostorové plánování (land use planning, spatial planning), resp. městské a venkovské plánování (town and country planning) ve Velké Británii.

Ještě podstatnější důvod pro výrazné zpoždění za právní úpravou EIA je nutno hledat spíše v politické rovině. V 70. a 80. letech 20. století byl sice vývoj environmentální legislativy v jednotlivých členských zemích i na úrovni EHS poměrně rychlý, přesto členské státy nebyly ještě zcela ochotné omezit výsostnou pravomoc rozhodování svých orgánů ve strategických otázkách, a to nejen věcně (tj. zejména ve prospěch výraznějších ohledů na životní prostředí), ale i procedurálně (větší účasti veřejnosti a s tím související vyšší mírou informovanosti).

Dnes je SEA všeobecně chápána jako klíčový nástroj při prosazování jednoho z hlavních principů politiky a práva EU v oblasti ochrany životního prostředí – totiž **principu integrace environmentálních aspektů do strategických rozhodovacích procesů**. Je proto logické, že nejprve musel být všeobecně uznán tento princip na úrovni EU. Poprvé se tak stalo – byť zatím pouze výlučně v oblasti ochrany životního prostředí – prostřednictvím Pátého akčního programu o životním prostředí („Směrem k udržitelnosti“)¹⁷ z května 1993, který v souvislosti s udržitelným rozvojem výslovně uznal nutnost posuzovat environmentální dopady („implications“) všech relevantních politik, plánů a programů.

Výrazným mezníkem byla pak **Amsterodamská smlouva (1997)**, v účinnost vstoupila v květnu 1999), která do Smlouvy o založení ES doplnila článek 6, podle něhož požadavky ochrany životního prostředí je třeba integrovat do formulování všech politik a činností Společenství, a to s ohledem na podporu udržitelného rozvoje.

Zásada integrace se spolu s již dříve v primárním právu zakotveným principem prevence a také s principem účasti veřejnosti na rozhodování stává základním principem, z něhož vychází strategické posuzování.

Hned následujícího roku po přijetí Amsterodamské smlouvy se EU na summitu hlav států a vlád v Cardiffu (červen 1998) formálně zavázala integrovat aspekt ochrany životního prostředí do všech politik EU. Tím byl odstartován tzv. cardiffský proces, mezi jehož hlavní výsledky patří zejména schválení Strategie udržitelného roz-

¹⁷ Úř. věst. C 138, 17. 5. 1993

voje na summitu v Göteborgu (červen 2001) a včlenění aspektů ochrany životního prostředí do procesu hospodářských a sociálních reforem zahájených v roce 2000.¹⁸

4.3 Počátky SEA v evropských zemích

Z důvodů uvedených výše nenastala ještě na úrovni EHS v 80. letech doba pro přijetí jednotné právní úpravy v oblasti SEA. To však neznamená, že k postupnému vývoji nedocházelo ani v jednotlivých členských zemích. Vůbec první zemí je **Nizozemí**, kde zákon o posuzování vlivů na životní prostředí zavádí již v roce 1987 strategické posuzování. SEA se podle tohoto zákona vztahuje na plány a programy v oblasti nakládání s odpady, energetiky, vodního hospodářství, dopravy a územního rozvoje. Ačkoli tato ranná podoba institutu SEA má co se procesní stránky týče ještě velmi blízko ke „klasickému“ projektovému posuzování¹⁹ (ostatně napovídá tomu i název – SEA je v této době ještě označována jako SEIA, tj. „Strategic Environmental Impact Assessment“), obsahuje již v zárodečné formě mnohé prvky, které jsou od této doby pro strategické posuzování typické:

- oznámení záměru přípravy plánu a programu dotčeným orgánům veřejné správy a veřejnosti,
- zveřejnění úvodního materiálu obsahujícího rovněž environmentální cíle daného plánu a programu (včetně výčtu příslušných mezinárodních závazků, celostátních i regionálních plánů a dalších relevantních zájmů ochrany životního prostředí),
- zpracování dokumentace o vlivech na životní prostředí,
- možnost dotčených orgánů veřejné správy a veřejnosti připomínkovat kvalitu a úplnost dokumentace,
- povinnost zpracovatele řádným způsobem se zabývat připomínkami na jejich základě připravit výsledný návrh plánu a programu spolu s dokumentací,
- systematické sledování a vyhodnocování skutečných vlivů provádění plánu a programu na životní prostředí včetně zveřejňování zprávy v této věci.

Dalším příkladem země, která rozvíjela mnohé principy SEA ve své legislativě již na přelomu 80. a 90. let je **Velká Británie**. Zákon a související nařízení z roku 1991 zavedly povinnost místních orgánů provádět hodnocení rozvojových plánů v oblasti územního plánování (místní orgány zpracovávají tzv. land use development plans,

¹⁸ I přesto lze však pozorovat, že proces realizace těchto reforem označovaný jako tzv. lisabonský proces (podle závěrů summitu Evropské rady v Lisabonu v březnu 2000) je motivován primárně zájmy posílení evropské ekonomiky, konkurenceschopnosti a podpory vytváření nových pracovních míst; naopak environmentální aspekty ustupují v porovnání s cardiffským procesem spíše do pozadí.

¹⁹ V Nizozemí se v procesu EIA tehdy jednalo o scoping, zpracování dokumentace, hodnocení nezávislou komisí pro EIA a monitoring reálných vlivů realizace projektu na životní prostředí. Procesně analogicky se začala provádět i SEA/SEIA.

které se kategorizují na structure plans, local plans a unitary development plans).²⁰ Toto strategické posuzování mělo však specifickou podobu – označovalo se jako **environmentální hodnocení/oceňování (environmental appraisal)** a šlo ve své podstatě o zjednodušenou formu tzv. objective-led appraisal (posouzení plnění relevantních cílů ochrany životního prostředí, resp. dnes již i udržitelného rozvoje), což je jeden ze základních metodických přístupů v oblasti strategického posuzování. Velká Británie měla tedy velké zkušenosti s určitou formou strategického posuzování již od počátku 90. let. Později se environmental appraisal rozšířením svého záběru modifikovalo na sustainability appraisal (SA), které se provádělo v oblasti plánovací činnosti již i na regionální úrovni.²¹

Sluší se v této souvislosti připomenout, že mezi prvními zeměmi, které zakotvily SEA ve své vnitrostátní legislativě byla i **Česká republika**. Po vzoru holandské úpravy a jedné z prvních pracovních verzí návrhu pozdější SEA směrnice stanovil zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí základní pravidla tohoto procesu. V porovnání s výše uvedenými zeměmi je netypické (avšak při tehdejší neexistenci regionů spíše logické), že předmětem SEA jsou pouze celostátní strategické dokumenty, tj. takové, které zpracovávají ústřední orgány a následně je schvalují buď tyto subjekty nebo vláda.

4.4 SEA směrnice – od prvních návrhů k přijetí

4.4.1 Vývoj do první poloviny 90. let

Vzhledem k datu přijetí SEA směrnice možná překvapí, že první úvahy Komise o možnosti zavedení tohoto nástroje ochrany životního prostředí do komunitární legislativy se datují již do poloviny 70. let. Inspirována americkou úpravou studovala Komise již tehdy proveditelnost SEA v Evropě a v souvislosti se zahájením prací na přípravě budoucí EIA směrnice měla dokonce v úmyslu pokrýt projekty i strategické dokumenty v jediné směrnici. O dekádu později bylo reálně zvažováno přijetí samostatné směrnice o SEA, která by doplnila EIA směrnici z roku 1985. Situaci však komplikoval mj. neexistující právní základ pro činnost Společenství v oblasti ochrany životního prostředí (viz kapitola 4.2.2).

V několika prvních pracovních návrzích z průběhu první poloviny 90. let navrhovala Komise poměrně široký rozsah SEA, kdy kromě plánů a programů měly být jejím předmětem i celostátní politiky (policies). Takového širokého vymezení bylo pro

²⁰ Planning And Compensation Act, Town And Country Planning (Development Plan) Regulations, v návaznosti na to pak Government Guidance (Planning Policy Guidance Note 12).

²¹ Souborem právních předpisů z roku 2004, které již transponovaly požadavky SEA směrnice a v souvislosti s tím reformovaly celý plánovací systém, se povinnost provádět SA rozšířila i na další definované typy plánů a programů, včetně těch, které se zpracovávají na celostátní úrovni.

mnoho států v čele s Německem²² a Velkou Británií nepřijatelné. Návrh komplexní SEA směrnice v této době šanci neměl a tak jedinou – byť velmi dílčí a z hlediska své působnosti omezenou – formu posuzování strategických dokumentů upravila tzv. směrnice o stanovištích (92/43/EHS) ve svém čl. 6 odst. 3.²³

4.4.2 Projednávání návrhu SEA směrnice

Vzhledem k předchozím neúspěšným návrhům byla Komise nucena změnit přístup. Ve snaze zvýšit šance na prosazení strategického posuzování do legislativy EU poněkud slevila z ambicióznosti dřívějších verzí a její oficiální návrh z roku 1996²⁴ pokrýval výlučně plány a programy, a navíc pouze v oblasti územního/prostorového plánování (town and country planning). Šlo o zřejmý ústupek tehdejší britské konzervativní vládě, protože takto formulovaná působnost by vzhledem k již tehdy existujícímu systému posuzování (environmental appraisal, viz kapitola 4.3.) ve Velké Británii nevyžadovala téměř žádnou transpozici směrnice.²⁵

Situaci nicméně napomohlo zakotvení z hlediska SEA rozhodujícího principu integrace do primárního práva ES (nyní čl. 6 SES). SEA tím začala být chápána jako klíčový nástroj pro prosazení tohoto principu v praxi. Na komunitární úrovni tedy nejen že přestala být zpochybňována potřeba komplexní úpravy SEA, ale navíc se ukázalo jako logické, že její působnost se musí týkat všech sektorových plánů a programů, jejichž realizace by mohla mít závažné vlivy na životní prostředí.

Pozměněný návrh (Amended proposal) přijatý Komisí v roce 1999²⁶ na základě pozměňovacích návrhů Evropského parlamentu (EP) z 1. čtení proto již chápal oblast územního plánování pouze jako jednu z kategorií, resp. jako jeden ze sektorů, v nichž se zpracovávají plány a programy, které mají být předmětem strategického posuzování.

Při vyjednávání v rámci Rady doznal návrh několika dalších změn, mj. bylo doplněno ustanovení výslovně vyjímající určité typy plánů a programů z působnosti směrnice (nynější čl. 3 odst. 8 směrnice). Společný postoj (Common opinion) přijala

²² Do konce 80. let mělo Německo v rámci EHS vůdčí úlohu při prosazování progresivní environmentální legislativy, avšak po sjednocení v roce 1990 se situace obrátila – výrazně zaostalejší východní část země (někdejší NDR) vyžadovala obrovské finanční investice a v důsledku toho začalo Německo mnohé návrhy právních předpisů (zejména těch, které vyžadovaly rozsáhlejší náklady v průmyslové sféře či veřejném sektoru) naopak blokovat.

²³ Ustanovení hovoří o „vhodném/odpovídajícím posouzení“ (appropriate assessment) a kromě projektů se týká plánů (nikoli výslovně programů) a to konkrétně těch, které mohou mít samy nebo ve spojení s jinými významný vliv na tzv. evropsky významné lokality (Sites of Community Importance, SCI).

²⁴ Kom 96/0511, Úř. věst. C 129/1997.

²⁵ Nehledě na to, že britský systém „town and country planning“ je poněkud odlišný od kontinentálního „land use and spatial planning“.

²⁶ Kom 99/0073, Úř. věst. C 83/1999.

Rada formálně v březnu 2000²⁷ a EP jej na základě pozměňovacích návrhů přijatých na 2. čtení schválil v září 2000.

Protože plné shody mezi EP, Komisí a Radou ještě stále nebylo dosaženo, konalo se od února 2001 k návrhu dohodovací řízení. V něm se již mohla projevit silnější role EP, kterou tento orgán získal zavedením tzv. spolurozhodovací role (*co-decision procedure*) na základě Amsterodamské smlouvy. V rámci dohodovacího řízení byla tak do návrhu právě z podnětu EP doplněna např. ustanovení o monitoringu (nynější čl. 10).

Dohodovací řízení skončilo v květnu a následujícího měsíce byla směrnice formálně schválena Radou. Dnem publikace nové směrnice v Úředním věstníku EU (21. 7. 2001)²⁸ začala běžet tříletá lhůta, v níž měly členské země požadavky této směrnice transponovat do své vnitrostátní legislativy.

4.4.3 Implementace SEA směrnice

Transpozice směrnice ovšem probíhala v jednotlivých zemích odlišně. Ukázalo se, že mnohé členské státy musí velmi podstatným způsobem změnit předpisy upravující přijímání jednotlivých plánů a programů, nehledě na absenci metodických postupů, nedostatek odborníků apod. V nevýhodě samozřejmě byly ty členské země, které před rokem 2004 neměly ve svých právních předpisech žádnou úpravu tohoto institutu.

O všech těchto komplikacích svědčí nejlépe fakt, že ke dni ukončení implementačního období SEA směrnice pouze 9 (a z nich pouze 3 tzv. staré) z tehdejších 25 členských zemí ES oznámilo (notifikovalo) provedení transpozice.²⁸

Evropská komise jistou dobu tento stav tolerovala, ale v roce 2005 zahájila řízení o porušení Smlouvy o založení ES (na základě čl. 226 této Smlouvy) proti členským zemím, které do té doby neměly stále směrnici do svého právního řádu transponovanou. Proti těm členským zemím, které nežádoucí stav ani poté nenapravily, podala následně žalobu u Evropského soudního dvora. Ten v letech 2006 – 2007 rozhodl v několika případech [Itálie, Portugalsko, Finsko (ohledně autonomní oblasti Aaland), Belgie (ohledně Vlámka) a Lucembursko] o nesplnění povinnosti, které pro danou členskou zemi ze SEA směrnice vyplývají. Ani po rozsudku ESD nesplnila své povinnosti Belgie, proto proti ní Evropská komise zahájila v červnu 2007 řízení podle čl. 228 Smlouvy. Podle tohoto ustanovení pokud ani v této fázi členský stát nezjedná nápravu, podá proti němu Komise žalobu, nyní již s návrhem na uložení pokuty za nedodržování předchozího rozsudku ESD.

²⁷ Úř. věst. C 137/2000.

²⁸ Česká republika, Dánsko, Irsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Malta, Slovensko a Velká Británie.

Z uvedeného přehledu zemí je zřejmé, že komplikace s transpozicí SEA směrnice jsou větší ve státech, jejichž ústavy poskytují vyšší míru autonomie regionům. Z tohoto hlediska měla tedy ČR jako unitární stát jistou výhodu.

4.5 Související komunitární legislativa

Jiné právní předpisy, které mají více či méně styčných bodů se SEA směrnicí lze rozdělit do dvou skupin. V prvním případě jde o předpisy, které se SEA směrnicí souvisí z hlediska svých cílů nebo upravují některé aspekty SEA procesu. Druhá skupina předpisů má na SEA směrnici návaznost v tom smyslu, že ač se primárně zabývají zcela jinou problematikou ochrany životního prostředí, upravují rovněž některý ze sektorových plánů a programů, který je předmětem SEA.

4.5.1 Věcně související předpisy

Nejtěsněji se SEA směrnice z obsahového hlediska propojena s EIA směrnicí (*směrnice Rady 85/337/EHS*, v platném znění). Vyplývá to především z faktu, že oba posuzovací procesy jsou obligatorní náležitostmi různých fází téhož rozhodovacího procesu (viz kapitola 2.2.). Tato spojitost je v SEA směrnicí nejzřetelněji vyjádřena v čl. 3 odst. 2 písm. a), podle něhož se SEA provádí u plánů a programů ve zde vyjmenovaných sektorech, ale to vždy za podmínky, že tyto plány a programy stanoví rámec pro budoucí rozhodnutí o povolení záměrů podle příloh I a II EIA směrnice.

Rovněž účel obou procesů je podobný – zajistit adekvátní posouzení pravděpodobných (možných) vlivů na životní prostředí, a to jednou na obecnější strategické a podruhé na konkrétnější projektové úrovni.

Příbuznost s procesem EIA je samozřejmě dána i v jiných ohledech – úpravou screeningu a scopingu (byť ani jedna ze směrnic tyto pojmy neužívá) s podrobnými kritérii, konzultováním s dotčenými orgány odpovědnými za ochranu životního prostředí a s veřejností, resp. dotčenou veřejností, mechanismem přeshraničních konzultací a úpravou způsobu a náležitostí, jakým je výsledek daného procesu brán do úvahy v příslušném rozhodovacím procesu.

Také směrnice o stanovištích (*směrnice Rady 92/43/EHS*) se svou úpravou posuzování plánů a projektů z hlediska cílů ochrany dané evropsky významné lokality již byla zmíněna. Vzájemný vztah výslovně vymezuje SEA směrnice ve svém čl. 3 odst. 2 písm. b), podle něhož se SEA provádí u plánů a programů, u nichž s ohledem na možný vliv na evropsky významné lokality bylo rozhodnuto o posuzování ve smyslu čl. 6 a 7 směrnice 92/43/EHS. Tím v sobě vlastně SEA se všemi svými procesními náležitostmi „konzumuje“ posuzování ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice 92/43/EHS, které kromě předmětu a cíle není nijak definováno. Dosti podstatnou okolností je také to, že se SEA za splnění podmínek uvedených ve směrnici 92/43/EHS provádí u jakéhokoli plánu (ale zde už i výslovně programu), tedy aniž by musela být nutně splněna

podmínka plánu a programu zpracovávaného v některém ze sektorů ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a) SEA směrnice, resp. aniž by tento plán či program musel být rámcem pro budoucí záměr dle téhož ustanovení.

Navazující ustanovení čl. 6 odst. 4 směrnice 92/43/EHS jde navíc dále ještě v jednom ohledu. Pro případ, že důsledky (implications) na lokalitu jsou na základě provedeného posouzení negativní, neexistuje alternativní řešení a plán nebo projekt (ale rovněž i program) musí být realizován z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, musí být provedena tzv. kompenzační opatření. Ta však mají jinou povahu než opatření ve smyslu SEA směrnice – jejich cílem totiž musí být zajistit ochranu celkové soudržnosti (coherence) sítě NATURA 2000.

Novějším právním předpisem úžeji souvisejícím se SEA směrnicí je **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES**, která převádí do komunitární legislativy požadavky Aarhuské úmluvy (jejíž smluvní stranou byla i ES) a jejíž požadavky měly členské státy povinnost transponovat do své vnitrostátní legislativy do června 2005.²⁹ Kromě novely EIA směrnice a IPPC směrnice (96/61/ES) upravuje směrnice v čl. 2 i účast veřejnosti při zpracovávání některých plánů a programů (jedná se tedy o provedení výše zmíněného čl. 7 Aarhuské úmluvy). Požadavky na účast veřejnosti jsou definovány velmi obdobně jako v SEA směrnicí – včasné informování veřejnosti, možnost vyjádřit připomínky a stanoviska, vzetí výsledků účasti veřejnosti v úvahu, informování o přijatých rozhodnutích apod.

Plány a programy, na něž se směrnice vztahuje, jsou vypočteny v příloze I prostřednictvím konkrétních odkazů na ustanovení šesti směrnic upravujících povinnost členského státu zpracovat daný plán či program. Je však nutno upozornit na jeden z uvádějících odkazů (recital) této směrnice 2003/35/ES, podle něhož do budoucna již budou požadavky na účast veřejnosti podle Aarhuské úmluvy začleňovány do příslušných právních předpisů od počátku. Již nyní jsou v tomto smyslu některé z odkazů neaktuální, neboť příslušné směrnice byly zrušeny.³⁰ Úpravu účasti veřejnosti je pak nutno hledat přímo v předpisu, který danou směrnicí nahradil.

Na základě ustanovení čl. 2 odst. 5 se požadavky směrnice 2003/35/ES nebudou vztahovat na plány a programy uvedené v příloze I, pro něž je postup účasti veřejnosti upraven SEA směrnicí nebo tzv. rámcovou vodní směrnicí (2000/60/ES). Z uživatelského hlediska to sice není příliš přehledné, ale je tak zajištěno, aby se v jednom procesu nepostupovalo ve věci účasti veřejnosti podle dvou předpisů.

²⁹ Proti ČR je ve věci této směrnice vedeno od roku 2006 řízení o porušení Smlouvy o založení ES – Komise vytýká ČR nedostatečně transponovaný čl. 10a (který směrnice 2003/35/ES vložila do EIA směrnice), a to z důvodu nedostatečného zajištění přístupu tzv. dotčené veřejnosti k právní ochraně.

³⁰ Tři směrnice uvedené v příloze I (91/676/EHS, 96/62/ES, 75/442/EHS) byly nahrazeny novým předpisem a další jedna (91/689/EHS) bude nahrazena ve velmi blízké době.

Posledním okruhem právních předpisů, které z věcného hlediska se SEA směrnicí souvisí jsou ty, které upravují výjimku z pravidla, že plány a programy zahrnují i ty, které jsou spolufinancovány Evropským společenstvím [čl. 2 písm. a)]. Jde konkrétně o nařízení o strukturálních fondech [nařízení Rady (ES) č. 1260/1999] a nařízení o podpoře rozvoje venkova [nařízení Rady (ES) č. 1257/1999]. SEA směrnice se tak nevztahuje na plány a programy spolufinancované v rámci probíhajících příslušných období programování stanovená pro tato nařízení.

4.5.2 *Předpisy upravující sektorové plány a programy*

EIA směrnice uvádí ve svých přílohách seznam druhů záměrů, které jsou vždy (příloha I) nebo mohou být (příloha II) předmětem posuzování, neboť mají, resp. mohou mít závažné vlivy na životní prostředí. V oblasti SEA nebylo možno takový seznam strategických dokumentů sestavit, a to zřejmě ani za použití obecných kritérií. Jednotlivé strategické dokumenty se totiž v členských zemích značně odlišují, navíc se v čase mění a modifikují. Z tohoto důvodu je předmět SEA v čl. 3 odst. 2 písm. a) definován výčtem sektorů (odvětví), přičemž plány a programy zpracovávané v těchto sektorech jsou předmětem posuzování. Ze sektorů zde uvedených jsou předmětem komunitární právní úpravy v oblasti ochrany životního prostředí následující plány a programy:

- program opatření (Programme of Measures) a plány řízení povodí (River Basin Management Plan) podle čl. 11 a 13 rámcové vodní směrnice (**směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES**),
- akční programy pro oblasti ohrožené znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů podle čl. 5 tzv. nitrátové směrnice (**směrnice Rady 91/676/EHS**),
- plány pro nakládání s odpady podle čl. 7 rámcové směrnice o odpadech (**směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/12/ES**), resp. pro nakládání s nebezpečnými odpady podle čl. 6 směrnice o nebezpečných odpadech (**směrnice Rady 91/689/EHS**)³¹ a plány podle čl. 14 směrnice o obalech a obalových odpadech (**směrnice Rady 94/62/ES**).

Výše uvedené a také plány a programy zpracovávané v dalších sektorech podle čl. 3 odst. 2 písm. a) SEA směrnice jsou předmětem strategického posuzování – za předpokladu, že stanoví rámec pro budoucí povolení záměru ve smyslu tohoto ustanovení.

Z hlediska ochrany životního prostředí mohou být velmi důležité rovněž plány kvality ovzduší podle čl. 23 rámcové směrnice o kvalitě vnějšího ovzduší a čist-

³¹ Směrnicí o odpadech, směrnici o nebezpečných odpadech a též směrnici o nakládání s odpadními oleji nahradila nová tzv. rámcová směrnice o odpadech [směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008]. Ta byla dne 22. listopadu 2008 publikována v Úředním věstníku EU a do 12. prosince 2010 mají členské státy převzít její požadavky do vnitrostátních právních řádů. ČR tak již učinila prostřednictvím poslední novely zákona o odpadech (zákon č. 154/2010 Sb.).

ším ovzduší pro Evropu (**směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES**).³² Sektor (ochrany) ovzduší sice není výslovně uveden ve výčtu sektorů podle čl. 3 odst. 2 písm. a) SEA směrnice, nicméně tyto plány a programy s některými z nich velmi úzce souvisí (např. sektor energetiky, průmyslu či dopravy). Proto mohou členské státy i tyto plány a programy podřadit pod SEA (čl. 3 odst. 4).

5. Vývoj právní úpravy SEA na území ČR

5.1 Právní úprava do roku 1992

Zatímco v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí měla česká, resp. československá právní úprava na počátku 90. let 20. století několik let zpoždění za úpravou v zemích tehdejšího EHS, v oblasti posuzování vlivů plánů a programů (konceptů) na životní prostředí tomu tak bylo pouze v minimální míře. Komunitární právní úprava v oblasti strategického posuzování tehdy ještě neexistovala a trvalo ještě celá 90. léta, než byla po náročném vyjednávání schválena (viz kapitola 4.4.). Právní úprava i praxe v jednotlivých členských zemích se velmi lišila, přičemž některé z nich neměly tento institut ve své právní úpravě zakotven vůbec.

Typy koncepcí, které jsou předmětem posuzování podle platné právní úpravy byly na území České republiky (Československa) zpracovávány a schvalovány již před rokem 1990 – jednalo se zejména o územní plány, ale také o koncepce v oblasti nakládání s vodami, v oblasti péče o lesy apod. Stavební zákon z roku 1976 se v úvodním ustanovení o cílech a úkolech územního plánování hlásil k ochraně životního prostředí (§ 1 odst. 2: „Územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší.“) a jeho prováděcí vyhláška z roku 1984 o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci (ÚPD) vydaná federálním ministerstvem pro technický a investiční rozvoj řadila do soustavy územně technických podkladů rovněž územně technické podklady pro komplexní posuzování možností a důsledků investiční výstavby na úseku průmyslu, zemědělství, lesního a vodního hospodářství a státní ochrany přírody a také územně technické podklady pro péči o životní prostředí.

Avšak v procesu projednávání ÚPD nehrály zájmy ochrany životního prostředí nijak velkou roli a omezovaly se na procesní úpravu projednání návrhu příslušné ÚPD s dotčenými orgány státní správy, resp. na řešení rozporů. I posuzování podle zmíněné vyhlášky se v praxi často provádělo více méně formálním způsobem a jeho výsledky neměly příliš velkou relevanci při porovnání s faktory hospodářskými, po-

³² Tato směrnice nahradila původní rámcovou směrnici o kvalitě ovzduší (směrnice Rady 96/62/ES), která upravovala plány a programy v oblasti ochrany ovzduší ve svém čl. 8. Transpoziční období k nové směrnici uplynulo v červnu 2010.

případě sociálními. V některých regionech bylo pak územní plánování pouhým prostředkem k exploatačnímu přístupu ke krajině a životnímu prostředí jako celku.³³

V důsledku místy až katastrofálního znečištění vod, ovzduší, půdy apod. byla společenská vůle řešit problémy životního prostředí na počátku 90. let neobvykle vysoká. Radikální změna společensko-politických poměrů měla nicméně v legislativě v oblasti ochrany životního prostředí určité zpoždění – jednak zákonodárné orgány řešily jiné závažné celospolečenské otázky (státoprávní uspořádání, transformaci ekonomiky apod.), současně bylo před zpracováním návrhů příslušných právních předpisů nutno získat alespoň minimální zkušenosti o obsahu a fungování právní úpravy v zahraničí. **Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí** byl tedy schválen až v samém závěru roku 1991, nicméně pro celou oblast formujícího se práva životního prostředí měl značný význam, v prvé řadě vymezením základních pojmů (např. životní prostředí, ekosystém, trvale udržitelný rozvoj) a principů (např. prevence) pro celou oblast ochrany životního prostředí. Velmi významný byl tento zákon i pro posuzování vlivů na životní prostředí, neboť jako první právní předpis upravil tento institut v československém, resp. českém právním řádu, a to konkrétně pod názvem posuzování vlivů činností na životní prostředí (§ 20 až 26).

5.2 Zákon č. 244/1992 Sb. – přelomový právní předpis

Zákon č. 17/1992 Sb. nemohl být aplikován sám o sobě, neboť neobsahoval potřebná procesní a kompetenční ustanovení. Ostatně jednalo se o předpis federální, který sám ve věcech jím neupravených odkazoval na budoucí podrobnější legislativu jednotlivých republik (výslovně bylo také stanoveno, že republiková právní úprava může být širší jak co se týče rozsahu posuzovaných činností, tak co do přísnějších požadavků na dokumentaci). V ČR se jednalo o **zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**. Ode dne vstupu tohoto zákona v účinnost (1. července 1992) platila na území ČR jednak podrobná úprava obsažená v tomto předpisu a současně i rámcovější federální úprava obsažená v zákoně č. 17/1992 Sb., který k 1. lednu 1993 převzala i samostatná Česká republika.³⁴

Zákon č. 244/1992 Sb. upravoval tzv. strategické posuzování v jediném ustanovení (§ 14), které zavedlo pro předmět posuzování pojem **koncepce**. Zákon neuváděl výčet jednotlivé koncepce, které se mají posuzovat, nýbrž provedl vymezení oborové – koncepce zpracováváné v zákonem uvedených oblastech (energetika, doprava,

³³ Například rozsáhlá těžba nerostných surovin na území severozápadních Čech spojená s likvidací královského města Mostu a několika desítek vesnic či extrémní zatížení některých oblastí (Ostravsko aj.) průmyslovou činností.

³⁴ Jinak tomu bylo ve Slovenské republice – příslušný zákon o posuzování vlivů na životní prostředí byl přijat až s účinností k 1. září 1994 (č. 127/1994 Z. z.). Vzhledem k tomu, že se již jednalo o předpis samostatného státu, mohl tento zákon zcela zrušit úpravu posuzování vlivů na životní prostředí z dříve federálního zákona č. 17/1992 Sb. (§ 20 až 26 a přílohy č. 1 až 4).

zemědělství, nakládání s odpady, těžba a zpracování nerostů, rekreace a turistika) byly předmětem posuzování. Podstatným rysem této úpravy bylo však to, že se jednalo o koncepcce celostátní, tj. zákon omezoval svou působnost pouze na koncepcce předkládané a schvalované na úrovni ústředních orgánů státní správy. Fakticky se tedy jednalo o koncepcce zpracovávané a schvalované ústředními orgány státní správy (zejména ministerstvy) s působností ve vymezených oblastech nebo (ve většině případů) o koncepcce zpracovávané ústředními orgány státní správy (opět zejména ministerstvy) a schvalované vládou. V ustanovení § 14 věta druhá pak zákon uvedl územně plánovací dokumentaci a směrný vodohospodářský plán, které také označil za koncepcce. Jednalo se o doplnění oborového výčtu uvedeného v předchozí větě o dva typy koncepcí, které se podle zákona měly rovněž posuzovat.

Co se týče územně plánovací dokumentace, odkazovala poznámka pod čarou na ustanovení stavebního zákona, které upravovalo ÚPD velkého územního celku. Tu pořizoval a schvaloval také ústřední orgán státní správy – Ministerstvo hospodářství, resp. po jeho zániku Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR). Situace se v tomto směru zkomplikovala se vznikem krajů k 1. lednu 2001, neboť od tohoto data pořizovaly ÚPD velkého územního celku kraje v přenesené působnosti a schvalovaly ji kraje v samostatné působnosti (až na určité výjimky, které byly uvedeny ve stavebním zákoně). Od počátku roku 2001 až po pozbytí účinnosti zákona č. 244/1992 Sb. byla v otázce nutnosti podrobit území plány velkých územních celků procesu SEA praxe jednotlivých krajských úřadů nejednotná (většina územních plánů velkých územních celků schvalovaných krajskými zastupitelstvy nicméně v procesu SEA posuzována byla) a na úrovni dotčených ministerstev, tj. Ministerstva životního prostředí (MŽP) a MMR, se jednotný výklad přijmout nepodařilo.

Co se týče stanoviska, jeho obsah nebyl nijak definován. Zákon ani neodkazoval na přiměřené použití náležitostí stanoviska v oblasti posuzování záměrů (příloha č. 4) obdobně, jako v § 14 odst. 2 u posouzení vlivů koncepce na životní prostředí odkázal na přiměřené použití přílohy č. 3 upravující náležitosti dokumentace. Praxe však přesto začala aplikovat analogicky náležitosti stanoviska podle přílohy č. 4 i na oblast posuzování koncepcí.

Snad s výjimkou výše zmíněného sporného případu ÚPD velkého územního celku obecně platilo, že předmětem posuzování byly koncepcce předkládané (zpracovávané) a schvalované na úrovni ústředních orgánů státní správy. Ještě za účinnosti zákona č. 244/1992 Sb. byla však tato zásada prolomena jinými právními předpisy, byť různým způsobem.

Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií v § 4 odst. 5 stanovil, že součástí obsahu územní energetické koncepce (kterou pořizují kraje, hlavní město Praha a statutární města v přenesené působnosti) musí být i posouzení vlivů na životní prostředí. Zákon č. 406/2000 Sb. odkazoval na zákon č. 244/1992 Sb., přesto neby-

lo z dané formulace příliš zřejmé, zda má být k návrhu územní energetické koncepce proveden celý proces SEA (včetně vydání stanoviska) či zda měl zákonodárce na mysli výhradně to, že předkladatel koncepce je povinen zajistit, aby její součástí bylo posouzení vlivů koncepce na životní prostředí zpracované přiměřeně rozsahu podle přílohy č. 3 části C bodu III a IV zákona č. 244/1992 Sb. (viz § 14 odst. 2).

Jednoznačné rozšíření působnosti ustanovení § 14 zákona č. 244/1992 Sb. i na koncepcí regionální (tj. i na jiné koncepce než ty, které jsou předkládané a schvalované na úrovni ústředních orgánů státní správy ve smyslu odstavce 1) provedl hned v roce následujícím, s účinností od 1. ledna 2002, **zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)**. Ten již jasně stanovil, že posuzování vlivů na životní prostředí podle zvláštních právních předpisů podléhá nejen Plán hlavních povodí České republiky jako strategický dokument plánování v oblasti vod, ale také plány oblastí povodí (§ 25 odst. 5). Tím začal být zákon č. 244/1992 Sb. aplikován i na jiné než tzv. celostátní koncepce, neboť posuzování koncepce podle § 14 se na základě § 25 odst. 5 vodního zákona provádělo i u koncepcí schvalovaných na úrovni kraje. Nic na tom nezměnil fakt, že v poznámce pod čarou odkazoval vodní zákon mylně na zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí); o rozšíření působnosti zákona č. 244/1992 Sb. nemohlo být pochyb, neboť zákon č. 100/2001 Sb. obsahoval v době přijetí vodního zákona i jeho vstupu v účinnost pouze právní úpravu posuzování záměrů, nikoli koncepcí (viz níže).

V době svého přijetí se posuzování koncepcí stalo zcela novým nástrojem v oblasti ochrany životního prostředí. Pro ústřední orgány státní správy i další subjekty znamenala aplikace § 14 zákona č. 244/1992 Sb. vznik některých nových, do doby vstupu zákona v účinnost neznámých povinností. Zřejmě i tento fakt měl bohužel za důsledek, že zákon nebyl v prvních letech své účinnosti důsledně aplikován a některé koncepce byly vládou schváleny bez provedení procesu SEA. Důvodem byla zřejmě i právní nejistota u těch koncepcí, jejichž příprava byla zahájena před vstupem zákona v účinnost (v otázce posuzování koncepcí zákon neobsahoval přechodná ustanovení). Některá ministerstva se provedení procesu SEA snažila záměrně vyhýbat, například tvrzením, že daný strategický dokument není koncepce, nýbrž plán, nebo že se sice jedná o koncepci, ale vláda ji nebude schvalovat, pouze ji vezme na vědomí. Nedostatečná kontrola ze strany dotčených institucí i širší veřejnosti pramenila z malé obeznámenosti s procesem SEA. Časté bylo i jisté ztotožňování s procesem EIA, který byl v 90. letech na základě mnohem podrobnější právní úpravy (v ostatních ustanoveních zákona č. 244/1992 Sb.) již standardně aplikován.³⁵

³⁵ Například v celostátní surovinové politice schválené vládou v prosinci 1999 se v souvislosti s procesem posuzování této koncepce hovoří o „dokumentaci E.I.A.“ a „procesu „E.I.A.“.

Omezenější vynutitelnost zákona č. 244/1992 Sb. se v tomto smyslu projevila například v tom, že nebyl posuzován natolik významný dokument, jakým byl návrh územního plánu Prahy (schválen v září 1999) a na něj navazující strategický plán Prahy a Středočeského kraje. Je pravdou, že koncem 90. let ještě nebyly konstituovány kraje jako vyšší územní samosprávné celky a tehdy platný zákon o hlavním městě Praze definoval Prahu jako obec, nikoli také jako kraj jako je tomu podle platné právní úpravy (§ 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů). I při odhlédnutí od tohoto konkrétního případu však neposuzování územních plánů obcí bylo velkým nedostatkem, a to zejména v případě větších měst. V procesu SEA tak nemohly být posuzovány například varianty pro trasy silničních komunikací. Územní plán velkého územního celku (který byl posuzován v procesu SEA) nemohl na své úrovni obecnosti takovéto posuzování zajistit, na druhé straně při posuzování samotného záměru v procesu EIA se již berou v úvahu pouze varianty zakotvené v územním plánu obce.³⁶

Chybějící právní úprava pro posuzování vlivů lokálních (obecních) a v podstatě i regionálních (krajských) koncepcí v procesu SEA se nicméně zpětně odrazila i na podobě EIA, konkrétně v jednom ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. upravujícím závěr zjišťovacího řízení. Příslušný úřad byl na základě § 7 odst. 5 oprávněn při posuzování záměrů v závěru zjišťovacího řízení navrhnout (byť výjimečně a na základě zdůvodnění) zpracování variant řešení záměru odlišně od schválené územně plánovací dokumentace. Jednalo se tak do určité míry o jakousi zpětnou ingerenci EIA do již proběhlého procesu územního plánování, resp. o dílčí náhradu chybějícího posouzení územního plánu obce, resp. územního plánu velkého územního celku na životní prostředí procesem EIA u konkrétního záměru. Tomu nasvědčuje i fakt, že ustanovení § 7 odst. 5 nebylo součástí vládního návrhu zákona a stalo se součástí zákona až v souvislosti s vypuštěním celého dílu o posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí z vládního návrhu zákona při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně (viz kapitola 5.3.).

Podstatným nedostatkem právní úpravy SEA však bylo, že fakticky pouze ukládala předkladateli koncepce zajistit, aby její součástí bylo posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (§ 14 odst. 2), aniž by takové posouzení muselo probíhat již v průběhu jejího zpracování. V praxi proto bylo strategické posuzování často zahájeno až ve chvíli, kdy koncepce byla již v podstatě zpracována, čímž se jeho přínos značně oslaboval. V kombinaci se lhůtami uvedenými v § 14 odst. 3 a 4 se mnohdy stávalo, že ministerstva zpracovala celou koncepci a požadovala provedení celého procesu SEA procesem během 3 měsíců.³⁷ V případě konfliktních koncepcí pak záko-

³⁶ Srov. Dohnal, V., Kuták, A.: Nový zákon o EIA – velký posun k lepšímu. In.: EIA, číslo 3, červenec 2000.

³⁷ Srov. Svobodová, J.: Zkušenosti nevládních organizací se SEA posuzováním. In.: EIA, číslo 3, červenec 2003.

nitě docházelo k tomu, že na základě připomínek zpracovatelů posouzení a veřejnosti bylo nutno návrh výrazným způsobem přepracovat – což si zase vyžádalo dodatečné náklady, s nimiž předkladatel koncepce ve svém rozpočtu původně nepočítal. Ostatně veřejnost samotná se s návrhem koncepce mohla seznámit většinou také až v době, kdy již byl finální návrh zpracován.

Zákon č. 244/1992 Sb. byl ve svém ustanovení § 14 předpisem velmi torzovitým – upravoval v podstatě pouze rámcově věcnou působnost (s určitými nejasnostmi, jak je uvedeno výše), povinnost předkladatele zajistit, aby součástí návrhu koncepce bylo její posouzení vlivů na životní prostředí, dále povinnost předkladatele zajistit zveřejnění návrhu koncepce a jeho projednání a konečně vydání stanoviska příslušným úřadem (tím bylo podle zákona ve všech případech MŽP). Při právním a konečném i věcném hodnocení jeho významu je však třeba vzít v úvahu širší souvislosti při jeho přijetí, a to jak co se týče tehdejší úpravy institutu SEA v ostatních evropských zemích, tak rovněž ve vztahu tohoto procesu k vnitrostátnímu právnímu řádu. Strategické posuzování bylo na počátku 90. let teprve na počátku své cesty do právních předpisů jednotlivých zemí. V některých se SEA uplatňovala na úrovni prvních pilotních projektů (zejména v oblasti územního/prostorového plánování), v jiných nebyla tehdy aplikována ještě vůbec. S přihlédnutím k tomu a také k absenci předpisu na úrovni ES bylo ustanovení § 14 zákona č. 244/1992 Sb. i přes svou stručnost velkým krokem vpřed i v celoevropském kontextu, což je dnes zpětně připomínáno i v zahraničních odborných pramenech.⁹ I díky právní úpravě SEA z roku 1992 měla ČR při pozdější transpozici požadavků SEA směrnice nepochybně určitý náskok oproti jiným zemím (včetně tzv. starých členských zemí).

Do roku 2003 bylo postupem podle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. posouzeno téměř 50 koncepcí. V naprosté většině bylo stanovisko souhlasné s uvedením určitých podmínek, pouze ojediněle přistoupilo MŽP k vydání stanoviska nesouhlasného (energetická politika ČR – 1999, koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem v České republice – 2001, aktualizace státní energetické politiky – 2003).

5.3 Vládní návrh zákona o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000

V rámci harmonizace české legislativy s právem ES přistoupila vláda v roce 1998 k přípravě nové právní úpravy i v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Důvodem byla primárně nikoli oblast posuzování koncepcí, nýbrž posuzování záměrů – EIA směrnice pocházela již z roku 1985 a v roce 1997 byla poměrně podstatným způsobem novelizována (směrnice 97/11/ES). I když v oblasti SEA byl vývoj na komunitární úrovni výrazně pomalejší, MŽP přihlédlo při přípravě zákona k návrhu SEA směrnice zveřejněnému Evropskou komisí v roce 1996.²⁴ V druhé polovině 90. let bylo totiž již zřejmé, že návrh SEA směrnice bude, byť v modifikované podobě,

přijat. Posuzování koncepcí na životní prostředí se proto stalo součástí věcného záměru zákona (1999), a později i vládního návrhu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).³⁸

Vládní návrh zpracovával v části SEA (Díl 3) všechny požadavky, které byly součástí návrhu SEA směrnice. Z dnešního pohledu překvapí ambicióznost ustanovení Dílu 3, a to jak z hlediska působnosti, tak i z hlediska konstrukce celého procesu. Návrh poměrně překvapivě neobsahoval zjišťovací řízení (ve formě screeningu), ale přitom předmětem SEA byly i koncepce regionální, přijímané územními samosprávnými celky [§ 13 písm. b)]. – slovo „regionální“ je však v této souvislosti nutno vztáhnout na úroveň měst a obcí, protože kraje v době schválení vládního návrhu zákona ještě nebyly konstituovány. V praxi by tak návrh znamenal například posuzování územních plánů obcí v celém procesu SEA, což je z dnešního pohledu téměř nepředstavitelné. Veřejné projednání se mělo obligatorně konat dvakrát – jednou bylo jeho předmětem oznámení koncepce, v další fázi pak dokumentace koncepce. I v oblasti posuzování koncepcí se navrhovalo zpracovávání posudku a zákon uváděl ve své příloze náležitosti stanoviska ke koncepci.

V Poslanecké sněmovně byl vládní návrh zákona předmětem několikakolového jednání ve výborech. Již v prvním čtení zdůraznil zpravodaj (poslanec Drda z ODS), že součástí zákona by zásadně neměla být oblast posuzování koncepcí, neboť příslušná směrnice ještě nebyla schválena. Tento fakt byl sám o sobě pravdivý, nicméně nebral v úvahu, že projednávání směrnice v Radě a EP se v průběhu roku 2000 (tedy v době projednávání vládního návrhu zákona v Poslanecké sněmovně) výrazně urychlilo a definitivní text směrnice se od její podoby ze závěru roku 2000 lišil již pouze v několika detailech.

Poslanecká sněmovna však přesto odmítla, aby úprava v oblasti SEA nabyla v České republice účinnosti před skončením implementačního období podle směrnice a místo toho zvolila poměrně neobvyklé řešení. Již komplexní pozměňovací návrh obsažený v usnesení výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí ze dne 15. listopadu 2000 obsahoval oproti vládnímu návrhu zákona (kromě jiných výrazných změn v oblasti posuzování záměrů) jednu velmi podstatnou změnu – celý Díl 3 byl z návrhu vypuštěn a namísto toho byl ponechán v účinnosti dosavadní zákon ČNR č. 244/1992 Sb., resp. byla z něj ponechána pouze ustanovení o posuzování koncepcí (§ 1, 14, 23 a 24 a příloha č. 3). Adekvátně tomu byl název zákona změněn na „zákon o posuzování vlivů některých rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí“.

Tento návrh byl posléze přijat Poslaneckou sněmovnou i Senátem a dnem účinnosti **zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně**

³⁸ Vláda jej schválila na svém zasedání konaném dne 5. ledna 2000.

některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), tj. dnem 1. ledna 2002 nabyla účinnosti rovněž změna zákona ČNR č. 244/1992 Sb. Fakticky se však o žádnou změnu nejednalo³⁹ a platnost torzovité právní úpravy posuzování koncepcí obsažené v tomto právním předpise se prodloužila o více než 2 roky.

Bez ohledu na tento z legislativně-technického hlediska nepochybně značně nestandardní přístup se věcná působnost zákona – jak bylo již naznačeno výše – postupně rozšiřovala i na jiné koncepce než na ty, které byly předkládané a schvalované na úrovni ústředních orgánů státní správy. *De iure* to bylo přijetím nového vodního zákona, kterým se v procesu SEA podle zákona ČNR č. 244/1992 Sb. posuzovaly i Plány oblastí povodí schvalované na úrovni kraje (viz výše). V praxi se také většinou posuzovaly územní plány velkých územních celků, a to i po provedení první etapy reformy veřejné správy (od 1. ledna 2001), kdy začaly tyto územní plány pořizovat a schvalovat kraje. Nejvýznamnějším impulsem k aplikaci zákona ČNR č. 244/1992 Sb. i na plány a programy pořizované a schvalované na úrovni krajů byla možnost čerpání finančních prostředků z předvstupních fondů EU (PHARE a SAPARD). Jednou z podmínek poskytování těchto prostředků na konkrétní projekty totiž bylo, aby koncepce, které jejich realizaci předvíдалy, byly posouzeny z hlediska vlivů na životní prostředí.⁴⁰

5.4 Metodické postupy

Na základě požadavku stanoveného v usnesení vlády č. 682 ze dne 12. července 2000 zpracovalo MŽP ve spolupráci s MMR Metodiku posuzování regionálních rozvojových koncepcí na životní prostředí (2001). Obligatorně se tato metodika vztahovala na strategii regionálního rozvoje a státní program regionálního rozvoje (oba dokumenty byly zpracovávány na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje) a na programové dokumenty pro využívání strukturálních fondů EU v České republice – tedy na dokumenty, které byly koncepcemi ve smyslu § 14 zákona ČNR č. 244/1992 Sb. Současně se v metodice doporučovalo postupovat podle ní i v případě koncepcí zpracovávaných a schvalovaných na úrovni krajů, zejména v případech, kdy takové programové dokumenty měly sloužit pro přípravu projektů a programů spolufinancovaných z prostředků EU. Tento postup se v metodice i v praxi označoval jako tzv. dobrovolná SEA a vzhledem k tomu, že MŽP nemělo zákonem stanovenou kompetenci vydávat v těchto případech stanovisko, vydávalo ke koncepcím tohoto druhu pouze vyjádření.

³⁹ Terminologicky stojí za pozornost snad jen fakt, že ač byl zákon ČNR č. 244/1992 Sb. ponechán v § 14 v původním znění (toto ustanovení upravovalo pouze „koncepce“), v novém názvu zákona se bez bližšího upřesnění objevují slova „rozvojové koncepce a programy“.

⁴⁰ Posuzování vlivů regionálních rozvojových koncepcí na životní prostředí je v rámci strukturálních fondů EU požadováno již od roku 1992.

5.5 Příprava transpozice SEA směrnice v ČR

Výše uvedená řešení ve formě metodických postupů do jisté míry nahrazovala a konkretizovala neúplnou právní úpravu, a to zejména za účelem zajištění čerpání finančních prostředků z předvstupních fondů EU. Nicméně SEA směrnice mezitím vstoupila v platnost a na základě jejího čl. 13 odst. 1 směrnice byly členské státy povinny implementovat ji do 21. července 2004.

Krátce po schválení směrnice započaly práce na přípravě transpozičního právního předpisu i v ČR, nyní již na základě finálního textu směrnice a s vědomím konkrétního data, do kdy musela být směrnice nejpozději implementována. MŽP, které bylo v rámci vlády za zpracování návrhu zodpovědné, připravilo nejprve samostatný zákon o posuzování koncepcí⁴¹, který současně novelizoval zákon č. 100/2001 Sb. a stavební zákon. Zákon se podstatným způsobem neodlišoval od verze obsažené v Dílu 3 vládního návrhu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (viz výše), ke škodě věci se však v ustanoveních o postupu při posuzování koncepce svou úrovní podrobnosti spíše blížil metodikám. Navíc jen málo respektoval nutnost zavedení odchylek při posuzování ÚPD – s přihlédnutím k podrobné procesní úpravě jejího pořizování ve stavebním zákoně. Zejména z těchto důvodů byl návrh ze strany připomínkových míst přijat spíše negativně.

Následně rozhodlo MŽP o jiném legislativně-technickém řešení transpozice SEA směrnice – novele zákona č. 100/2001 Sb., kterým bude do tohoto zákona doplněna jako Díl 3 (nově vkládaný § 10a a následující) problematika posuzování koncepcí. Oproti předchozímu návrhu došlo k úpravě SEA procesu tak, aby zákon stanovil výhradně základní povinnosti pro zainteresované subjekty; řešení ostatních záležitostí bylo ponecháno na metodické postupy. V rámci připomínkového řízení byla rovněž uzavřena dohoda na úrovni náměstků ministra životního prostředí a ministra pro místní rozvoj ohledně úpravy posuzování ÚPD na životní prostředí.

V porovnání s poměrně kontroverzním procesem přípravy SEA směrnice byl průběh a projednávání návrhu novely zákona č. 100/2001 Sb.⁴² relativně bezproblémový – a to i přesto, že návrh šel v některých věcech nad minimální standard stanovený směrnicí. Širší pozornost vzbudilo v průběhu legislativního procesu pouze spe-

⁴¹ Návrh zákona o posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí), do meziresortního připomínkového řízení rozeslán v červnu 2002.

⁴² Do připomínkového řízení a následně i vládě byl návrh předložen jako jeden zákon, kterým se z důvodu harmonizace s právem ES mění více právních předpisů – kromě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (část druhá návrhu zákona) docházelo též k novele zákona o ochraně ovzduší, zákona o obalech, zákona o odpadech a zákona o prevenci závažných havárií. Na základě stanoviska Legislativní rady vlády byl však předkladatel nucen tyto novely rozdělit a do Poslanecké sněmovny byly proto předloženy již samostatně.

ciální ustanovení (§ 10j), které v rámci připomínkového řízení navrhlo Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) a jenž se vztahovalo výlučně na tzv. celostátní koncepcce či přesněji na koncepcce zpracovávané ústředním správním úřadem a následně předkládané vládě ke schválení. Posuzování těchto koncepcí měl podle speciálního ustanovení zajišťovat plně předkladatel koncepcce, který měl k návrhu koncepcce rovněž vydávat i stanovisko. MŽP tak stanovisko vydávat nemělo a své případné připomínky by mohlo uplatňovat pouze prostřednictvím standardního připomínkového řízení.

Ačkoli byl tento návrh v přímém protikladu s praxí zavedenou již v roce 1992, v rozporu s kompetenčním zákonem⁴³ a obsahoval řadu nejasností po věcné i právní stránce, Legislativní rada vlády se k této věci nevyjádřila a vláda při schvalování tohoto návrhu podpořila jeho znění ve variantě navržené MPO, tj. se speciálním ustanovením § 10j. Na základě pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně se nakonec podařilo toto ustanovení upravit alespoň tak, aby neodnímalo kompetence Ministerstvu životního prostředí k zajištění procesu posuzování celostátních koncepcí a vydání stanoviska. V platném znění zákona tedy toto zvláštní ustanovení je zakotveno, avšak v podobě, která obsahuje pouze nevýznamné odchylky oproti obecné úpravě. Navíc toto ustanovení zůstává v praxi v podstatě neaplikováno.

V době projednávání návrhu novely zákona č. 100/2001 Sb. v připomínkovém řízení a posléze v Parlamentu se mohlo zdát, že ve sporu nad ustanovením § 10j se jedná o „pouhý“ kompetenční konflikt dvou ministerstev. Zpětným pohledem a na základě seznámení se s přístupem jiných evropských zemí (zejména tzv. starých členských zemí) k transpozici SEA směrnice lze dojít k závěru, že šlo o širší projev nedůvěry k charakteristice, která je však procesu SEA imanentní – totiž že na strategickou (a tedy vždy do značné míry politickou) úroveň rozhodování veřejné správy vnáší novou dimenzi. Jedním z projevů této dimenze v právní rovině je výše zmíněný princip integrace environmentálních požadavků do formulování veškerých politik a jiných opatření ES, který stál z ideového i právního hlediska u zrodu konečné podoby SEA směrnice.

Je tedy nepochybně správné, že se speciální ustanovení ve své původně navržené podobě prosadit nepodařilo. Na druhou stranu je však i při tomto vědomí legitimní diskutovat o tom, zda platná česká právní úprava procesu SEA až příliš nepřenáší odpovědnost za obsah koncepcce (konkrétně ohledně vlivů na životní prostředí) ze zpracovatele koncepcce na jiný orgán (viz též kapitola 6.8. a 7.).

⁴³ Podle § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů je Ministerstvo životního prostředí „ústředním orgánem státní správy pro posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, včetně těch, které přesahují státní hranice“.

6. Právní úprava základních prvků SEA v ČR

6.1 Od roku 2004 do roku 2008

Novela zákona č. 100/2001 Sb. obsahující transpozici směrnice 2001/42/ES byla ve Sbírce zákonů zveřejněna dne 3. března 2004 pod číslem 93 a účinnosti nabyla dnem 1. května 2004, shodou okolností přesně v den přistoupení České republiky k EU. ČR se tak mohla zařadit mezi 9 členských zemí EU, které transponovaly směrnici do svého právního řádu včas. Z hlediska přehlednosti právního řádu je navíc nepochybně pozitivní, že prostřednictvím této novely došlo k opětovnému sjednocení úpravy projektového a strategického posuzování v jediném právním předpisu.

Zákon č. 93/2004 Sb. představoval první novelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který byl poté novelizován ještě několikrát. Z hlediska právní úpravy SEA jsou relevantní pouze dvě novely z roku 2006

- zákon č. 163/2006 Sb., přestože v oblasti SEA přinesl pouze menší úpravy, neboť jeho hlavním účelem bylo transponovat směrnici 2003/35/ES a také napravit nesprávnou transpozici EIA směrnice v otázce aplikace tzv. prahových hodnot, a zejména
- zákon č. 186/2006 Sb., který byl tzv. změnovým zákonem v souvislosti s přijetím zákona stavebního (novela zákona č. 100/2001v Sb. je obsahem části XXVI).

Sám **stavební zákon**⁴⁴ představuje pak ve své části o územním plánování podstatný a významný doplněk zákona č. 100/2001 Sb., neboť téměř komplexně upravuje posuzování vlivů politiky územního rozvoje a nástrojů ÚPD na životní prostředí (viz níže).

Třetím významným vnitrostátním právním předpisem z hlediska SEA je **zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny**, kam byla novelou z roku 2004 (zákon č. 218/2004 Sb.) vložena mj. ustanovení o hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Ustanovení § 45h a 45i zákona č. 114/1992 tak transponují čl. 6 a 7 směrnice 92/43/EHS a její úpravu „appropriate assessment“.

6.2 Základní charakteristika a fáze SEA

Zákon č. 100/2001 Sb. nepodává definici posuzování vlivů na životní prostředí, a to ani projektového, ani strategického. Dlužno dodat, že pro oblast EIA tak nečiní ani EIA směrnice. SEA směrnice je v tom to ohledu přesnější a v čl. 2 písm. b) definuje „posuzování vlivů na životní prostředí“ (environmental assessment) pro účely této směrnice jako „přípravu zprávy o vlivech na životní prostředí, provádění konzultací, vzetí v úvahu uvedené zprávy a výsledků konzultací při rozhodování a poskytování

⁴⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; v účinnost vstoupil k 1. 1. 2007.

informací o rozhodnutí v souladu s články 4 až 9⁴⁵. Na této definici je určité zajímavá její obecnost – analogicky by totiž mohla být přímo použita i na projektové posuzování.⁴⁵

Vypomůžeme-li si tedy definicí podle SEA směrnice, pak lze identifikovat určité charakteristiky SEA, které je možno chápat i jako jednotlivé fáze tohoto procesu. Tyto prvky procesu SEA následující:

- přípravu zprávy o vlivech na životní prostředí (v ČR se jedná o tzv. vyhodnocení), včetně rozhodování o obsahu této zprávy,
- provádění konzultací – s odpovědnými orgány, které mají kompetence v oblasti ochrany životního prostředí, dále s veřejností, resp. dotčenou veřejností a popřípadě také s dotčeným státem v rámci přeshraničních konzultací,
- vzetí v úvahu zprávy o vlivech na životní prostředí a výsledků konzultací při rozhodování, a
- poskytování informací o rozhodnutí, a to jak během procesu, tak po schválení (přijetí) daného strategického dokumentu.

K úplné charakteristice procesu SEA ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. i SEA směrnice je však nutno zmínit i potřebu správného vymezení účelu a předmětu SEA (jde tedy o otázku věcné působnosti právní úpravy) a dále analyzovat související prvky tohoto procesu, k nimž patří

- stanovení, zda daný strategický dokument, resp. jeho změna bude či nebude posuzována v procesu SEA (v ČR se tato fáze označuje jako zjišťovací řízení),
- monitorování závažných vlivů na životní prostředí v souvislosti s realizací strategického dokumentu v praxi (monitoring).

6.3 Účel a předmět SEA

6.3.1 Účel SEA

Jedním ze základních rysů, či přímo podstatných náležitostí SEA, je sepětí tohoto institutu s procesem přípravy a schvalování strategických dokumentů. SEA je integrální součástí tohoto procesu a je prostředkem k zahrnutí aspektů ochrany životního prostředí do procesu přípravy strategických dokumentů.

SEA směrnice tuto zásadu, v návaznosti na čl. 6 Smlouvy o založení ES, uvádí dokonce jako jeden ze základních cílů směrnice a propojuje ji s cílem podpory udržitelného rozvoje. Provádění SEA během procesu přípravy strategických dokumentů je pak v textu směrnice zmíněno ještě jednou, tentokrát jako obecná povinnost (čl. 4 odst. 1 směrnice).

Zákon č. 100/2001 Sb. obdobné ustanovení neobsahuje. Podle § 1 odst. 3 je účelem posuzování vlivů na životní prostředí získat objektivní odborný podklad pro vy-

⁴⁵ Definice v SEA Protokolu je mírně odlišná – zejména zde jde o „strategic environmental assessment“, zatímco SEA směrnice slovo „strategic“ neužívá a hovoří vždy pouze o „environmental assessment“.

dání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Další věta pak uvádí, že takový podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů. Toto ustanovení se však – snad s výjimkou zmínky o udržitelnému rozvoji – hodí svým zněním spíše na projektové posuzování a téměř se tedy míjí s cílem SEA směrnice podle jejího úvodního ustanovení a čl. 4 odst. 1.

Nepřímo lze k účelu zákona (nikoli však účelu SEA ve výše zmíněném smyslu) dojít i prostřednictvím § 1 odst. 2, který by měl zajistit, že koncepce, jejíž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí, bude posouzena v procesu SEA podle tohoto zákona.

Co se týče rozsahu posuzování, podle § 2⁴⁶ se posuzují jednak vlivy na veřejné zdraví⁴⁷ a jednak vlivy na životní prostředí. Vlivy na životní prostředí se pro účely tohoto zákona míní vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti.

V první části věty, kde jsou uvedeny složky životního prostředí, není oproti demonstrativnímu výčtu složek životního prostředí podle § 2 zákona o životním prostředí⁴⁸ uvedena energie; výslovně je pak zmíněn hmotný majetek a kulturní památky. Vlivy na hmotný majetek by v konkrétním případě měly být samozřejmě hodnoceny v prvé řadě z hlediska environmentálního, nikoli ekonomického (pokles ceny apod.).

Závěr věty v § 2 podřazuje pod posuzování také interakce mezi výše uvedenými faktory (složkami) životního prostředí a tak podtrhuje horizontální povahu SEA a EIA.

6.3.2 Pojem koncepce

Předmětem strategického posuzování jsou **koncepce**. Obecně je koncepce určitý odborný, dlouhodobě a rámcově formulovaný a komplexně pojatý dokument lidské činnosti na určitém úseku. Prostřednictvím koncepce uspořádává člověk své aktivity na daném úseku do určitého systému a reguluje tak do budoucna své směřování. Rychlý rozvoj jejich právní úpravy a aplikace v praxi v posledních téměř 20 letech způsobil, že koncepční nástroje se již standardně označují za novou kategorii nástro-

⁴⁶ Ide o transpozici čl. 3 EIA směrnice. SEA směrnice obdobné ustanovení nemá a rozsah posuzování lze tak dovodit pouze z přílohy I upravující informace, které má obsahovat zpráva o životním prostředí, viz písm. f).

⁴⁷ Ohledně vlivů na veřejné zdraví, které se někdy v praxi poněkud opomíjejí, je nutno připomenout i slovní spojení „posuzování vlivů na životní prostředí“, které je legislativní zkratkou zavedenou v § 1 odst. 1 pro „posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví“.

⁴⁸ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

jů v oblasti ochrany životního prostředí – vedle nástrojů administrativních, ekonomických a sankčních (odpovědnostních), a současně za jejich širší rámec.⁴⁹

Dalším nezbytným rysem koncepcí je z právního hlediska jejich závaznost, resp. závaznost její části (základní parametry, ukazatele, části a charakteristiky) ohledně prosazování v praxi. Jenom takové koncepce mají regulativní povahu, tj. ovlivňují jednání a chování jejich adresátů. Těmi jsou buď podřízené orgány státní správy nebo právnické a fyzické osoby.

Pro účely zákona č. 100/2001 Sb. je pojem „koncepce“ vymezen v § 3 písm. b). Jedná se o dokumenty rozvojového charakteru, jejichž označení může být různé (strategie, politiky, plány nebo programy). Rozhodujícím znakem z hlediska zákona je to, že jde o koncepce úzce spojené s rozhodovací činností veřejné správy (státní správy a územní samosprávy). Na základě toho všeobecně závazný právní předpis většinou stanoví (byť často pouze velmi stručně a torzovitě) procesní otázky zpracování a schválení koncepce.

Pojem „koncepce“ je souhrnným označením pro strategické dokumenty, konkrétně strategie, politiky, plány nebo programy. Jejich formální označení však nemůže být rozhodujícím kritériem, neboť otázku, zda v konkrétním případě o koncepci jde či nikoli je nutno posuzovat z materiálního hlediska. Proto by koncepcí ve smyslu zákona byly i dokumenty označené případně jiným slovem (např. osnova nebo schéma), pokud by splňovaly všechny další zde uvedené podmínky.⁵⁰ Jednoslovný termín „koncepce“ byl při transpozici SEA směrnice zvolen především proto, že jej zavedla již předchozí právní úprava (zákon č. 244/1992 Sb.) a byl proto odborné i laické veřejnosti dostatečně srozumitelný.

Klasická hierarchie strategických opatření směrem od shora dolů (top-down) je následující:

- *strategie, politika (policy)* – představuje základní politicko-strategický rámec v dané oblasti a současně výchozí bod pro opatření na nižší úrovni (např. státní energetická politika, která mj. stanoví, zda daná země bude podporovat výstavbu a provoz zařízení na využívání jaderné energie či nikoli),
- *plán (plan)* – implementuje strategii/politiku a navrhuje řadu vzájemně propojených opatření, které mají být realizovány do určitého data (na základě politiky stanoví, kolik jaderné energie produkovat v horizontu např. 20 let a v kterých zdrojích),

⁴⁹ Srov. Damohorský, M.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu. In: Damohorský, M., Stejskal V. (edit.): Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003.

⁵⁰ Francouzské *Schémas de services collectifs* zpracovává exekutiva na celostátní úrovni ve spolupráci s provinciemi a schvaluje je vláda na základě stanoviska parlamentu.

- *program (programme)* – implementuje plán prostřednictvím řady navrhovaných projektů realizovaných na určitém území (na základě politiky a plánu stanovi, kde konkrétně mají být postaveny jaderné elektrárny a o jaké kapacitě).⁵¹

Jak je uvedeno výše, návrhy SEA směrnice neměly úspěch do té doby, pokud se vztahovaly i na „policies“ (viz kapitola 4.4.2.). Proto má směrnice z hlediska zaměření na jednotlivé strategické dokumenty omezenou působnost, vztahuje se výlučně na plány a programy a česká právní úprava je tak v tomto směru, alespoň formálně,⁵² přísnější.

Při výkladu těchto pojmů a jejich používání v praxi je vhodné připomenout i rozsudky Evropského soudního dvora (ESD), které s těmito pojmy souvisí, byť se týkají jiných právních předpisů. Při výkladu pojmu „projekt“ judikoval ESD ve věci *Kraaijeveld (C-72/95)*, že EIA směrnice má širokou působnost a účel. Vzhledem k obdobnému účelu obou směrnic a příbuznosti institutu SEA je nutno obdobně postupovat i u termínu „plán a program“ podle SEA směrnice.⁵³

Při výkladu pojmu „plán“ lze rovněž přihlídnout k rozsudku ESD ve věci *Komise vs. Řecko (C-387/97)*, které se týkalo plánů pro nakládání s odpady podle tehdy platné rámcové směrnice o odpadech (75/442/EHS). Zde soud uvedl, že „právní úprava nebo specifická opatření představující pouze řadu *ad hoc* normativních zásahů, které nejsou schopny konstituovat organizovaný a koordinovaný systém pro odstraňování odpadu, toxického a nebezpečného odpadu nelze považovat za takové plány“.

Koncepcí ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. jsou pouze koncepce veřejné správy, tj. ty, které orgán veřejné správy zpracovává nebo schvaluje, popřípadě obojí. Slovo „zadané“ užitě v § 3 písm. b) má vyjádřit, že není rozhodné, zda orgán veřejné správy koncepci zpracovává sám nebo její zpracování zadá na základě smlouvy jinému subjektu (v praxi obvykle smlouva o dílo) – byť je tímto subjektem soukromá fyzická či právnická osoba. Například v oblasti územního plánování je takováto praxe obvyklá nejen v ČR, ale ve středoevropském prostoru obecně.⁵⁴

⁵¹ Tyto stupně strategických opatření však nemusí být v konkrétním případě příliš zřetelně odlišeny. Stejně tak pojmosloví může být proměnlivé – viz např. Plán odpadového hospodářství ČR, který je i přes své označení dokumentem strategickým.

⁵² Je-li totiž jako jedno z kritérií posuzování zvolena podmínka „rámce pro budoucí povolení záměrů EIA“, pak některé „policies“ by zřejmě tak jako tak posuzovány nebyly, i kdyby spadaly do působnosti směrnice. Na druhou stranu je pravdou, že i dokumenty tohoto typu jsou v ČR mnohdy posuzovány, aniž by podmínku návaznosti budoucích povolenacích procesů splňovaly (např. Strategie hospodářského růstu ČR z roku 2005).

Skotský zákon o SEA z roku 2005 také podřazuje „policies“ (ve Skotsku se tradičně označují jako „strategies“) pod svou působnost a nad rámec SEA směrnice jde dalekosáhle i v jiném ohledu – předmětem SEA jsou podle něj všechny strategie, plány a programy zpracovávané ve sféře veřejné správy – tedy nikoli pouze v sektorech podle SEA směrnice.

⁵³ K tomu ostatně členské státy nabádá i výkladová příručka k SEA směrnici vydaná Evropskou komisí.

⁵⁴ Na základě německého federálního stavebního zákona zpracovávají zemské územní plány kanceláře architektů, tj. soukromé subjekty. Srov. *Albrecht, E.*: Legal Context of the SEA Directive. In: *Schmidt,*

Každopádně koncepcí ve smyslu zákona by nebyly obchodní strategie či plány nebo programy rozvoje jednotlivých podniků. Jestliže by přesto předpokládaly realizaci záměrů ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., musely by být tak jako tak předmětem rozhodovací činnosti ve sféře veřejné správy (typicky územního plánování).

Závěrečná část definice koncepce uvedená v § 3 písm. b) („nebo ke schválení předkládané“) se týká případů, kdy koncepci zpracovává ministerstvo či jiný ústřední správní úřad a předkládá ji ke schválení vládě. Toto doplnění je nutné, neboť vláda není orgánem veřejné správy podle Ústavy.

Koncepce ve smyslu § 3 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb. musí být tedy výsledkem rozhodovací činnosti veřejné správy (státní správy a územní samosprávy). Ustanovení § 3 písm. b) nicméně vymezuje pouze samotný pojem „koncepce“. Při určení, zda bude konkrétní koncepce podle tohoto zákona posuzována, je nutno aplikovat ustanovení § 10a.

Přesto si však při porovnání definice „koncepce“ s definicí „plánů a programů“ podle čl. 2 písm. a) SEA směrnice nelze povšimnout několika odlišností.

Podle definice směrnice se mezi plány a programy automaticky počítají i jakékoli jejich změny (modifications)⁵⁵ a teprve v případě menších změn (minor modifications) jsou členské státy na základě čl. 3 oprávněny rozhodnout, zda budou posuzovány v procesu SEA (nebudou posuzovány tehdy, pokud členské státy stanoví, že nemohou mít významné vlivy na životní prostředí).

Čeká právní úprava větší či menší změny vůbec nerozlišuje a v § 10a odst. 1 písm. c) stanoví, že všechny změny jsou předmětem zjišťovacího řízení. Je otázkou, zda je takový přístup v rozporu se směrnicí či nikoli – argumentovat lze oběma způsoby. Jistým východiskem z této situace by bylo zákonné určení druhů změn, které by byly vždy předmětem posuzování – obecná definice takových změn by však mohla být velmi problematická.

Ve prospěch českého přístupu hovoří fakt, že zjišťovací řízení může v případech změn dojít k poměrně objektivnímu závěru, zda by daná změna (ať už podstatná či drobnější povahy) mohla závažně ovlivnit životní prostředí – a pokud ano, byla by předmětem SEA. Navíc podle české právní úpravy není zjišťovací řízení omezeno na vztah předkladatele a orgán SEA, ale vždy se jej účastní i veřejnost (zatímco SEA směrnice při rozhodování v rámci screeningu vyžaduje konzultace s dotčenými úřady, nikoli s veřejností) a tento proces je tedy transparentní.

M., Joao, E., Albrecht, E. (ed): Implementing Strategic Environmental Assessment, Springer Berlin – Heidelberg 2005.

⁵⁵ V souvislostech s čl. 3 odst. 2 je však logické, že by se mělo jednat nikoli o změny všechny, ale jen takové, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů podle EIA směrnice.

Ve svém dopise, kterým bylo České republice v únoru 2008 oznámeno zahájení řízení o porušení Smlouvy o založení ES,⁵⁶ vyslovila Evropská komise názor, že daná úprava je s definicí „plánů a programů“ v rozporu. Komise ohledně čl. 2 odst. 1 písm. a) první odrážka směrnice uvedla, že česká definice pojmu „koncepce“ neobsahuje změny takovýchto plánů a programů. ČR ve svém vyjádření odkázala právě na ustanovení § 10a odst. 1 písm. c). Argumentace ČR přesvědčila Komisi v tomto i všech ostatních namítaných bodech a proto Komise řízení v říjnu 2009 zastavila.

Další odlišností v definici „koncepce“ podle zákona č. 100/2001 Sb. a „plánů programů“ podle SEA směrnice je absence možnosti přijetí strategického dokumentu Parlamentem v legislativním procesu, jak výslovně uvádí směrnice. Netransponování těchto slov bylo rovněž zmíněno ve výše zmíněném dopise Evropské komise České republice. Nicméně zde jde spíše o potřebu vysvětlení širších souvislostí. V ČR totiž do věcí tohoto typu Parlament nezasahuje, neboť jsou výsostnou věcí exekutivy – na rozdíl od některých jiných evropských zemí (např. Německa nebo Rakouska, kde jsou trasy spolkových dálnic a železnic schvalovány parlamentem a mají formu zákona).⁵⁷

Zajímavé by však v této souvislosti mohly být důsledky případného schválení návrhu novely zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 547) předloženého skupinou poslanců v červnu 2008. Podle navrhovaného nového znění § 3 odst. 2 tohoto zákona by Státní energetickou koncepci již neschvalovala vláda, ale Poslanecká sněmovna.⁵⁸ Tím by se státní energetická koncepce *de iure* dostala mimo sféru působnosti zákona č. 100/2001 Sb. a nemělo-li by dojít k rozporu se SEA směrnicí [energetika je mezi sektory uvedenými v čl. 3 odst. 2 písm. a)], bylo by třeba buďto do zákona č. 100/2001 Sb. doplnit obdobné

⁵⁶ Řízení bylo oznámeno dopisem ze dne 28. února 2008 (porušení Smlouvy č. 2007/2485) a Evropská komise jej zahájila z vlastní iniciativy z důvodů neúplné, resp. nesprávné transpozice celkem dvanácti ustanovení SEA směrnice.

⁵⁷ I v ČR sice existují výjimečné případy zákonů týkajících se konkrétních staveb (zákon č. 168/2001 Sb., o dálničním obchvatu Plzně, zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráze 06R – 24L letiště Praha Ruzyně), ale jejich účel je jiný – především deklarovat veřejný zájem na jejich realizaci, popřípadě modifikovat pravidla příslušného povolenacího řízení podle obecného zákona (obvykle územního či stavebního řízení podle stavebního zákona). Existence takovýchto kazuistických zákonů je však z legislativního i obecně právního hlediska velmi sporná. Ostatně Ústavní soud v roce 2009 zákon o výstavbě vzletové a přistávací dráze 06R – 24L letiště Praha Ruzyně zrušil, mj. pro rozpor s principem dělby moci ve smyslu Ústavy.

⁵⁸ Návrh předložili opoziční poslanci s cílem výrazně podpořit rozvoj jaderné energetiky, čemuž v letech 2007–2009 bránila koaliční smlouva i programové prohlášení vlády vedené Mirkem Topolánkem. Přesto mnozí představitelé nejsilnější koaliční strany (Občanské demokratické strany) vyjadřovali svou podporu dalšímu rozvoji jaderné energetiky a konkrétní kroky vlády v této věci blokovala pouze nejmenší koaliční strana – Strana zelených. Návrh byl na schůzi Poslanecké sněmovny v září 2008 po velmi dlouhé diskusi zamítnut v 1. čtení.

ustanovení jako v SEA směrnici nebo by v zákoně č. 406/2000 Sb. musel být výslovný odkaz na proces SEA podle zákona č. 100/2001 Sb.

Poslední odchylkou českého pojmu „koncepce“ je to, že jako definiční podmínku neuvádí vyžadování právními a správními předpisy. Je však třeba konstatovat, že tato podmínka směrnice je více než nejasná. Zřejmě se jí mělo vyjádřit, že povinnost zpracovávání plánu a programu spadajícího pod směrnici musí vyplývat z nějakého aktu, který má formu obecného předpisu nebo má alespoň určitý vyšší stupeň závaznosti. Avšak toto ustanovení je velmi obtížně vyložitelné (už jen vzhledem ke svému znění, zejména jde o obrat „administrative provisions“, v německé verzi „Verwaltungsvorschriften“) a vyvolává spíše otazníky – především ohledně procesu SEA u těch plánů a programů, které se sice zpracovávají, ale u nichž tato povinnost nevyplývá ani z legislativy ani ze „správních předpisů“.⁵⁹ Souvisí to i s obecnějším problémem SEA směrnice, která sice ukládá posuzovat v procesu SEA plány a programy v některých sektorech, ale neukládá, aby členské státy tyto programy skutečně vypracovávaly – přitom absence takové povinnosti může v konkrétním případě vést až k obcházení směrnice. Ze všech těchto důvodů se v odborné veřejnosti⁶⁰ velmi očekává, jak se k výkladu této podmínky v budoucnu postaví Evropský soudní dvůr – obdobně, jako v případě zásadních rozsudků ve věci projektového posuzování z první poloviny 90. let.

Ačkoli tedy výše uvedená podmínka v zákoně č. 100/2001 Sb. není,⁶¹ Komise to v rámci řízení o porušení Smlouvy nezmiňuje. Ostatně absence této podmínky fakticky znamená, že česká právní úprava jde nad rámec směrnice.

6.3.3 *Předmět SEA*

V návaznosti na dříve definovaný pojem „koncepce“ vymezuje zákon č. 100/2001 Sb. v § 10a předmět SEA.

Ve shodě s požadavky směrnice jde podle § 10a odst. 1 písm. a) především o tzv. sektorové (oborové) koncepce, pokud je splněna podmínka uvedená (na rozdíl od směrnice) hned v úvodu, tj. koncepce zpracováváné v těchto oblastech stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1.

Co se výčtu těchto sektorů týče, zákon zde vychází z faktu, že některé sektory mají velmi úzký vztah k ochraně životního prostředí a proto i koncepce v nich zpra-

⁵⁹ Příkladem takové koncepce v ČR může být např. Strategie hospodářského růstu ČR (2005) nebo Státní surovinová politika (1999), jejíž zpracování není uloženo žádným právním ani správním předpisem, ale vyplývá z usnesení vlády.

⁶⁰ Srov. The Relationship between the EIA and SEA Directives, Final Report to the European Commission, 2005.

⁶¹ Formou přepisu ustanovení směrnice ji obsahoval návrh zákona předložený k projednání vládě, ale na základě stanoviska Legislativní rady vlády byla podmínka vypuštěna.

covávané mají přímý dopad na stav životního prostředí a jeho složek (viz § 1 odst. 2 zákona). Oproti směrnici je navíc uvedena oblast myslivosti, regionálního rozvoje (tato oblast sice není uvedena ve směrnici, ale v SEA Protokolu ano) a také životního prostředí včetně ochrany přírody.⁶² V porovnání s § 14 zákona č. 244/1992 Sb. výslovně chybí oblast těžby a zpracování nerostů, avšak koncepce zpracovávané v této oblasti lze jistě podřadit pod oblast průmyslu,⁶³ který už ve výčtu uveden je.

Předmětem posuzování podle zákona jsou koncepce, které „stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1“. Zákon tuto podmínku převzal doslovně ze SEA směrnice, aniž by ji nějak podrobněji vymezil (ostatně ani sama směrnice tak nečiní). Přitom toto ustanovení je naprosto zásadní z hlediska vztahu k procesu EIA a vyjadřuje propojenost rozhodovacího procesu ve své fázi strategické a projektové (viz kapitola 2.2.).

Při širokém výkladu by „rámcem pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1“ mohla být každá koncepce v oblastech uvedených v § 10a odst. 1 písm. a). Cílem zákonodárce však nepochybně bylo vyloučit koncepce, které jsou natolik obecné, že si z jejich obsahu nelze učinit představu o záměrech, které by na jejím základě měly být povolovány, popřípadě o tom, zda vůbec nějaké takové záměry přichází v úvahu.

Předmětem procesu SEA bude v každém případě koncepce, která výslovně uvádí záměry, které budou na jejím základě realizovány (např. stavba nové dálnice či rychlostní komunikace uvedená ve státní dopravní politice).

Vodítkem pro vymezení rámce ve výše uvedeném smyslu může dále být nepochybně příloha č. 8 k zákonu, která jako jedno z kritérií zjišťovacího řízení chápe v bodě 1.b. také „míru, v jaké koncepce stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, a to buď vzhledem k jejich umístění, povaze, velikosti a provozním podmínkám nebo z hlediska požadavků na přírodní zdroje“. Lokalizace budoucího záměru, jeho povaha a další zde uvedené okolnosti jsou podstatné při následném rozhodování o povolení daného záměru správním úřadem a pokud je již koncepce nějak blíže definuje (např. stanovuje v tomto směru nějaká kritéria či podmínky pro povolující řízení), pak bude tvořit „rámec pro budoucí povolení záměrů“ a bude předmětem SEA. V tomto smyslu může např. koncepce stanovit podmínky, které musí žadatel o povolení splnit, aby mu mohlo být povolení uděleno nebo se může jednat o omezení ohledně určitých typů rozvojových činností, které mají být povolovány v oblasti, resp. území vymezeném koncepcí.⁶⁴

⁶² Byl tak akceptován zásadní požadavek Ministerstva zemědělství v připomínkovém řízení. Jde o rozšíření působnosti oproti předchozí právní úpravě – podle § 14 odst. 4 zákona č. 244/1992 Sb. nevydávalo MŽP stanovisko ke koncepci v případě, že bylo samo předkladatelem koncepce.

⁶³ SEA Protokol na rozdíl od směrnice uvádí výslovně „průmysl včetně těžby“.

⁶⁴ Srov. výkladová příručka k SEA směrnici vydaná Evropskou komisí (Implementation of Directive

Na základě obou výše uvedených znaků (tj. koncepce je zpracována v některém z uvedených sektorů a současně poskytuje rámec pro budoucí povolení záměrů podle přílohy č. 1 k zákonu) patří mezi koncepce, které budou posuzovány podle zákona č. 100/2001 Sb. zejména:

- státní energetická koncepce a územní energetické koncepce podle zákona o hospodaření energií (§ 3 a 4 zákona č. 406/2000 Sb.),
- plán odpadového hospodářství České republiky a plány odpadového hospodářství krajů podle zákona o odpadech (§ 42 a 43 zákona č. 185/2001 Sb.),
- plán hlavních povodí České republiky a plány oblastí povodí podle vodního zákona (§ 24 a 25 zákona č. 254/2001 Sb.),
- oblastní plány rozvoje lesů podle lesního zákona (§ 23 zákona č. 289/1995 Sb.),
- politika územního rozvoje, zásady územního rozvoje a územní plán podle stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.) atd.

Kromě koncepcí upravených zákonem je v praxi zpracovávána celá řada dalších, jejichž zpracování není stanoveno jako zákonná povinnost, ale vyplývá např. z usnesení vlády (státní surovinová politika, státní politika životního prostředí), popřípadě k jejímuž zpracování se z důvodu celospolečenské potřeby rozhodne orgán veřejné správy. I vlivy těchto koncepcí na životní prostředí budou posuzovány, pokud splňují podmínky uvedené v § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. Jak je ostatně zmíněno výše, podmínku úpravy v právních či správních předpisech český zákon nepřebírá.

Z hlediska formy schvalovacího aktu existují mezi výše uvedenými koncepcemi značné rozdíly, což má samozřejmě vliv na míru jejich závaznosti, resp. okruh závazných subjektů.⁶⁵ Vezmeme-li koncepcie schvalované vládou, pak závaznou část plánu odpadového hospodářství ČR a Plánu hlavních povodí ČR vyhláší vláda svým nařízením (§ 42 odst. 3 zákona o odpadech, resp. § 24 odst. 4 vodního zákona). Politiku územního rozvoje sice vláda schvaluje také, ale pouze usnesením – ve Sbírce zákonů se uveřejňuje pouze sdělení o jejím schválení (§ 31 odst. 3 stavebního zákona). Ohledně státní energetické koncepce pak právní úprava pouze uvádí, že je schvalována vládou (§ 3 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb.).

Předmětem SEA ve smyslu § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. jsou kromě koncepcí spolufinancovaných z prostředků fondů Evropských společenství také koncepce, které by mohly samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti podle § 45h a 45i zá-

2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, DG Environment, 2004).

⁶⁵ Srov. Dienstbier, J.: Procesněprávní aspekty vytváření a užití koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí. In: Damohorský, M., Stejskal V. (edit.): Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003.

kona č. 114/1992 Sb. [byť odkaz na tato ustanovení v § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. chybí]. U koncepcí (a také záměrů) podle § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb. je z hlediska možné aplikace této přísnější právní úpravy rozhodující stanovisko orgánu ochrany přírody podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. Jestliže tento orgán významný vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti nevyloučí, je vždy koncepce předmětem SEA⁶⁶ a bude třeba aplikovat ustanovení § 45i zákona č. 114/1992 Sb. – ve věci zpracování odpovídajících variant řešení, účasti autorizované osoby, uložení kompenzačních opatření apod.

Strategické posuzování je tedy na základě § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. prováděno u:

- tzv. oborových koncepcí stanovujících rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1,
- koncepcí ve smyslu § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb., a
- koncepcí spolufinancovaných z prostředků fondů Evropských společenství.

Tyto koncepce musí být posuzovány vždy, pokud jsou zpracovávány na úrovni celostátní nebo krajské. Vzhledem k dikci zde uvedené podmínky („pokud je dotčené území tvořené územním obvodem více než jedné obce“) je však nutno mít za to, že i obecní (místní) koncepce jsou předmětem SEA, jestliže by dotčené území přesahovalo správní obvod dané jediné obce. Z tohoto hlediska by pravděpodobně bylo vhodnější, kdyby zde zákon místo výše uvedeného obratu užívajícího termínu „dotčené území“⁶⁷ po vzoru stavebního zákona počítal například s pojmem „řešené území“.

Z jiného úhlu pohledu vzato – při takto nastavené podmínce může v praxi vzniknout problém u větších (např. statutárních) měst, zejména v případech, kdy se jedná o větší území, resp. koncepce navrhuje opatření, u nichž je od počátku téměř jisté, že budou mít závažný vliv na životní prostředí. I tento problém je ostatně připomenut ve výše zmíněném dopise Evropské komise z února 2008. Situaci ovšem nepřispívá to, že i sama směrnice není v této věci příliš konkrétní. Slova „menší oblasti na místní úrovni“ nejsou v čl. 3 odst. 3 nijak blíže definována, což samozřejmě může způsobovat nejednotnou implementaci v jednotlivých členských zemích. Rozdíly jsou zde totiž generovány nejčastěji velikostí správních obvodů, která se napříč jednotlivými zeměmi výrazně liší.

Ustanovení § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. tedy uvádí případy koncepcí, u nichž se posuzování bude provádět vždy, bez dalšího (v praxi se někdy hovoří o tzv. obligatorním posuzování). Písmena b) a c) v návaznosti na to uvádí

⁶⁶ Byť tomu tak v praxi zřejmě nebude, může se v tomto případě jednat i o koncepce nestanovící rámec pro budoucí povolení záměrů; stejně tak mohou být teoreticky i v jiných oblastech než v sektorech podle písmene a).

⁶⁷ Tento pojem je v úvodních ustanoveních zákona definován jako „území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce“.

případy, kdy proces SEA nebude probíhat obligatorně, ale teprve tehdy, jestliže se o tom rozhodne ve zvláštním procesu nazvaném (stejně jako u EIA) **zjišťovací řízení**. Jde o případy koncepcí označovaných jako místní (obecní) a dále o změny všech koncepcí uvedených v předchozích písmenech, tedy včetně změn místních koncepcí. U koncepcí nestanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 by změna byla předmětem zjišťovacího řízení pouze tehdy, pokud by sama tento rámec představovala.

K lesnímu zákonu je nutno dodat, že významnými strategickými dokumenty podle tohoto předpisu jsou i lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy. Ačkoli většinou nejsou rámcem ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb., měly by být v některých případech posuzovány, a to přinejmenším z důvodu možného vlivu na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Ustanovení § 45h odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. však v tomto smyslu poněkud neorganicky činí výjimku – podle něj má požadavky čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích zohlednit stanovisko orgánu ochrany přírody vydávané podle § 4 odst. 3 tohoto zákona. Tento způsob transpozice byl Evropskou komisí České republiky oprávněně vytknut, a to dokonce ve dvou řízeních o porušení Smlouvy (ke směrnici o stanovištích a ke směrnici SEA).

Je nesporné, že obsah lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov není zcela typický pro koncepci a také proces jejich pořizování je specifický. Nicméně nápravu rozporu české právní úpravy s oběma směrnicemi bylo nutno provést. V roce 2009 se tak stalo prostřednictvím rozsáhlé novely zákona č. 114/1992 Sb.⁶⁸ Podle nově doplněného § 4 odst. 4 provede hodnocení důsledků lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti orgán ochrany přírody v rámci řízení o vydání závazného stanoviska (které je nezbytné mj. ke schválení lesních hospodářských plánů a protokolárnímu předání lesních hospodářských osnov). Pro hodnocení důsledků lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov se tedy zavádí speciální režim a přitom se výslovně doplňuje, že ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. se nepoužijí. Z § 45h odst. 1 se samozřejmě vypustila výše uvedená výjimka.

Mezi nejdůležitější koncepce ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. patří ty, které jsou zpracovávány v oblasti územního plánování podle stavebního zákona. Je tomu tak především z důvodů, které územní plánování tradičně má – mj. vytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Dokumenty pořizované a schvalované v procesu územního plánování mají podstatný vliv i na ži-

⁶⁸ Vláda návrh schválila v říjnu 2008 (sněmovní tisk 632), Poslanecká sněmovna novelu schválila v červnu 2009 a ve Sbírce zákonů byla zveřejněna pod číslem 349/2009 Sb.

votní prostředí – z těchto důvodů je územní plánování řazeno mezi nejvýznamnější prostředky ochrany životního prostředí.⁶⁹

Stavební zákon sice formálně není označen jako transpoziční předpis požadavků směrnice SEA, nepochybně jím však pro oblast územního plánování je – ostatně již v § 1 odst. 1 zmiňuje vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území. Nástrojí územního plánování podle stavebního zákona, které jsou současně relevantní i z hlediska Dílu 3 zákona č. 100/2001 Sb. jsou politika územního rozvoje a pak dva druhy územně plánovací dokumentace (ÚPD) – zásady územního rozvoje a územní plán.

Z koncepčního hlediska odlišně oproti předchozí právní úpravě (zákon č. 50/1976 Sb.) je ve stavebním zákoně řešena otázka posuzování vlivů na životní prostředí. V návaznosti na § 1 odst. 1 upravuje stavební zákon jako úkol územního plánování v § 19 odst. 2 vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území.⁷⁰ Posouzení vlivů na životní prostředí, popřípadě také posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast je tak chápáno pouze jako jedna ze součástí takového komplexního posouzení, které by mělo pokrývat všechny složky udržitelného rozvoje (v tomto případě vztaženého na území). Navíc pojem „vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“ je ve smyslu tohoto a dalších ustanovení stavebního zákona nutno chápat v trojím smyslu – jako úkol územního plánování (§ 19 odst. 2), jako činnost, která je součástí procesu pořizování politiky územního rozvoje a ÚPD (např. § 1 odst. 1) a současně i jako dokument, který je součástí politiky územního rozvoje (§ 32 odst. 2), zásad územního rozvoje [§ 36 odst. 1, § 37 odst. 1, § 40 odst. 2 písm. c)] a ve stanovených případech také územního plánu [§ 48 odst. 1, § 53 odst. 5 písm. b)].

Změnový zákon, který doprovázel zákon stavební (zákon č. 186/2006 Sb.), provedl mj. novelu zákona č. 100/2001 Sb. Na základě jeho ustanovení § 10i odst. 3 a v souvislosti s příslušnými ustanoveními stavebního zákona platí v případě koncepcí podle stavebního zákona:

- politika územního rozvoje a zásady územního rozvoje jsou předmětem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (jehož součástí je i SEA) vždy,
- územní plán obce je předmětem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území jen tehdy, pokud tento požadavek ve svém stanovisku uvede dotčený orgán – tím může být buď příslušný úřad podle zákona č. 100/2001 Sb. nebo orgán ochrany přírody (podle § 45 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb.), pokud nevytloučí významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.

⁶⁹ Srov. Drobník, J.: Územní plánování, In: Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2002.

⁷⁰ Udržitelný rozvoj území je zde definován jako „vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území“.

Ustanovení § 10a odst. 2 je negativním vymezením předmětu posuzování a uvádí případy koncepcí, které jsou vyňaty z procesu posuzování. Jedná se o transpozici čl. odst. 8 SEA směrnice, který uvádí v podstatě stejný okruh případů. Velmi obdobné ustanovení je i v EIA směrnici a ESD se jím několikrát v souvislosti s konkrétními případy zabýval (např. v rozsudcích ve věci *C-435/97 Bolzano* nebo *C-287/98 Linster*). Protože se podle soudu jedná o výjimku z obecného pravidla podle směrnice, musí členské státy toto ustanovení vykládat restriktivně. Takový výklad je nepochybně možno vztáhnout i na – z hlediska účelu stejné – ustanovení SEA směrnice.

V případě uvedeném pod písmenem a) by proto procesu SEA neměly uniknout koncepce, které by sice souvisely se zajišťováním obrany státu, avšak nebyl by to jejich jediný účel (viz slova „pouze pro účely“) – za předpokladu, že by současně naplňovaly podmínky uvedené v odstavci 1. Neposuzována by tak byla koncepce zpracovávaná pouze a výhradně pro účely obrany státu – např. plán obrany České republiky podle nařízení vlády č. 51/2004 Sb., o plánování obrany státu.

Příkladem koncepce v oblasti civilní ochrany jsou povodňové plány podle § 71 vodního zákona,⁷¹ které nejsou předmětem SEA a vodní zákon ani neupravuje konzultace s veřejností v procesu jeho zpracovávání.

Předmětem SEA dále nejsou ani finanční nebo rozpočtové koncepce, byť by řešily také otázky finančního zajištění záměrů uvedených v příloze č. 1.

Jak již bylo uvedeno, zákon č. 100/2001 Sb. nepodává definici posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, resp. strategického posuzování z procesního hlediska,⁷² tedy podle charakteristických etap, které SEA má. Místo tohoto je v ustanovení o způsobu posuzování koncepcí na životní prostředí uvedeno – po vzoru právní úpravy EIA (§ 5 odst. 1) – co tento proces zahrnuje („zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejích cílů, a to pro celé období jejího předpokládaného provádění“). V této souvislosti – a i z toho důvodu, že toto i další ustanovení zákona pojmy jako „popis“, „cíle“, „opatření“ či „monitoring“ používá – je vhodné stručně zmínit rámcový obsah, kterou koncepce mívají. Osnova koncepcí je standardně následující:

- *popis současného stavu a vývoje v oblasti, v níž je koncepce zpracovávána a v předmětném území* – tento popis by měl být výchozím zdrojem informací pro další práce na koncepci; z hlediska vlivů na životní prostředí by právě v této části měl být i popis stavu a vývoje životního prostředí v dotčeném území,

⁷¹ Povodňové plány obcí, povodňové plány obcí s rozšířenou působností, povodňové plány krajů a Povodňový plán České republiky (ten zpracovává MŽP).

⁷² Narozdíl od SEA směrnice [definice pojmu „strategic assessment“ uvedená v čl. 2 písm. c)] i SEA Protokolu (pojem „strategic environmental assessment“ podle čl. 2 odst. 6).

- tzv. SWOT⁷³ analýza – klíčová analytická část koncepce definující a identifikující problémy, které budou následně řešeny ve strategické části koncepce,
- vize (globální cíl, strategický cíl, účel) – dlouhodobý cíl, který nemusí být v koncepci konkrétně obsažen, avšak alespoň rámcovou představu o své vizi by měla koncepce formulovat,
- specifické cíle koncepce – jsou konkretizací vize, jde o cíle, které mají být řešeny v daném plánovacím období, musí mít jasný obsah a časový limit pro jejich vyhodnocování,
- priority – stanoveny na základě cílů, jde o hlavní dílčí oblasti zájmu, které je třeba řešit, aby se dosáhlo předem nadefinovaného cíle,
- opatření – konkrétní aktivity navrhované pro realizaci priorit,
- návrh implementačního plánu – přiřazuje navrhovaná opatření ke konkrétnímu orgánu (nositeli úkolu) a do předmětného území a zajišťuje finanční zdroje pro jejich realizaci,
- monitoring – navrhuje tzv. indikátory, pomocí nichž bude kontrolována realizace koncepce, tj. zejména zda realizací opatření jsou naplňovány cíle a priority dokumentu,
- finanční plán – popisuje financování navržených aktivit prioritních oblastí a opatření z dostupných finančních zdrojů.

Uvedená rámcový obsah každé koncepce lze současně chápat více méně také jako ideální časový harmonogram pro zpracování návrhu koncepce, neboť jednotlivé kapitoly koncepce na sebe logicky navazují.

6.3.4 Tiering, opakované posuzování

V SEA směrnici i v odborné literatuře⁷⁴ je ve věci způsobu realizace SEA velký důraz kladen na vertikální charakter rozhodovacího procesu a z toho se odvozující návaznost jednotlivých dokumentů v něm přijímaných, resp. rozhodování v něm činěných. Toto propojení se označuje jako **tzv. tiering** (do češtiny lze přeložit jako vrstvení či řazení) a znamená, že posuzování je prováděno na různých úrovních rozhodovacího procesu, avšak vždy v té úrovni podrobností, která odpovídá danému stupni rozhodovacího procesu. Tiering lze tedy identifikovat jak mezi jednotlivými strategickými dokumenty navzájem (politika/strategie – plán – program), tak mezi strategickou fází a fází projektovou. Právě vztah mezi podrobnějším strategickým

⁷³ Analyzují se zde současné „silné“ (S – strenghts) a „slabé“ (W – weaknesses) stránky odvětví a území a dále pak vnější „příležitosti“ (O – opportunities) a „hrozby“ (T – threats).

⁷⁴ Srov. Sheate, W.: The EC Directive on Strategic Environmental Assessment: A Much-Needed Boost for Environmental Integration. In: European Environmental Law Review, December 2003; Joao, E.: Key Principles of SEA. In: Schmidt, M., Joao, E., Albrecht, E. (ed): Implementing Strategic Environmental Assessment, Springer Berlin – Heidelberg 2005; The Relationship between the EIA and SEA Directives, Final Report to the European Commission, 2005.

dokumentem (nejčastěji programem, zvláště když obsahuje řadu již poměrně velmi přesně specifikovaných projektů⁷⁵) a projektem je v praxi z hlediska propojení nejčastější. Příkladem z ČR může být v tomto smyslu změna územního plánu obce, která obsahuje vymezení území pro výstavbu konkrétního záměru (např. nákupního centra) a bude tedy posuzována v SEA, a následné povolení řízení, pro něž se bude vyžadovat provedení EIA.

Tiering vychází z toho, že každá etapa rozhodovacího procesu řeší různé otázky a přitom jednotlivé etapy na sebe navazují. Tomu pak musí odpovídat i posuzování – jednou v podobě SEA, následně pak EIA. V žádném případě by nemělo mechanicky docházet k pouhému opakovanému posuzování.

SEA směrnice neobsahuje přímo definici či ustanovení o tom, co je tiering, nicméně tento poměrně podstatný aspekt rozhodovacího procesu připomíná, a to dokonce několikrát.⁷⁶ Nejdůležitějším ustanovením je zřejmě čl. 4 odst. 3, který je dokonce součástí obecných ustanovení směrnice. Ustanovení se týká právě plánů a programů, které tvoří součást hierarchie; podle něj mají členské státy za účelem zamezení opakovanému posuzování vzít v úvahu skutečnost, že posuzování bude v souladu se směrnicí prováděno na různých stupních hierarchie. Na tuto zásadu přímo navazuje povinnost uvedená v čl. 5 odst. 2, podle níž je při zpracování zprávy o vlivech na životní prostředí nutno přihlídnout mj. k rozsahu, ve kterém lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování (za stejným účelem uvádí následující ustanovení možnost využít při zpracovávání této zprávy již dříve získané informace). Rovněž podle přílohy II patří „míra v jaké plán nebo program ovlivňuje jiné plány a programy, včetně plánů a programů v hierarchii“ mezi kritéria, která se aplikují při tzv. screeningu.

V české právní úpravě SEA bohužel chybí ustanovení, které by analogicky jako čl. 4 odst. 3 SEA směrnice jako obecnou zásadu stanovilo provádět posuzování vždy podle toho, na jakém stupni rozhodovacího procesu se koncepce zpracovává. Platné znění zákona obsahuje v tomto směru pouze dvě zmínky. První je možnost využít údaje z jiného posuzování (§ 10b odst. 3), druhá pak je jedním z kritérií zjišťovacího řízení u koncepcí uvedených v příloze č. 8 k zákonu („Předpokládaný přínos

⁷⁵ Nebo když dokonce sám tento program je „development consent“ ve smyslu EIA směrnice, tedy přímo se jím povoluje realizace projektu nebo alespoň jeho fáze (např. tzv. podrobné rozvojové plány ve Švédsku).

⁷⁶ Při dohodovacím řízení k návrhu směrnice usilovali němečtí křesťansko-demokratičtí poslanci Evropského parlamentu o zakotvení pouze jediného posuzování na strategické úrovni (je-li současně prováděna EIA). Tento návrh byl motivován zřejmě snahou zcela zabránit možnosti opakování posuzování, avšak efektivitu SEA by podstatným způsobem snížil. Návrh nakonec nebyl přijat; správnou odpovědí na něj jsou však právě zmíněná ustanovení směrnice, která respektují odlišné úrovně rozhodovacího procesu i odlišnou míru detailnosti SEA a současně výslovně zakotvují zásadu zamezení opakovanému posuzování.

posouzení koncepce ve vztahu k posouzení jiných koncepcí zpracovávaných na odlišných úrovních v téže oblasti“).⁷⁷ Ve vztahu k tieringu a zamezení opakovanému posuzování jde však pouze o dílčí řešení a ani oficiální metodika⁷⁸ se tímto aspektem nezabývá. Jasně vymezení této otázky v právní úpravě a instruování příslušných subjektů zainteresovaných v procesu SEA by však bylo ku prospěchu věci a pomohlo by odstranit přetrvávající negativní vnímání SEA jako zbytečné a formální procedury, která předkladatelům kromě zvýšených finančních nákladů přináší jen malé praktické výsledky.⁷⁹

Snaha zamezit opakovanému posuzování je v poněkud jiném smyslu obsažena i v čl. 11 odst. 2 SEA směrnice. Toto ustanovení se týká plánů a programů, u nichž vzniká povinnost provést SEA podle této směrnice a současně povinnost provést nějakou formu posuzování i podle jiného právního předpisu ES. V takovém případě jsou členské státy oprávněny stanovit koordinované a společné postupy (coordinated and joint procedures), samozřejmě při splnění všech požadavků vyplývajících z legislativy ES.

Ani v tomto případě není ustanovení obdobného znění obsaženo v zákoně č. 100/2001 Sb. To však neznamená, že by SEA a posuzování podle jiných právních předpisů běžela paralelně a nebyla by nijak propojena. Co se týče legislativy ES, v úvahu přichází směrnice EIA (zejména pro případy, kdy daný plán či program je současně povolením pro více projektů na určitém území), směrnice o stanovištích (odpovídající posouzení důsledků plánů a projektů na lokality z hlediska cílů jejich ochrany) a rámcová vodní směrnice (zpracovávání plánů řízení povodí včetně jejich konzultace).

Z hlediska **vztahu k projektovému posuzování** neobsahuje zákon č. 100/2001 Sb. žádné konkrétní ustanovení o možnosti propojení obou procesů. Přitom v praxi k časovému prolínání EIA a SEA dochází poměrně často – typické je to v případě záměrů podle bodu 10.6 kategorie II přílohy č. 1,⁸⁰ kdy je záměr součástí (změny) územního plánu a současně je posuzován v procesu EIA. V praxi však u záměrů tohoto typu bohužel existují i případy, kdy je nejprve provedena EIA a teprve následně SEA.

Příležitostí by tak mohla být nová úprava regulačního plánu uvedená ve stavebním zákoně. Podle jeho § 61 regulační plán stanoví vždy mj. podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb a v řešené ploše nahrazuje ve schváleném rozsahu

⁷⁷ Toto kritérium dokonce ani neobsahovala původní úprava z roku 2004 – do přílohy č. 8 byla doplněna až novelou v roce 2006 (zákon č. 163/2006 Sb.).

⁷⁸ Například Metodika posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí vydaná MŽP v květnu 2004.

⁷⁹ Srov. Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., Rimmel, V., Fidlerová, J.: SEA – co přinesla změna legislativy? Část 2: Personální a odborné zajištění procesů SEA. In.: EIA/IPPC/SEA, číslo 3, červenec 2006.

⁸⁰ Skladové nebo obchodní komplexy včetně nákupních středisek, o celkové výměře nad 3000 m² zastavěné plochy; parkoviště nebo garáže s kapacitou nad 100 parkovacích stání v součtu pro celou stavbu (příloha č. 1 kategorie II, bod 10.6).

územní rozhodnutí. K účelnému propojení SEA a EIA však u regulačního plánu nedochází, neboť zákon č. 100/2001 Sb. (ve znění po novele provedené tzv. změnovým zákonem,⁸¹ který doprovázel zákon stavební) v § 10i bez dalšího stanoví, že regulační plán, který stanoví podmínky pro provedení záměru podle přílohy č. 1 k tomuto zákonu, se posuzuje jako záměr, tj. plně v procesu EIA. Nejedná se tedy o propojení obou procesů, ale fakticky o aplikaci projektové EIA na dokument schvalovaný obdobným způsobem jako strategické dokumenty (regulační plán schvaluje zastupitelstvo obce).

Vztah SEA a institutu **hodnocení důsledků záměrů a koncepcí na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti** podle § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb. byl již zmíněn. Stanovisko orgánu ochrany přírody má velmi významnou roli a z hlediska posuzování podle obou právních předpisů stojí na samém počátku. Ačkoli tedy § 45i odst. 1 hovoří poněkud zavádějícím způsobem o „návrhu“ koncepce⁸² (který se pro účely vydání stanoviska předkládá orgánu ochrany přírody), nepůjde v tomto případě o návrh koncepce ve smyslu § 10f zákona č. 100/2001 Sb. – spíše se bude jednat o dokument, který svou podrobností bude např. na úrovni oznámení koncepce a na jehož podkladě bude orgán ochrany přírody schopen významný vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti vyloučit či nevyloučit.

Pokud orgán ochrany přírody tyto vlivy vyloučí, pak se ustanovení § 45i nebudou aplikovat a posuzování koncepce se bude řídit výlučně pravidly uvedenými v zákoně č. 100/2001 Sb. V případě, že orgán ochrany přírody ve svém stanovisku významný vliv nevyloučí, bude daná koncepce vždy předmětem SEA (a to dokonce i kdyby se nejednalo o koncepci ve smyslu § 10a odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb.) a v jeho průběhu se bude navíc postupovat rovněž podle ustanovení § 45i (§ 45h odst. 2). Lze tak konstatovat, že ke spojení posuzování podle obou předpisů zde dochází. U asi nejvýznamnějšího typu koncepcí, tj. politiky územního rozvoje a ÚPD však nedošlo k propojení šťastnému. Zákonodárce zřejmě usiloval o to, aby posuzování těchto koncepcí bylo zcela vyjmuta ze zákona č. 114/1992 Sb. Bohužel výsledné řešení je poměrně nejasné jak z procesního, tak obsahového hlediska (např. jakým způsobem přijímat kompenzační opatření), nehovoříc o tom, že ve věci nesprávné transpozice čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích čelila ČR řízení o porušení Smlouvy.

Třetím případem jsou **koncepce podle vodního zákona**, tj. Plán hlavních povodí České republiky a plány oblastí povodí. Vodní zákon pro oba typy koncepcí v příslušných ustanoveních (§ 24 odst. 2 a § 25 odst. 2) uvádí, že podléhají posuzování

⁸¹ Tento zákon také v zákoně č. 100/2001 Sb. zrušil již výše zmíněné ustanovení § 7 odst. 5, podle něhož příslušný úřad mohl při posuzování záměrů v závěru zjišťovacího řízení navrhnout výjimečně a na základě zdůvodnění zpracování variant řešení záměru odlišně od schválené územně plánovací dokumentace.

⁸² V souvislosti s ÚPD je toto ustanovení přesnější a hovoří o tom, že tato se předkládá „v etapě zadání“.

vlivů na životní prostředí podle zvláštních právních předpisů; v poznámce pod čarou odkazuje na jediný předpis, a to na zákon č. 100/2001 Sb. Prováděcí vyhláška k vodnímu zákonu⁸³ pak také odkazuje na zákon č. 100/2001 Sb. (a zde již také na zákon č. 114/1992 Sb.) a ve svých ustanoveních podrobně upravujících proces zpracování návrhu těchto plánů obsahuje také určité doplňky k standardnímu procesu SEA podle Dílu 3 zákona č. 100/2001 Sb. (např. podrobná úprava připomínek veřejnosti ještě před předložením návrhu Plánu hlavních povodí příslušnému úřadu).

6.4 Screening – zjišťovací řízení

6.4.1 Předmět screeningu

Ani EIA ani SEA směrnice nepoužívají pojem screening.⁸⁴ Z právních předpisů tento pojem obsahuje pouze SEA Protokol (čl. 5); odborná literatura i příslušné metodiky s tímto pojmem standardně pracují. Podle výkladové příručky vydané v roce 2001 Evropskou komisí k EIA směrnici⁸⁵ je screening ta část EIA procesu, kdy se rozhoduje o tom, zda bude EIA vyžadována pro konkrétní projekt.

Názory na to, zda screening je či není součástí procesu mohou být různé, nicméně podstatnou část této definice lze bez obtíží analogicky vztáhnout i na oblast SEA. Protože směrnice se vztahuje na plány a programy, které mohou mít významné vlivy na životní prostředí (čl. 1, čl. 3 odst. 1 a v této souvislosti zejména čl. 3 odst. 5), je screening možno definovat jako postup, v němž se stanoví, zda konkrétní plán či program, resp. jeho změna má významné vlivy na životní prostředí a zda tedy bude předmětem SEA.

Z povahy věci se tedy tento postup neuplatňuje tam, kde ze směrnice vyplývá, že daný plán či program je předmětem posuzování „ex lege“. Předmětem screeningu tedy jsou:

- plány a programy podle čl. 3 odst. 2 stanovující využití menších oblastí na místní úrovni,
- menší změny plánů a programů podle čl. 3 odst. 2,
- plány a programy neuvedené v čl. 3 odst. 2, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů.

V posledním případě lze uvažovat buďto o plánech a programech v jiných sektorech,⁸⁶ nebo o plánech a programech, které by tvořily rámec pro budoucí povolení záměrů, avšak jiných než uvádí EIA směrnice; vyloučit samozřejmě nelze ani obě možnosti současně.

⁸³ Vyhláška č. 142/2005 Sb., o plánování v oblasti vod.

⁸⁴ Z angl.: to screen = probrat a protřídít, prosít.

⁸⁵ Guidance on EIA – Screening, DG Environment, June 2001.

⁸⁶ Podle zákona č. 100/2001 Sb. jde například o sektor myslivosti či regionálního rozvoje, podle slovenské právní úpravy (zákon č. 24/2006 Z. z.) se v procesu SEA posuzují např. programy vědy a výzkumu.

Konstrukce screeningu podle SEA směrnice je velmi podobná té, která je uvedena v EIA směrnici – nikoli však v jejím původním znění z roku 1985, ale až po její podstatné novele z roku 1997.⁸⁷ V rámci screeningu mohou tak členské státy využít tři přístupy (tzv. screeningové mechanismy):

- přezkoumání jednotlivých případů (case-by-case examination)
- určení typů plánů a programů, nebo
- kombinaci obou přístupů.

Ať se však jedná o využití jakéhokoli přístupu, musejí být vždy přitom aplikována kritéria, která směrnice uvádí v příloze II (tzv. kritéria významnosti nebo také screeningová kritéria). K diskreční pravomoci členských států při screeningu u EIA existuje rozsáhlejší judikatura ESD, kterou lze vzhledem k obdobnému účelu analogicky využít i pro oblast SEA. Jak uvádí ESD, EIA směrnice má širokou působnost a účel (*C-72/95 Kraaijeveld*) a prahové hodnoty pro screening nesmí být nastaveny tak, aby vyjímaly celé typy projektů z posuzování (*C-431/92 Komise vs. SRN*). Podle rozsudku ve věci *C-392/96 Komise vs. Irsko* členské státy nemohou nastavit screeningové mechanismy tak, aby umožňovaly obcházet směrnici prostřednictvím rozdělování jednotlivých projektů do menších jednotek. To je problém obecně označovaný jako tzv. salámování (salami-slicing), čímž se má na mysli účelové rozdělování jednotlivých projektů ve snaze zakrýt kumulativní efekty, popř. ve snaze zcela se vyhnout posuzování. Vzhledem k tomu, že v procesu SEA má hodnocení kumulativních vlivů snad ještě větší význam než v procesu EIA, je zejména rozsudek ve věci *C-392/96 Komise vs. Irsko* i pro oblast SEA velmi důležitý – tím spíše, že nežádoucí praktika salámování se projevuje i zde.⁸⁸

Právě otázka formy screeningu může být v brzké době důvodem žaloby proti členskému státu ve věci nesouladu se SEA směrnicí. V současné době běží totiž řízení pro porušení Smlouvy podle čl. 226 proti Itálii – v červnu 2008 zaslala Evropská komise Itálii poslední písemné varování (tzv. odůvodněné stanovisko) ve věci územního plánu města Staranzano v provincii Gorizia. Podle Komise došlo v tomto případě k porušení čl. 3 odst. 3 SEA směrnice, neboť tento územní plán je plánem stanovícím využití menší oblasti na místní úrovni, avšak byl schválen, aniž by bylo stanoveno, zda může mít významné vlivy na životní prostředí. Ponecháme-li stranou rozsudky ESD proti několika členským zemím z důvodu neoznámení transpozice (viz kapi-

⁸⁷ V původním znění EIA směrnice nebyla stanovena žádná pravidla pro provádění screeningu, což se projevilo nežádoucí mírou odlišné transpozice v členských zemích. Mnoho případů řešil i Evropský soudní dvůr a právě základní mechanismy screeningu uvedené v několika rozsudcích z první poloviny 90. let byly do směrnice prostřednictvím její novely (směrnice Rady 97/11/ES) zapracovány.

⁸⁸ Srov. Hoedeman, F.: The SEA Directive, In: EU Environmental Policy Handbook, European Environmental Bureau, 2005, Sheate, W.: The EC Directive on Strategic Environmental Assessment: A Much-Needed Boost for Environmental Integration. In: European Environmental Law Review, December 2003.

tola 4.4.3), jednalo by se – v případě, že Komise proti Itálii žalobu skutečně podá – o první věcný případ projednávaný u ESD ve věci SEA směrnice.

6.4.2 Postup ve zjišťovacím řízení

Jak bylo uvedeno výše, před rokem 2004 se česká právní úprava vztahovala víceméně pouze na tzv. celostátní koncepcce. Snad i proto v zákoně nebyl žádný mechanismus pro rozhodování, zda v daném případě posuzování bude provádět či nikoli. Zákon dokonce neupravoval ani jakákoli pravidla pro případ změny koncepcí.

Novela zákona č. 93/2004 Sb. tuto situaci zásadním způsobem změnila. Zavedení etapy screeningu bylo potřebné nejen z důvodu nutnosti transponovat příslušná ustanovení SEA směrnice, ale také kvůli významnému rozšíření působnosti zákona – na krajské i obecní koncepcce. K tomu došlo po vzoru úpravy v oblasti EIA (§ 7) prostřednictvím tzv. zjišťovacího řízení.

Zjišťovací řízení je zahájeno na základě oznámení koncepcce. Z hlediska zákona je tento okamžik velmi důležitý, neboť co se stavu životního prostředí v dotčeném území týče, je rozhodným momentem právě podání oznámení (§ 10b odst. 2). Okamžik podání oznámení v rámci přípravy konkrétní koncepcce zákon neuvádí (ostatně bylo by to i velmi obtížné) – z pohledu předkladatele to je samozřejmě možné až tehdy, pokud má k dispozici dostatek informací k jeho zpracování (náležitosti uvádí příloha č. 7).

Oznámení koncepcce podává její předkladatel tzv. příslušnému úřadu, což je orgán, který zajišťuje vedení celého procesu a v jeho závěru vydává příslušné stanovisko. Termín „příslušný úřad“ je podle § 3 písm. f) společný pro oblast projektovou i strategickou a označuje MŽP nebo orgán kraje v přenesené působnosti (krajský úřad), pro jehož územně správní obvod je zpracovávána koncepcce (§ 22). Přesnější pravidla jsou uvedena v ustanovení zákona, která – opět společně pro oblast SEA a EIA – upravují výkon státní správy (§ 20 až 22 zákona). Ve vztahu ke koncepcím zajišťuje MŽP posuzování všech celostátních koncepcí, v případě krajských pak těch, které pokrývají území celého kraje nebo i více krajů a rovněž zasahuje-li dotčené území na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti (§ 21 písm. d)). V ostatních věcech je příslušným úřadem krajský úřad (§22 písm. b)).

Je-li oznámení úplné, zveřejní jej příslušný úřad na internetu (v praxi je to v tzv. informačním systému SEA, který vede organizace CENIA) a zveřejní také informaci o tom, že oznámení bylo podáno a kdy a kde je možno do něj nahlížet. Kopie vyjádření se současně zasílá tzv. dotčeným územním samosprávným celkům a dotčeným správním úřadům k vyjádření.⁸⁹

⁸⁹ Oba pojmy jsou zakotveny v § 3 a odvíjí se od definice „dotčeného území“. Dotčeným územním samosprávným celkem je územní samosprávný celek, jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území; dotčeným správním úřadem je správní úřad, který hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy a jehož správní obvod alespoň zčásti tvoří dotčené území a Česká inspekce životního prostředí.

Zásadním aspektem zjišťovacího řízení podle české právní úpravy jsou konzultace – a to jak s odbornými subjekty (dotčené správní úřady – tj. orgány ochrany veřejného zdraví, vodoprávní úřady, orgány památkové péče apod., a dále se samosprávou, tj. s kraji a obcemi), tak i s nejširší veřejností, a to ve všech případech. Podle § 10c odst. 3 může totiž písemné vyjádření k oznámení koncepce ve stanovené lhůtě (20 dnů ode dne zveřejnění oznámení) podat „každý“, tj. každá fyzická i právnická osoba.

SEA směrnice vyžaduje v této fázi pouze konzultace s orgány, které mají zvláštní působnosti týkající se ochrany životního prostředí (čl. 3 odst. 6 a čl. 6 odst. 3). U konzultací s veřejností jde česká právní úprava stejně jako ve věci projektového posuzování (§ 6 odst. 7) nad rámec požadavků SEA směrnice.⁹⁰ S přihlédnutím k významu místních koncepcí pro obyvatelstvo nějaké velmi specifikované a konkrétní lokality je tento progresivnější prvek české úpravy třeba hodnotit pozitivně.

Zjišťovací řízení se tedy provádí na základě oznámení a vyjádření k němu obdržených. Příslušný úřad při zkoumání, zda provedení koncepce může závažně ovlivnit životní prostředí musí také porovnávat obsah oznámení s tzv. kritérii pro zjišťovací řízení (kritéria významnosti). Pro provedení zjišťovacího řízení je v zákoně stanovena (pořádková) lhůta 35 dní.

Inspirací pro úpravu zjišťovacího řízení v SEA byla právní úprava v oblasti EIA (§ 7), včetně toho, že zjišťovací řízení se postupem stanoveným podle zákona aplikuje též na scoping. Tím dochází v právním předpisu k poměrně značnému setření rozdílů mezi oběma instituty. U zjišťovacího řízení ke koncepcím není ani uvedeno, že jeho cílem je stanovit, zda koncepce může mít významné vlivy na životní prostředí – § 10d odst. 1 pouze stanoví, že cílem zjišťovacího řízení je zjištění, zda koncepce nebo změna koncepce bude posuzována podle tohoto zákona.⁹¹ I přesto je však nutno mít za to, že koncepce bude posuzována, jestliže příslušný úřad dojde ve zjišťovacím řízení k tomu, že její provedení může mít významné vlivy na životní prostředí.

Zjišťovací řízení je ukončeno správním aktem,⁹² který se nazývá závěr zjišťovacího řízení. Jeho náležitosti nejsou obecně zákonem obecně definovány, zákon pouze uvádí některé nezbytné údaje, které závěr musí vždy obsahovat. Ty se liší podle toho, jaký je výsledek zjišťovacího řízení.

⁹⁰ O úpravu konzultací s veřejností (a to při screeningu i scopingu) usilovaly v procesu přípravy směrnice nevládní organizace, avšak neúspěšně.

Srov. též čl. 5 odst. 3 SEA Protokolu, který formou soft law upravuje účast dotčené veřejnosti ve screeningu.

⁹¹ Obdobně tomu bylo i v oblasti EIA, avšak poslední novela (zákon č. 216/2008 Sb.) správně doplnila, že prioritním cílem zjišťovacího řízení je stanovit, zda záměr nebo jeho změna má významný vliv na životní prostředí.

⁹² Z hlediska správního řádu se jedná o správní akt ve smyslu části čtvrté (§ 154 a násl. – vyjádření, osvědčení a sdělení).

Pokud příslušný úřad dospěl k závěru, že koncepce (změna koncepce) bude posuzována (viz dále scoping), musí závěr zjišťovacího řízení obsahovat

- obsah a rozsah vyhodnocení, včetně požadavku na zpracování v úvahu přicházejících variant koncepce,
- v jakém počtu vyhotovení má být příslušnému úřadu předán návrh koncepce,
- návrh průběhu posuzování koncepce včetně konání veřejného projednání.

V opačném případě musí příslušný úřad uvést v závěru důvody, pro které nepožaduje provedení SEA. Protože jde i o požadavek SEA směrnice (čl. 3 odst. 8), mělo by z závěru být zřetelné, jak byla aplikována kritéria zjišťovacího řízení (viz příloha II směrnice).

Aniž by tuto povinnost zákon výslovně stanovil, obsahují závěry zjišťovacího řízení vydávané příslušnými úřady v praxi standardně také souhrnné vypořádání vyjádření k oznámení koncepce (pokud se tato vyjádření týkají ochrany životního prostředí nebo veřejného zdraví).⁹³

Závěr zjišťovacího řízení po jeho vydání příslušný úřad zveřejní. Na základě § 16 odst. 2 a 3 musí jít o trojí způsob zveřejnění – na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem.⁹⁴

6.4.3 Screening podle stavebního zákona

Velmi podstatné odchylky od úpravy zjišťovacího řízení podle § 10d upravuje stavební zákon, resp. zvláštní ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. (po novele provedené tzv. změnovým zákonem). Relevantní jsou z tohoto hlediska pouze územní plány, neboť politika územního rozvoje i zásady územního rozvoje jsou předmětem SEA vždy.⁹⁵ Podle § 10i odst. 3 věty druhé stanoví v těchto případech orgán kraje na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu jako dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. *De iure* se tedy vůbec nejedná o zjišťovací řízení⁹⁶ (proto se nevydává ani

⁹³ Je tomu tak zřejmě z důvodu jisté setrvačnosti, neboť tato náležitost byla pro závěr zjišťovacího řízení (avšak v části EIA, nikoli SEA) stanovena v zákoně do r. 2006.

⁹⁴ Je ovšem otázkou, zda tento několikanásobný způsob zveřejňování (který platí analogicky i pro oblast EIA) není příliš komplikovaný (nehledě na finanční stránku) a při dnešním přístupu k moderním telekomunikačním prostředkům již překonaný.

⁹⁵ Původní návrh stavebního, resp. změnového zákona obsahoval v této věci jinou konstrukci – územní plány obcí s rozšířenou působností se měly v procesu SEA posuzovat vždy, územní plány ostatních obcí a změny územních plánů pak při naplnění podmínek v zákoně stanovených (tedy bez provádění zjišťovacího řízení).

⁹⁶ Ustanovení nicméně odkazuje na přílohu č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb., která nese název „Kritéria zjišťovacího řízení“.

závěr zjišťovacího řízení) a orgán kraje zde nevystupuje jako příslušný úřad ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., ale jako dotčený orgán podle stavebního zákona.

Postup při pořizování územního plánu upravuje stavební zákon v ustanovení § 44 a násl. Návrh zadání územního plánu (§ 47) je po jeho zpracování pořizovatelem konzultován s veřejností a ve stejné lhůtě (30 dnů ode dne jeho zveřejnění) mohou dotčené orgány „uplatnit u pořizovatele své požadavky na obsah územního plánu vyplývající ze zvláštních právních předpisů, a požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí, včetně jeho obsahu a rozsahu podle zvláštního právního předpisu“ (§ 47 odst. 2).⁹⁷ Krajský úřad tedy aplikuje kritéria podle přílohy č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb. a na základě toho ve svém stanovisku vydaném jako stanovisko dotčeného orgánu buď „uplatní požadavek na posouzení územního plánu na životní prostředí“ (§ 47 odst. 3) či nikoli. Otázka, zda bude mít provedení územního plánu významné vlivy na životní prostředí v tomto ustanovení (a rovněž v § 10i) stejně jako u obecné úpravy zjišťovacího řízení chybí.

SEA směrnice požaduje, aby byly v rámci screeningu konzultovány také dotčené orgány (čl. 3 odst. 6). Podle § 47 odst. 2 stavebního zákona se sice dotčené orgány mohou k návrhu zadání vyjádřit, avšak krajský úřad je při vydání svého stanoviska nekonzultuje z hlediska toho, zda SEA vyžadovat či nikoli. Je tedy otázkou, zda je SEA směrnice v této věci správně transponována.

K návrhu zadání územního plánu se vyjadřuje také orgán ochrany přírody, a to včetně otázky, zda územní plán má významný vliv na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast. Orgánem ochrany přírody bude v tomto případě krajský úřad [§ 77a odst. 3 písm. w) zákona č. 114/1992 Sb.] nebo – na území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti nebo jejich ochranného pásma – správa národního parku či chráněné krajinné oblasti (§ 78 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb.).

Požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, resp. nevyloučení významného vlivu na evropsky významnou lokalitu či ptačí oblast má velmi významné důsledky – nejen že územní plán je předmětem SEA, resp. zpracovává se posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast, ale pořizovatel v tomto případě musí v návrhu zadání uvést požadavek na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (§ 47 odst. 3). Lze tedy říci, že požadavek orgánu SEA, resp. orgánu ochrany přírody má jakýsi dominový efekt a spouští celý proces vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, tedy vyhodnocování vlivů i na „hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území“ (§ 19 odst. 2). Vzhledem k předpokládané časové i finanční náročnosti tohoto procesu pro pořizovatele může při této konstrukci hrozit riziko, že vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území

⁹⁷ V celém ustanovení § 47 jsou v poznámkách pod čarou zaměněny zákony č. 100/2001 Sb. a č. 114/1992 Sb.

nebude v praxi vyžadováno i v případech, kdy územní plán bude mít významné vlivy na životní prostředí.

Dotčené orgány ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb. mohou rovněž ve svém stanovisku uplatnit podnět ke zpracování konceptu územního plánu. Konečné slovo má v tomto smyslu zastupitelstvo, které ukládá zpracování konceptu při schvalování návrhu zadání (§ 47 odst. 5). Tato okolnost je velmi důležitá z hlediska zákona č. 100/2001 Sb. i zákona č. 114/1992 Sb., neboť smyslem konceptu je ověření variantního řešení územního plánu.

6.5 Scoping – zjišťovací řízení

6.5.1 Co je scoping

Stejně jako v případě screeningu, SEA směrnice nevymezuje ani nedefinuje pojem *scoping*.⁹⁸ V ustanovení o zprávě o vlivech na životní prostředí je pouze uvedena povinnost konzultovat orgány se zvláštními působnostmi v oblasti ochrany životního prostředí, a to ve věci rozsahu a úrovni podrobnosti informací, které musí být ve zprávě obsaženy (čl. 5 odst. 4). SEA Protokol je již v této věci přesnější – vymezení rozsahu zprávy o vlivech na životní prostředí je dokonce uvedeno v rámci pojmu „strategické posuzování“ (čl. 2 odst. 6). Navíc má SEA Protokol vlastní ustanovení, které je dokonce i nazváno „scoping“ (čl. 6).

Scoping je tedy již částí procesu SEA a v rámci něho se rozhoduje, jaké informace bude obsahovat budoucí zpráva o vlivech na životní prostředí. V procesu scopingu tak dochází ke konkretizaci obecných požadavků na obsah zprávy o vlivech na životní (příloha II SEA směrnice, příloha IV SEA Protokolu), a to vzhledem k tomu, o jaký plán a program se jedná, pro jakou oblast se zpracovává, dokdy se navrhuje realizovat opatření apod. Z těchto důvodů lze etapu scopingu vnímat jako rozhodující faktor pro kvalitu celého procesu SEA. Z hlediska právní úpravy scopingu jde o výrazný posun oproti EIA směrnici, která provedení scopingu obligatorně neukládá a ponechává jeho provedení na žadateli (čl. 5 odst. 2 EIA směrnice). SEA směrnice značným způsobem posiluje význam tohoto institutu a etapu scopingu zakotvuje jako povinnou část přípravy zprávy o vlivech na životní prostředí. I přes tento pokrok není přiznání důležitosti scopingu ve směrnici zcela úplné, neboť konzultovány mají být v jeho rámci pouze orgány se zvláštními působnostmi v oblasti ochrany životního prostředí, nikoli také veřejnost.⁹⁹

⁹⁸ Z angl.: to scope = rozsah, šíře.

⁹⁹ Mírně dále jde SEA Protokol, který v čl. 5 odst. 3 formou soft law upravuje účast dotčené veřejnosti ve scopingu.

6.5.2 *Postup ve zjišťovacím řízení*

Stejně jako v případě screeningu, neobsahovala česká právní úprava do roku 2004 žádné ustanovení, které by se týkalo vymezení rozsahu a úrovně podrobnosti posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (tzv. SEA dokumentace). Proces SEA tak v podstatě začínal až zveřejněním návrhu koncepce, jehož bylo posouzení vlivů koncepce na životní prostředí součástí (příloha č. 3 zákona č. 244/1992 Sb.).

Stejně jako u záměrů, je i v oblasti SEA mechanismus scopingu realizován prostřednictvím zjišťovacího řízení. Jeho cíl je pro oblast SEA vymezen v § 10d odst. 1 věta první – je jím „upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví“, což je celý název tzv. vyhodnocení, tj. dokumentu, který obsahuje požadavky tzv. zprávy o vlivech na životní prostředí podle čl. 5 SEA směrnice.

Stejně jako v oblasti EIA, i zde má zjišťovací řízení procesně jedinou podobu, ať už se jedná o koncepcí podle § 10a odst. 1 písm. a) (scoping), nebo o koncepcí uvedených v § 10a odst. 1 písm. b) a c) (screening). Zákon tedy svými procesními pravidly v zásadě nečiní rozdíl mezi scopingem a screeningem, tedy mezi dvěma instituty, jejichž význam je zásadně odlišný. V některých aspektech je navíc takto pojatá právní úprava spíše matoucí – např. podle § 10d odst. 2 se ve zjišťovacím řízení vždy postupuje podle kritérií zjišťovacího řízení. Tato kritéria však podle zákona (a konečků i směrnice) slouží k rozhodnutí, zda daná koncepce může mít významné vlivy na životní prostředí – a zda tedy bude předmětem SEA. V tomto aspektu se tak ustanovení § 10d odst. 2 dostává do rozporu s cílem zjišťovacího řízení podle v § 10d odst. 1 věty první.

Dalším důsledkem této jednotné úpravy mohou být komplikace v případě koncepcí uvedených v § 10a odst. 1 písm. b) a c), tedy těch, které jsou posuzovány až tehdy, stanoví-li se tak ve zjišťovacím řízení. Pokud v těchto případech příslušný úřad dojde k závěru, že koncepce bude posuzována, pak vlastně screening a scoping splývá v jedno, včetně toho, že musí být proveden ve lhůtě 35 dnů¹⁰⁰. To může být v některých na újmu kvality scopingu, neboť vyjádření konzultovaných subjektů v praxi směřují primárně k tomu, zda posuzovat v procesu SEA či nikoli.

I v případě scopingu se zjišťovací řízení provádí na podkladě oznámení a vyjádření k němu obdržení. Narozdíl od směrnice vyžaduje zákon č. 100/2001 Sb., aby byla ve všech případech konzultována vedle dotčených správních úřadů (a dotčených územních samosprávních celků) také veřejnost. Lhůta k podání vyjádření je pro všechny tyto subjekty stanovena stejně (20 dnů).

¹⁰⁰ Byť je tato lhůta pořádková.

Zjišťovací řízení je ukončeno vydáním písemného závěru. Vzhledem k cíli zjišťovacího řízení už jeho výsledkem pro koncepcí uvedené v § 10a odst. 1 písm. a) nemůže být stanovení, že koncepce nebude posuzována podle zákona.

Náležitosti závěru zjišťovacího řízení nejsou v § 10d odst. 3 a 4 uvedeny vyčerpávajícím způsobem. Klíčovým je stanovení rozsahu a obsahu koncepce, a to včetně požadavku na zpracování v úvahu přicházejících variant koncepce. Zejména zmínka o případném variantním řešení je velmi významná a nic na tom nemění ani slova „v úvahu přicházejících“ – obligatorní variantnost řešení by totiž u některých koncepcí mohla být více než problematická. I tak se význam této fáze SEA podle české právní úvahy oproti směrnicí ještě posiluje.¹⁰¹

Předmětem závěru zjišťovacího řízení je dále návrh průběhu posuzování koncepce, včetně konání veřejného projednání. Ze slova „navrhne“ plyne, že právní povaha této části závěru zjišťovacího řízení je odlišná od části uvedené v odstavci 3. Cílem příslušného úřadu by nemělo být jakkoli úkolovat předkladatele co se týče organizační stránky celého procesu.¹⁰² Ustanovení spíše akcentuje spolupráci předkladatele a příslušného úřadu ohledně harmonogramu procesu SEA. Dodržování navrhnutého průběhu posuzování je ostatně pro předkladatele výhodné a praktické, zejména v případech posuzování tzv. celostátních koncepcí, kdy je například obvyklé, že se koná více veřejných projednání.

Závěr zjišťovacího řízení příslušný úřad zveřejní a zasílá subjektům uvedeným v § 10d odst. 6, tedy mj. předkladateli.

6.5.3 *Scoping podle stavebního zákona*

Co se týče koncepcí podle stavebního zákona, vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj je vždy součástí politiky územního rozvoje (§ 32 odst. 2), zásad územního rozvoje [§ 36 odst. 1, § 37 odst. 1, § 40 odst. 2 písm. c)] a v některých případech také územního plánu [§ 48 odst. 1, § 53 odst. 5 písm. b)].

Politika územního rozvoje určuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území (§ 31 odst. 1). Kromě její koordinační role ve vztahu k nástrojům územního plánování staví stavební zákon v § 31 odst. 2 politiku územního rozvoje dokonce v jistém smyslu („s ohledem na možnosti území“) nad ostatní tzv. celostátní koncepcí, jejichž tvorbu má podle tohoto ustanovení koordinovat.

¹⁰¹ V SEA směrnici se „reasonable alternatives“ zmiňují až v souvislosti s obsahem zprávy o vlivech na životní prostředí (čl. 5 odst. 1).

¹⁰² Ostatně je to právě předkladatel, který například zajišťuje veřejné projednání návrhu koncepce (na rozdíl od postupu při projektovém posuzování, kde je to úkolem příslušného úřadu).

Návrh politiky územního rozvoje pořizuje MMR ve spolupráci s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji; MŽP přitom stanoví své požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí (§ 33 odst. 1). Toto ustanovení je nutno vnímat v souvislosti s § 10i odst. 3, podle něhož MŽP v případě politiky územního rozvoje stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení.

Z dikce § 33 odst. 1 stavebního zákona je bohužel patrné částečné nepochopení smyslu scopingu, který by měl vždy vycházet z konzultací s orgány ve smyslu čl. 5 odst. 4 SEA směrnice, popřípadě také s veřejností (to sice SEA směrnice nepožaduje, ale obecná úprava zjišťovacího řízení podle zákona č. 100/2001 Sb. ano). V případě politiky územního rozvoje tomu tak není a snad proto je v souvislosti s požadavky na obsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí logické užití jinak velmi podivného obratu „svě“. Otázka správné transpozice SEA směrnice je tedy i zde namístě.

Ani u hierarchicky nižší koncepce v oblasti územního plánování není bohužel situace o mnoho lepší. Zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje a vydává¹⁰³ je zastupitelstvo kraje. Jde o koncepci, která je závazná jak pro nižší stupně ÚPD, tak pro rozhodování v území (§ 36 odst. 5). Zásady územního rozvoje se podle § 37 odst. 1 stavebního zákona pořizují buďto na základě zadání¹⁰⁴ nebo zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje. V obou těchto případech se vyjadřují dotčené orgány – v prvním případě mohou uplatnit své požadavky k návrhu zadání,¹⁰⁵ ve druhém jsou konzultovány ohledně návrhu zprávy. Termín „konzultovat“ stavební zákon v § 42 nijak blíže nespecifikuje, vzhledem však k tomu, že tato zpráva je podkladem pro možnou aktualizaci¹⁰⁶ zásad územního rozvoje nebo dokonce pro zpracování nového návrhu zásad územního rozvoje, je nutno mít za to, že i zde orgán SEA (kterým je v tomto případě stejně jako u politiky územního rozvoje MŽP) stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení – ve smyslu § 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

Toto ustanovení zákona č. 100/2001 Sb. se bude aplikovat i v případě územních plánů, a to pokud dotčený orgán (SEA) na základě aplikace kritérií podle přílohy č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb. uplatní požadavek na posouzení vlivů územního plánu

¹⁰³ Stavební zákon hovoří v této souvislosti o „vydání“ zásad územního rozvoje, nikoli o jejich schválení. Stejně je tomu i v ustanoveních o územním plánu.

¹⁰⁴ To je případ prvních zásad územního rozvoje přijímaných po nabytí účinnosti stavebního zákona (podle § 187 odst. 3 je musí všechny kraje vydat nejpozději do 1. ledna 2012), návrh zadání v tomto případě schvaluje zastupitelstvo kraje.

¹⁰⁵ Stavební zákon zde není terminologicky příliš jednotný – v § 188 odst. 4 hovoří o možnosti uplatnit požadavky na vyhodnocení vlivu uplatňování zásad územního rozvoje na podmínky udržitelného rozvoje v území.

¹⁰⁶ Termín „aktualizace“ používá stavební zákon u politiky územního rozvoje (§ 35) a zásad územního rozvoje (§ 42); v souvislosti s územním plánem hovoří o „změně“ (§ 55).

z hlediska vlivů na životní prostředí (důsledky toho viz kapitola 6.4.3).¹⁰⁷ Rozdíl je pouze v tom, že příslušným orgánem zde nebude MŽP, ale krajský úřad.

Scoping u koncepcí podle vodního zákona

Ve věci zjišťovacího řízení a její úpravy v českých právních předpisech stojí rovněž za zmínku úprava koncepcí v oblasti nakládání s povrchovými a podzemními vodami. V procesu SEA se posuzuje Plán hlavních povodí (pořizuje jej Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s MŽP, dotčenými ústředními správními úřady a krajskými úřady) a plány oblastí povodí (pořizují je správci povodí podle své působnosti ve spolupráci s příslušnými krajskými úřady a ve spolupráci s ústředními vodoprávními úřady). Vyhláška č. 142/2005 Sb. upravuje mj. postup při zpracovávání a projednávání Plánu hlavních povodí České republiky a plánů oblastí povodí. Podle § 5 písm. f) se mezi přípravné práce pro Plán hlavních povodí řadí také zpracování oznámení koncepce a jeho předložení příslušnému úřadu podle zvláštního právního předpisu. Návrh Plánu hlavních povodí se pak zpracovává mj. podle požadavků zvláštního právního předpisu. V obou případech se v poznámce pod čarou odkazuje na zákon č. 100/2001 Sb.

Analogicky se postupuje při přípravě plánu oblasti povodí [§ 10 odst. 1 písm. j) vyhlášky].

Zpráva o vlivech na životní prostředí – vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví

Environmental report podle SEA směrnice

Zpracování zprávy o vlivech na životní prostředí lze považovat za klíčovou etapu procesu SEA a současně za jeho typickou charakteristiku. Je totiž praktickým prostředkem k realizaci principu, na němž je směrnice založena – integrovat aspekty ochrany životního prostředí do procesu přípravy a přijetí plánů a programů (čl. 1 odst. 1), resp. provádět „environmental assessment“ během jejich přípravy (č. 4 odst. 1).

Na tomto institutu lze také markantně vidět posun, k němuž došlo od doby schválení EIA směrnice v polovině 80. let a SEA směrnice o více než 15 let později. Ačkoli EIA směrnice vyžaduje, aby žadatel (developer) v procesu EIA poskytl ve vhodné formě jisté informace (čl. 5 odst. 1 a 3), ty nemusí být předloženy v jednotném a souborném dokumentu. Předložení takového dokumentu nezakotvilo původní změni

¹⁰⁷ Stejně jako v případě obecných koncepcí i zde jde v podstatě o sloučení screeningu a scopingu.

směrnice¹⁰⁸ ani její pozdější novelizace, a to přesto, že téměř ve všech zemích investor v procesu EIA tyto informace ve formě jednotné zprávy předkládá.¹⁰⁹

SEA směrnice oproti tomu již ukládá v čl. 5 zpracovat tzv. zprávu o vlivech na životní prostředí (tzv. environmental report). Předložení takové zprávy je tedy povinné a podle definice uvedené v čl. 2 písm. c) musí tvořit část dokumentace plánu nebo programu. Členské státy proto mohou maximálně upravit, zda bude tato zpráva přímo součástí zpracovávaného plánu a programu nebo bude předložena společně s ním.

6.6.2 Vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví

Na rozdíl od zjišťovacího řízení, které zakotvil až zákon č. 100/2001 Sb., se historie české právní úpravy tohoto institutu v českém právním začíná už zákonem č. 244/1992 Sb. Podle § 14 odst. 2 byl předkladatel koncepce povinen zajistit, aby její součástí bylo posouzení vlivů koncepce na životní prostředí. Co se obsahu tohoto „posouzení“ týče, zákon neměl samostatnou úpravu a pouze odkazoval na přílohu č. 3, která upravovala obsah dokumentace zpracovávané v rámci procesu EIA. Pro účely SEA se měly „přiměřeně“ použít části této přílohy upravující „komplexní popis předpokládaných vlivů na životní prostředí a odhad jejich významnosti“ (vlivy na obyvatelstvo, ekosystémy, na strukturu a funkční využití území) a „popis opatření navržených k prevenci, eliminaci, minimalizaci, popřípadě kompenzaci účinků na prostředí“. Z toho tedy vyplývá například, že SEA dokumentace (jak výše uvedené „posouzení“ označovala praxe) neobsahovala obligatorně popis či zhodnocení navržených variant řešení.

Platná právní úprava transponuje „environmental report“ ve smyslu čl. 5 SEA směrnice prostřednictvím tzv. vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví,¹¹⁰ které tvoří nedílnou součást návrhu koncepce (§ 10f odst. 1). Náležitosti vyhodnocení jsou podrobněji uvedeny v příloze č. 9 k zákonu.

Účel zprávy o vlivech na životní prostředí je uveden v čl. 5 odst. 1 SEA směrnice – zpráva má určit, popsat a posoudit

- možné (pravděpodobné) významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu, a
- rozumné alternativy¹¹¹ s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu.

¹⁰⁸ Předložení zprávy, která by se zabývala výhradně životním prostředím bylo tehdy odmítnuto i s poukazem na neexistující kompetence EHS v oblasti ochrany životního prostředí v primárním právu.

¹⁰⁹ Souhrn těchto informací se standardně označuje jako Environmental Impact Study (EIS), v ČR se jedná o tzv. dokumentaci.

¹¹⁰ Již v § 10d odst. 1 je zavedena legislativní zkratka „vyhodnocení“.

¹¹¹ Pro termín „alternatives“ používá oficiální česká verze směrnice poněkud nepřesný obrat „náhradní řešení“.

Směrnice dále obsahuje jisté zásady týkající se způsobu zpracování zprávy (čl. 5 odst. 2). Při jejím zpracování je mj. nutno brát ohled na postavení plánu a programu v rámci rozhodovacího procesu, výslovně se zdůrazňuje nutnost vyhnout se opakovanému posuzování (viz kapitola 6.3.4.).

Česká právní úprava neobsahuje v plném rozsahu tyto požadavky¹¹² – některé z nich jsou upraveny – ne však u vyhodnocení, ale jako obecné zásady týkající se způsobu posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (§ 10b odst. 1, 3 a 4). Na druhou stranu je v § 10b odst. 1 zmíněno, že předmětem SEA jsou přímé i nepřímé vlivy, čímž je napraven určitý nedostatek (či opomenutí) směrnice, která mezi možné významné vlivy uvedené v příloze I písm. f) přímé a nepřímé vlivy výslovně nezahrnuje.¹¹³

Směrnice jako součást zprávy o vlivech na životní prostředí akcentuje též variantní řešení, a to způsobem uvedeným výše. Obligatorní navrhování variant rámci každé SEA tedy stanovena není (je otázkou, zda by to vůbec bylo vhodné), ale i tak je tato úprava progresivnější než v EIA směrnici, podle jejíž konstrukce je otázka variant v době předkládání informací podle čl. 5 odst. 3 již fakticky uzavřena.¹¹⁴

Úprava variant v procesu SEA podle zákona č. 100/2001 Sb. je oproti směrnici konkretizována v rámci způsobu posuzování podle § 10b. Zde je jednak v odstavci 1 uvedeno, že posuzování koncepce zahrnuje vlivy provedení i neprovedení koncepce – slovem „neprovedení“ se tedy do procesu SEA vždy dostává i tzv. nulová varianta. Podle odstavce 4 se pak v případě, kdy je koncepce řešena ve variantách, provádí SEA pro všechny varianty. Navíc případná variantní řešení mohou dokonce vyplynout už ze zjišťovacího řízení, jak výslovně uvádí § 10d odst. 3 písm. a).

6.6.3 Kontrola kvality předkládaných informací – osoba posuzovatele

Směrnice neobsahuje žádný mechanismus, kterým by členské státy měly zajistit dostatečnou úroveň zprávy o vlivech na životní prostředí z odborného hlediska. V čl. 12 odst. 2 je pouze obecně stanovena povinnost zajistit, aby zprávy o vlivech na životní prostředí byly dostatečně kvalitní a aby vyhovovaly požadavkům této směrnice¹¹⁵ – o veškerých opatřeních učiněných v tomto smyslu je třeba Evropskou komisi informovat.

Tzv. quality control (tzn. kontrola kvality předkládaných informací) je obecně velmi důležitým faktorem, a to při strategickém i projektovém posuzování. EIA

¹¹² I tato okolnost byla předmětem dopisu Evropské komise z února 2008.

¹¹³ Na rozdíl od EIA směrnice, kde uvedeny jsou (příloha IV, bod 4.).

¹¹⁴ Podle čl. 5 odst. 3 EIA směrnice má investor poskytovat „nástin studovaných hlavních variant studovaných investorem a uvedení hlavních důvodů jeho výběru, s přihlédnutím k vlivům na životní prostředí“.

¹¹⁵ Ustanovení bylo do návrhu směrnice doplněno v průběhu jeho projednávání v Evropském parlamentu, a to z podnětu nevládních organizací.

směrnice kontrolu kvality nijak neupravuje, přesto byl tento mechanismus postupně zaveden ve většině členských zemí. Má různou podobu – od specifických odborných požadavků kladených na subjekty, které informace poskytují, přes expertní posouzení kvality informací odborníkem či skupinou odborníků (například v Nizozemí již dlouho působí tzv. Royal EIA Commission) až k přezkumu správního nebo i soudního, popřípadě quasisoudního orgánu.

Při transpozici SEA směrnice neměnil český zákonodárce ve věci kontroly kvality systém zavedený v oblasti EIA již v roce 1992 a po jeho vzoru zakotvil, že vyhodnocení jsou oprávněni zpracovávat tzv. posuzovatelé, kterými mohou být pouze držitelé autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí podle § 19 zákona č. 100/2001 Sb. Kontrolu kvality v oblasti SEA tak zákon zajišťuje mj. prostřednictvím podmínek nutných pro udělení této autorizace. Těmito podmínkami jsou podle § 19 odst. 3 odborná způsobilost (ta se prokazuje dokladem o vzdělání a osvědčením o vykonání zkoušky odborné způsobilosti v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí), praxe v oboru v délce nejméně 3 let, a dále bezúhonnost a plná způsobilost k právním úkonům. Bližší podmínky včetně průběhu zkoušky odborné způsobilosti stanoví prováděcí právní předpis.¹¹⁶

Posuzovatel je odpovědný za úplné a objektivní zpracování vyhodnocení (§ 10e odst. 2). Zejména u rozsáhlejších koncepcí bývá pravidlem, že se na zpracování vyhodnocení podílí více osob (v praxi se hovoří o tzv. SEA týmu). Tuto možnost zákon nijak neomezuje – každopádně ale platí, že odpovědnost nese pouze a výhradně posuzovatel.

Výběr posuzovatele (z řad držitelů autorizace) je výhradně v rukou předkladatele, tj. subjektu, který koncepci zpracovává. Zákon pouze v § 10e odst. 1 stanoví, že předkladatel je povinen tuto osobu zajistit do 30 dnů ode dne obdržení závěru zjišťovacího řízení a následně o tom informovat příslušný úřad, který tuto informaci zveřejní na internetu. Lhůta 30 dnů zde není příliš logická a v praxi, zejména s ohledem na časový tlak na případná výběrová řízení, působí potíže.¹¹⁷ Na druhé straně lze toto ustanovení vnímat jako nepřímé působení zákona na předkladatele, aby zajistil zapojení posuzovatele již do procesu zpracování oznámení (u něhož není stanovena podmínka jeho zpracování autorizovanou osobou), tedy na samotný počátek celého procesu.

Zapojení posuzovatele do tvorby koncepce od samého počátku¹¹⁸ je významným faktorem pro průběh procesu SEA i pro kvalitu jeho výsledku. Zákon blíže neupra-

¹¹⁶ Tím je vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.

¹¹⁷ Srov. Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., Rimmel, V., Fidlerová, J.: SEA – co přinesla změna legislativy? In.: EIA/IPPC/SEA, číslo 4, říjen 2006.

¹¹⁸ V praxi se hovoří o interaktivním způsobu SEA (posouzení ex-ante), v porovnání s opačným přístupem – posouzení po zpracování koncepce (posouzení ex-post).

vuje vztah mezi posuzovatelem a předkladatelem, neboť to je věcí praxe, popřípadě metodických postupů. V zájmu co nejefektivnějšího průběhu procesu však v § 10e odst. 2 obecně zdůrazňuje povinnost předkladatele spolupracovat s posuzovatelem při zpracování vyhodnocení a v rámci této spolupráce konkrétně zmiňuje povinnost posuzovateli vyjádření, která obdrží v průběhu zpracování návrhu koncepce. Tím zákon současně naznačuje (aniž by to obligatorně ukládal), že návrh koncepce se nezveřejňuje až ve fázi jejího předání příslušnému úřadu, ale že předkladatel zveřejňuje již její pracovní (průběžné) verze. Tak tomu ostatně v praxi většinou i je.

Další možnou formou kontroly kvality je institut posudku. Na rozdíl od úpravy oblasti EIA však zákon povinnost jeho zpracování v oblasti SEA nezavedl.¹¹⁹

6.6.4 Vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle stavebního zákona

U koncepcí podle stavebního zákona platí, že vyhodnocení vlivů na životní prostředí je součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (§ 19 odst. 2), které je vždy zpracováváno k dané koncepci, tj. politice územního rozvoje, zásadám územního rozvoje nebo územnímu plánu. Příloha ke stavebnímu zákonu uvádí rámcový obsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí s tím, že toho vyhodnocení tvoří část A vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Požadavek zpracování této části osobou autorizovanou v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí platí analogicky i zde (§ 10i odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.).

Co se týče obsahu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, je pro politiku územního rozvoje i zásady územního rozvoje uvedena povinnost popsat a vyhodnotit zjištěné a předpokládané závažné vlivy na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle dané koncepce (§ 32 odst. 2 a § 36 odst. 1); u územního plánu není účel takto uveden, je tedy nutno použít analogii těchto ustanovení.

V případě územního plánu se variantní řešení ověřuje v konceptu územního plánu (§ 47 odst. 5). Pokud je zpracování variantního řešení uloženo v zadání územního plánu, pak současně toto zadání uvede požadavky na zpracování variant řešení a podmínky pro jejich posuzování (§ 11 odst. 3 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti¹²⁰).

Pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. nevyloučil významný vliv koncepce na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, musí být taková

¹¹⁹ Zajímavé však je, že vládní návrh zákona z roku 2000, který upravoval oblasti EIA i SEA, předpokládal zavedení posudku i pro oblast koncepcí. Nepochybně to však souvisí i s tím, že tento návrh neukládal povinnost zpracovat dokumentaci (v oblasti EIA i SEA) autorizovanými osobami.

¹²⁰ Tento prováděcí předpis stanoví v příloze č. 5 rovněž obsah vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje a územního plánu na udržitelný rozvoj území.

koncepte předmětem posouzení ve smyslu § 45i odst. 2.¹²¹ Toto posouzení se na základě § 45i odst. 2 provádí plně v rámci procesu SEA, avšak zákon č. 114/1992 Sb. zde zavádí dvě zpřísnující podmínky.

Jedna se týká otázky variantního řešení. Jestliže nelze vyloučit negativní vliv koncepte na životní prostředí,¹²² musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit (§ 45i odst. 2). Oproti obecné úpravě jde tedy fakticky o zakotvení povinnosti hledat variantní řešení s definovaným cílem.

Druhá podmínka klade přísnější odborné požadavky na osobu, která posouzení provádí a již může být pouze autorizovaná osoba podle § 45i odst. 3. Odlišnosti od obecné autorizace v oblasti EIA a SEA spočívají v důrazu na přírodovědné vzdělání těchto osob a na vykonání zvláštní zkoušky odborné způsobilosti, která je také zaměřena na znalost problematiky vlivu činností člověka na stanoviště a existenční podmínky planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a na typy přírodních stanovišť. Bližší podmínky ohledně požadavků kladených na autorizované osoby ve smyslu § 45i odst. 3 upravuje prováděcí právní předpis.¹²³

6.7 Provádění konzultací

6.7.1 Charakteristika konzultací

Konzultace jsou další podstatnou charakteristikou procesu SEA a současně jeho nedílnou součástí. Jejich účelem je zvýšit kvalitu rozhodovacího procesu – orgán, který koncepci připravuje, resp. schvaluje má prostřednictvím konzultací k dispozici větší množství relevantních informací. Z pohledu dotčených subjektů jde o možnost podílet se na přípravě strategických dokumentů týkající se oblasti, v níž žijí, resp. působí – tím se i posiluje prvek kontroly orgánů veřejné správy. Jejich účast na rozhodovacím procesu by současně měla přispět k vyšší míře jejich ztotožnění se s obsahem plánu a programu.

V SEA směrnici jsou konzultace přímo uvedeny v čl. 6 a 7, ale různým způsobem s nimi počítají také některá další ustanovení – například ohledně okruhu informací, které se zpřístupňují v případě schválení plánu a programu (čl. 9).

¹²¹ Ustanovení § 45i odst. 2 ve větě první nehovoří o hodnocení, ale o posouzení. Spíše než o terminologickou nejednotnost se jedná o to, že „posouzení“ je fáze prováděná až v rámci SEA, zatímco „hodnocení“ je obecnější označení zahrnující rovněž vydávání stanoviska orgánu ochrany přírody podle § 45i odst. 1.

¹²² Zákon důsledně odlišuje „negativní“ vliv od „významného“ vlivu, nicméně neuvádí, kdy, kdo a jakým způsobem se má dospět k nevyhloučení negativního vlivu (orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle § 45i odst. 1 nevyhloučí pouze významný vliv koncepte na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti).

¹²³ Vyhláška č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Podle konzultovaného subjektu lze ve smyslu SEA směrnice rozlišit konzultace s

- orgány, které mají specifické působnosti v oblasti životního prostředí,
- veřejností, včetně dotčené veřejnosti, a
- jiným členským státem (tzv. přeshraniční konzultace).

S prvními dvěma subjekty musí být návrh plánu a programu a připojená zpráva o vlivech na životní prostředí konzultována vždy (čl. 6 odst. 2). Navíc s orgány, které mají specifické působnosti v oblasti životního prostředí, je třeba podle směrnice konzultovat již ve fázi screeningu a scopingu; u veřejnosti postačuje konzultace až ve fázi přípravy plánu a programu a zprávy o životním prostředí.¹²⁴

Přeshraniční konzultace se neprovádí u všech připravovaných plánů a programů. Musí se však konat vždy, pokud členský stát předpokládá, že provádění plánu nebo programu připravovaného pro jeho území může mít významný vliv na životní prostředí jiného členského státu nebo požaduje-li to členský stát, který může být významně ovlivněn (čl. 7 odst. 1).

Jak je uvedeno výše, účast veřejnosti v procesu přípravy plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí je předmětem čl. 7 Aarhuské úmluvy. SEA směrnice sice ani ve svých úvodních odkazech (recitals) nezmiňuje Aarhuskou úmluvu, avšak je nepochybné, že její ustanovení jsou do směrnice¹²⁵ implementována – pochopitelně co se týče plánů a programů, které jsou v její působnosti. Jakýsi minimální standard účasti veřejnosti (odpovídající požadavkům Aarhuské úmluvy) v procesu přípravy definovaných plánů a programů podle komunitární legislativy pak zavádí směrnice 2003/35/ES ve svém čl. 2 a příloze I. Aby však nedocházelo ke zdvojování požadavků podle různých právních předpisů, je v čl. 2 odst. 5 této směrnice výslovně stanoveno, že ustanovení čl. 2 se nepoužije na plány a programy podle přílohy I, pro něž je postup účasti veřejnosti upraven SEA směrnicí nebo rámcovou vodní směrnicí. Necháme-li tedy stranou ustanovení rámcové vodní směrnice, pak pokud neprobíhá proces SEA, musí se účast veřejnosti na přípravě plánů nebo programů uvedených v příloze I řídit pravidly uvedenými v čl. 2 směrnice 2003/35/ES.

6.7.2 Konzultace s dotčenými úřady a veřejností

Zákon č. 100/2001 Sb. směřuje – po vzoru úpravy v oblasti EIA – konzultace již do fáze zjišťovacího řízení, a to v obou jeho podobách (tj. screeningu i scopingu). Veřejnost má možnost zasílat k oznámení ve stanovené lhůtě své vyjádření příslušnému úřadu, čímž může ovlivnit průběh zjišťovacího řízení a jeho výsledek. V poněkud

¹²⁴ Nevládní organizace při přípravě směrnice neúspěšně usilovaly, aby veřejnost byla obligatorně konzultována také již ve fázi screeningu a scopingu. Posun lze však vidět u SEA Protokolu, podle něhož mají smluvní strany již v těchto fázích usilovat o zapojení dotčené veřejnosti, a to „v odpovídajícím rozsahu“.

¹²⁵ Stejně tak i do rámcové vodní směrnice (2000/60/ES), která byla také přijata až po podpisu Aarhuské úmluvy.

nepřesné podobě jsou konzultace upraveny rovněž u územního plánu obce podle stavebního zákona.¹²⁶

Předpokladem konzultace je zpřístupnění daného strategického dokumentu a současně jeho vyhodnocení. Zákon č. 100/2001 Sb. počítá s tím, že vedle odborných subjektů budou v rámci konzultací podávat vyjádření i subjekty laické a proto tomuto faktu přizpůsobuje i obsah vyhodnocení – to musí v každém jednotlivém případě obsahovat i netechnické shrnutí všech údajů ve vyhodnocení uvedených.

Samotné zveřejnění zákon upravuje v § 10f odst. 2, podle něhož po předání koncepce (která musí jako nedílnou součást obsahovat i vyhodnocení) příslušnému úřadu tento úřad zajistí rozeslání koncepce k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům. Současně příslušný úřad zveřejní návrh koncepce na internetu a zajistí zveřejnění informací o tomto návrhu a o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet.

Návrh koncepce ve smyslu § 10f tedy zveřejní příslušný úřad. Ačkoli zákon v předchozích ustanoveních zdůrazňuje prvek průběžného posuzování (například svou úpravou spolupráce posuzovatele s předkladatelem podle § 10e odst. 2), lze říci, že svou úpravou zveřejňování návrhu koncepce až po jejím předání příslušnému úřadu tuto konstrukci do jisté míry narušuje. Byť tedy předkladateli zveřejňování průběžných návrhů koncepce nepřímo ukládá,¹²⁷ zákonným způsobem upravené konzultace se konají až po předání návrhu koncepce příslušnému úřadu. V kombinaci s úpravou zasílání vyjádření (podle § 10f odst. 5 jsou adresována příslušnému úřadu) tím tedy zákon spíše omezuje prostor pro zapracování vyjádření do návrhu a zbytečně podporuje oddělenost zpracování návrhu koncepce na straně jedné a konzultací na straně druhé.¹²⁸

Co se způsobu provádění konzultací týče, směrnice výslovně zdůrazňuje poskytnutí včasné a účinné příležitosti k vyjádření,¹²⁹ a to v přiměřené lhůtě (čl. 6 odst. 2). Při splnění těchto podmínek pak podrobnosti ohledně informování i konzultací ponechává plně na vnitrostátní právní úpravě jednotlivých členských zemí.

¹²⁶ Každý sice může uplatnit své připomínky k návrhu zadání, avšak nezasílá je orgánu SEA (tj. krajskému úřadu), nýbrž pořizovateli. Tím tedy nedochází k logickému propojení jako u obecného zákona č. 100/2001 Sb. a orgán SEA ve vztahu k požadavku na případné posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí nemůže reflektovat případné připomínky veřejnosti, protože ty jsou v této fázi adresovány pořizovateli, kterým je obecní úřad obce s rozšířenou působností.

¹²⁷ Předkladatel má povinnost předávat posuzovateli vyjádření došlá v průběhu zpracování návrhu koncepce (§ 10e odst. 2) a vyhodnocení musí obsahovat také souhrnné vypořádání vyjádření obdržených ke koncepci z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (bod 14. přílohy č. 9 k zákonu).

¹²⁸ Příznačným se v této souvislosti jeví zákonem upravené oprávnění předkladatele vyjádřit se (ve stejné lhůtě jako ostatní konzultované subjekty) k vyhodnocení – které však je jeho vlastním dokumentem.

¹²⁹ Aarhuská úmluva, SEA Protokol i směrnice 2003/35/ES v této souvislosti ještě zdůrazňují, že tuto účast je nutno zajistit v době, kdy jsou všechny možnosti (options) ještě otevřeny.

Ponecháme-li stranou účast veřejnosti v rámci zjišťovacího řízení a možnost připomínkovat pracovní verze koncepce (§ 10e odst. 2 ve spojení s bodem 14. přílohy č. 9), pak po předání návrhu koncepce spolu s vyhodnocením příslušnému úřadu zákon upravuje dvě formy konzultace – písemná vyjádření a veřejné projednání návrhu koncepce.

Lhůta k zasílání připomínek je dle zákona vázána na konání veřejného projednání (končí nejpozději do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání) a lze ji považovat za dostatečnou.¹³⁰

Zákon umožňuje zasílat písemné (v souvislosti s rozvojem elektronických forem komunikace je však na zvážení, zda tuto omezující podmínku neodstranit) vyjádření „každému“, tj. jakékoli fyzické či právnické osobě. Snad z tohoto důvodu zákon nevymezuje pojem „veřejnost“, který je po vzoru Aarhuské úmluvy definován v č. 2 písm. d) směrnice, ani pojem „dotčená veřejnost“, která je jakousi podmnožinou veřejnosti a kterou mají členské státy na základě čl. 6 odst. 4 též definovat.¹³¹

Zatímco veřejné projednání v procesu EIA zajišťuje vždy příslušný úřad, u návrhu koncepce je to její předkladatel. Informaci o místě a času konání veřejného projednání zveřejňuje s dostatečným předstihem (alespoň 10 dnů předem) všemi třemi způsoby uvedenými v § 16 s tím rozdílem, že informaci zveřejňuje pouze na své úřední desce (nikoli již na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků).

Předmětem veřejného projednání není pouze vyhodnocení, ale celý návrh koncepce (viz slova „veřejné projednání návrhu koncepce“). Přestože se tedy veřejné projednání v první řadě soustředí na otázky vlivů návrhu koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví, není vyloučeno, aby na něm probíhala veřejná diskuse i o jiných otázkách, např. o finančních zdrojích koncepce, sociálních aspektech apod. V tom je rozdíl oproti veřejnému projednání záměrů, jehož předmětem je výlučně dokumentace a posudek.¹³²

6.7.3 Přeshraniční konzultace

Právní úprava mezistátního (přeshraničního) posuzování je společně pro oblast EIA i SEA zakotvena v hlavě II zákona č. 100/2001 Sb., a to formou odchylek od klasického postupu uvedeného v hlavě I. Požadavky zde uvedené vychází z Espoo úmlu-

¹³⁰ Snad jen s tím, že počátek lhůty by měl být vázán nikoli na den předložení návrhu koncepce příslušnému úřadu, nýbrž na den zveřejnění návrhu koncepce a informace o něm. Takto může být totiž lhůta k vyjádření zbytečně krácena o interval mezi předložením návrhu koncepce příslušnému úřadu a zveřejněním návrhu koncepce.

¹³¹ Dotčená veřejnost nicméně nemá – na rozdíl od úpravy uvedené v EIA směrnici – v tomto procesu žádná zvláštní oprávnění.

¹³² Tento rozdíl má nepochybně původ v oddělení EIA od příslušných povolovacích procesů. Oproti tomu SEA je součástí procesu zpracování návrhu koncepce – byť i zde existují některé neorganické prvky, které tuto zásadu narušují.

vy, resp. z EIA směrnice (čl. 7) a SEA směrnice (čl. 7). Další odchylky a otázky zde neuvedené by mohly být předmětem mezinárodních smluv, zejména bilaterálních. Dosud však v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí nesjednala ČR žádnou bilaterální smlouvu.

V případě koncepcí podléhajících mezistátnímu posuzování je příslušným úřadem vždy MŽP, které postupuje ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí (§ 11 odst. 2).

Aniž by to zákon blíže specifikoval, je z povahy věci nutno mít za to, že mezistátní posuzování může začít již ve fázi zjišťovacího řízení – jak ke zjištění státu původu (ČR), tak k žádosti dotčeného státu ve smyslu § 14a odst. 1 může totiž dojít již v této fázi.

Základní povinností ČR jako státu původu je zaslat dotčenému státu návrh koncepce (tj. spolu s vyhodnocením, které je součástí návrhu) a současně mu nabídnout konzultace. Jestliže o tyto konzultace dotčený stát projeví zájem, účastní se jich MŽP a také předkladatel a posuzovatel. Zákon neupravuje podrobnosti o konání konzultací – při neexistenci bilaterálních smluv je nutno předpokládat, že budou vždy dohodnuty *ad hoc*.

6.7.4 Konzultace podle stavebního zákona

Speciální úpravou k zákonu č. 100/2001 Sb. je ohledně koncepcí v oblasti územního plánování ve věci konzultací (stejně jako v jiných věcech) stavební zákon.

Návrh politiky územního rozvoje její pořizovatel (tj. MMR) zasílá spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům; tyto subjekty mohou svá stanoviska uplatnit ve lhůtě 90 dnů ode dne obdržení návrhu (§ 33 odst. 3). Tento návrh se spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území rovněž zveřejní na internetu s možností podávání připomínek veřejnosti – lhůta zde nesmí být kratší než 90 dnů (§ 33 odst. 4).

Stavební zákon však v případě politiky územního rozvoje neupravuje vůbec možnost konání veřejného projednání této politiky, popřípadě alespoň vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Přitom v případě celostátních koncepcí se v praxi koná veřejných projednání často i několik.¹³³ Vzhledem k významu politiky územního rozvoje a jejímu vztahu k ostatním koncepcím v oblasti územního plánování i oblastech jiných (§ 33 odst. 2 a 3 stavebního zákona) je nutno absenci veřejného projednání v tomto případě chápat jednoznačně jako nedostatek platné právní úpravy.¹³⁴

¹³³ Institut veřejného projednání upravuje i stavební zákon, avšak týká se pouze pořizování ÚPD, kterou politika územního rozvoje není.

¹³⁴ Návrh novely stavebního zákona zpracovaný v letech 2008 – 2009 již s veřejným projednáním u politiky územního rozvoje počítal. Současně návrh novely odstraňoval mnohé další nedostatky platného znění stavebního zákona ve vztahu k EIA a SEA (většina jich je zmíněná v textu dále). Návrh novely spolu s doprovodným změnovým zákonem předložilo MMR vládě v březnu 2010; Legislativní rada vlá-

Návrh zásad územního rozvoje se nejprve projednává s dotčenými orgány na tzv. společném jednání (§ 37 odst. 2) a tyto orgány uplatní ve lhůtě 30 dnů ode dne tohoto jednání k návrhu svá stanoviska. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území se pak projednává odděleně, a to s ministerstvy uvedenými v § 37 odst. 4.

Na základě těchto jednání pak pořizovatel zajistí úpravu návrhu, který je pak předmětem řízení o zásadách územního rozvoje. Teprve v tomto řízení může uplatňovat připomínky i veřejnost, a to buď při veřejném projednání nebo uplatněním u pořizovatele před konáním veřejného projednání. Toto pozdní zapojení veřejnosti do celého procesu je nutno považovat za diskriminující a je otázkou, zda není v rozporu s povinností zajistit včasnou a účinnou příležitost k vyjádření veřejnosti podle SEA směrnice (čl. 6 odst. 2), resp. SEA Protokolu (čl. 8 odst. 1).

U územního plánu mohou dotčené orgány uplatnit svá stanoviska a veřejnost své připomínky již k návrhu zadání (§ 47 odst. 2). Zpracovává-li se vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, je buďto součástí konceptu¹³⁵ nebo návrhu územního plánu. O konceptu se vždy koná veřejné projednání a i v této fázi lze uplatnit stanoviska, resp. připomínky.

Jedná-li se o územní plán, připadá v úvahu i jeho projednání tzv. Radou obcí pro udržitelný rozvoj území, což je podle § 9 zvláštní orgán obce s rozšířenou působností, kterou může zřídit starosta pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Pokud je tato Rada zřízena, projednává mj. vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj území (ve fázi konceptu územního plánu i návrhu územního plánu¹³⁶). Na základě výsledků projednání vydá poté pořizovateli své vyjádření.

Na rozdíl od obecné úpravy SEA podle zákona č. 100/2001 Sb. upravuje stavební zákon pro pořizování ÚPD určitou kvalifikovanou formu vyjadřování veřejnosti, a to prostřednictvím zmocněné osoby – tzv. zástupce veřejnosti. Jsou-li splněny podmínky pro zastupování uvedené v § 23 stavebního zákona, má zástupce veřejnosti v rámci řízení o zásadách územního plánu, konceptu územního plánu a řízení o územním plánu obdobné postavení jako dotčené obce a vlastníci dotčených pozemků a staveb.

Stavební zákon upravuje také konzultace s dotčeným státem (užívá zde termín „sousední stát“), a to pouze u politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje. V případě konání se těchto konzultací účastní pořizovatel (u politiky územního rozvoje je jím MMR, u zásad územního rozvoje krajský úřad v přenesené působnosti), ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí.

dy však na základě projednání v komisích i na plénu doporučila vládě novelu stavebního zákona a změnový zákon neschválit, mj. z důvodu značné rozsáhlosti novely (v porovnání s relativně krátkou dobou, po kterou je stavební zákon v účinnosti). Na základě tohoto stanoviska předkladatel oba návrhy stáhl.

¹³⁵ Nejde o obligatorní fázi, podmínky pro zpracování konceptu jsou uvedeny v § 47 odst. 5.

¹³⁶ Ve fázi návrhu je možno od projednání upustit – pokud Rada projednala koncept územního plánu a návrh územního plánu obsahuje variantu řešení, kterou doporučila.

6.7.5 Konzultace u koncepcí podle vodního zákona

Zbývá krátce zmínit zvláštní pravidla pro koncepce v oblasti ochrany vod. Ustanovení § 6 vyhlášky č. 142/2005 Sb. upravuje zpracování návrhu Plánu hlavních povodí a jeho zveřejnění k připomínkám¹³⁷ veřejnosti. Podle § 6 odst. 8 se návrh Plánu hlavních povodí upravený podle vyhodnocení připomínek předkládá příslušnému úřadu podle zvláštního právního předpisu (poznámka pod čarou odkazuje na zákon č. 100/2001 Sb.). Tato úprava tedy překonává výše zmíněný nedostatek identifikovaný u § 10f zákona č. 100/2001 Sb. a jasně stanoveným způsobem (byť v podstatě mimo proces SEA) zapojuje veřejnost do zpracování návrhu ještě před jeho předložením příslušnému úřadu.

6.8 Vzetí zprávy o vlivech na životní prostředí a výsledků konzultací v úvahu při rozhodování

6.8.1 Právní úprava v SEA směrnici a SEA Protokolu

Ve smyslu definice „environmental assessment“ podle čl. 2 čl. písm. b) se jedná o jednu z charakteristik procesu SEA. Na rozdíl od předchozího (zpráva o vlivech na životní prostředí) i následujícího kroku (poskytování informací) však nelze říci, že jde o fázi jednoznačně ohraničenou – byť zde časová souslednost částečně existuje. Důvod vyplývá již z čl. 4 odst. 1, který zdůrazňuje provádění SEA během přípravy plánu nebo programu. Na tuto zásadu pak přímo navazuje čl. 8, v němž jsou uvedeny následující výstupy předchozích fází procesu SEA:

- zpráva o vlivech na životní prostředí vypracovaná podle čl. 5,
- vyjádření podle čl. 6 (tj. vyjádření veřejnosti a tzv. dotčených orgánů), a
- výsledky přeshraničních konzultací zahájených podle čl. 7.

Podle čl. 8 se tyto výstupy musí vzít v úvahu nejen před přijetím plánu nebo programu (resp. před jeho předložením do legislativního procesu), ale také během přípravy plánu nebo programu. Bylo by tedy v rozporu se směrnicí, pokud by byl nejprve zpracován návrh plánu nebo programu, až poté by se konaly konzultace a teprve pak by tyto výstupy byly vzaty v úvahu při přijetí plánu nebo programu.

Odlišně je tato zásada uvedena v SEA Protokolu. Podle jeho čl. 11 je nutno při schválení plánu nebo programu vzít v úvahu:

- výsledky zprávy o vlivech na životním prostředí,
- opatření k prevenci, omezení nebo zmírnění nepříznivých vlivů identifikovaných ve zprávě o vlivech na životní prostředí, a

¹³⁷ Pojem „připomínky“ je souhrnné označení pro náměty, návrhy, námitky nebo připomínky (§ 6 odst. 5 vyhlášky).

- připomínky obdržené v souladu s čl. 8 až 10 (tj. připomínky veřejnosti, orgánů, které mají působnosti ve věcech životního prostředí a zdraví a vyjádření dotčené strany).

Kromě výslovného uvedení opatření k ochraně životního prostředí je ze znění čl. 11 patrné, že SEA Protokol na rozdíl od směrnice neakcentuje propojení těchto výstupů s procesem přípravy plánu nebo programu.¹³⁸ Potřeba výslovného zdůraznění tohoto propojení vyplývá nepochybně z úpravy zásady integrace podle čl. 6 Smlouvy o založení ES (viz kapitola 4.2.3.).

6.8.2 Stanovisko ke koncepci podle zákona č. 100/2001 Sb.

Zásadu uvedenou v čl. 8 SEA směrnice, resp. čl. 11 SEA Protokolu provádí zákon č. 100/2001 Sb. ve svém ustanovení § 10g, podle něhož vydává příslušný úřad tzv. stanovisko ke koncepci.¹³⁹ Zákon tedy převzal konstrukci uvedenou v předchozí právní úpravě (§ 14 odst. 5 zákona č. 244/1992 Sb.), která je zavedena i pro proces EIA a která spočívá ve vydání správního aktu *sui generis*, přičemž stejně jako v případě závěru zjišťovacího řízení jde o úkon podle § 154 a násl. správního řádu.

Stanovisko vydává příslušný úřad na základě podkladů uvedených v § 10g odst. 1. Těmi jsou:

- návrh koncepce (relevantní je však *de facto* pouze vyhodnocení),
- vyjádření k němu podaná (zde jde i o vyjádření podaná v průběhu lhůty k vyjádření podle § 10 odst. 5, která jsou adresována příslušnému úřadu), a
- veřejné projednání (přesnější by bylo zde uvést zápis z veřejného projednání – ten příslušný úřad obdrží od předkladatele, který veřejné projednání zajišťoval).

V § 10g odst. 4 věta první („Bez stanoviska ke koncepci nemůže být koncepce schválena,“) přebírá platná právní úprava zásadu formálně-procesní závaznosti stanoviska, která byla uvedena již v § 14 odst. 5 zákona č. 244/1992 Sb.¹⁴⁰ a je charakteristická i pro proces EIA.

Stanovisko podle § 10g zákona č. 100/2001 Sb. není ani rozhodnutím ani závazným stanoviskem ve smyslu správního řádu a není tedy z materiálního hlediska pro schvalující orgán závazné. Tato povaha stanoviska je vyjádřena v § 10g odst. 4 věta druhá, podle níž je schvalující orgán „povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska ke koncepci, popřípadě pokud toto stanovisko požadav-

¹³⁸ Tento rozdíl je markantní i v definici, kdy strategické posuzování podle čl. 2 odst. 6 SEA Protokolu zahrnuje „přihlédnutí ke zprávě o životním prostředí a k výsledkům účasti veřejnosti a konzultací v plánu nebo programu“. Rovněž zásada uvedená v čl. 4 odst. 1 směrnice není v SEA Protokolu uvedena.

¹³⁹ Jde o legislativní zkratku pro „stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí“. V praxi se často označuje jako „SEA stanovisko“.

¹⁴⁰ V zákoně č. 244/1992 Sb. byla sice formulace mírně odlišná („Schvalující orgán neprojedná koncepci bez stanoviska příslušného orgánu.“), nicméně praktický rozdíl zde není.

ky a podmínky obsahuje a do koncepce nejsou zahrnuty nebo jsou zahrnuty pouze zčásti, je schvalující orgán povinen svůj postup odůvodnit“. Z toho tedy vyplývá, že pokud některé podmínky a požadavky vyplývající ze stanoviska nejsou promítnuty do návrhu koncepce, nebude se jednat o rozpor ve smyslu § 136 správního řádu.

To, že stanovisko není z materiálního hlediska závazné, má do jisté míry logiku – schvalující orgán musí při schvalování koncepce přihlížet i k jiným aspektům, než environmentálním. Z tohoto způsobu právní úpravy je však zřejmé, že v praxi bude velkou roli hrát fakt, jakým způsobem schvalovací orgán odůvodní, že tu či onu podmínku nebo požadavek ze stanoviska není do schválené koncepce zahrnut.

Problémem specifické konstrukce podle zákona č. 100/2001 Sb. může být však fakt, že orgán SEA vydává své stanovisko na základě vyhodnocení, vyjádření veřejnosti a dotčených orgánů (popřípadě i na základě výsledků přeshraničních konzultací, pokud se konají), avšak tento orgán není tím, kdo koncepci schvaluje. Stanovisko je ve smyslu § 10g odst. 4 teprve (nezbytným) podkladem pro jiný (tj. schvalující) orgán. Ten však má již k dispozici pouze stanovisko, nikoli podklady, na jejichž základě bylo vydáno,¹⁴¹ což neodpovídá požadavkům uvedeným v čl. 8 SEA směrnice – minimálně ve věci vyjádření dotčených úřadů a veřejnosti a případných výsledků přeshraničních konzultací.¹⁴² Tato okolnost byla také součástí dopisu Evropské komise k nekompatibilitě některých ustanovení zákona se SEA směrnicí (viz například kapitola 6.3.2). Dlužno dodat, že Komise se s vyjádřením ČR – v této věci nepřiliš přesvědčivým – i zde spokojila a řízení zastavila.

V oblasti SEA neobsahuje zákon podrobnosti ohledně obsahu stanoviska – na rozdíl od úpravy projektového posuzování (§ 10 odst. 1 a příloha č. 6 k zákonu).¹⁴³ V § 10g odst. 2 je pouze příslušnému úřadu obecně dána možnost vyjádřit s návrhem koncepce nesouhlas z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Současně může příslušný úřad navrhnout doplnění návrhu koncepce (bez bližšího upřesnění, v jakém směru by takové doplnění mělo být) a také může navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. U obou posledně zmíněných opatření by zřejmě mělo být zdůrazněno, že se jedná o návrh jiných, tj. v návrhu neuvedených opatření – platí totiž, že oba typy opatření musí být součástí návrhu koncepce vždy (viz § 10b odst. 4 a příloha č. 9 k zákonu – zejména body 7., 10. a 11.).

¹⁴¹ Kromě stanoviska však bude mít i vyhodnocení, neboť to je ve smyslu § 10f odst. 1 nedílnou součástí návrhu koncepce.

¹⁴² Vzhledem k téměř totožné konstrukci platí tento závěr analogicky i pro oblast posuzování projektového.

¹⁴³ Jde o paralelu s předchozí právní úpravou – zákon č. 244/1992 Sb. uváděl náležitosti stanoviska rovněž pouze pro oblast EIA.

6.8.3 Stanovisko ke koncepci podle dalších předpisů

Odlišná úprava obsahu a koneckonců i povahy stanoviska je uvedena v § 45i odst. 8 zákona č. 114/1992 Sb. – tedy pro případy, kdy nebylo možno vyloučit negativní vliv koncepce¹⁴⁴ na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti a předkladatel zpracovával na základě toho varianty řešení s definovaným cílem (§ 45i odst. 2). Schvalovací orgán zde může koncepci schválit, jen pokud na základě stanoviska (odkazuje se na stanovisko podle zákona č. 100/2001 Sb.) taková koncepce nebo záměr nebude mít významný negativní vliv na příznivý stav ochrany nebo celistvost těchto území. Pokud přesto takový vliv bude v rámci procesu SEA prokázán a neexistuje variantní řešení bez vlivu, může schvalující orgán schválit jen variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření¹⁴⁵ nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy lokalit Natura 2000 (§ 45i odst. 9).

Co se týče koncepcí podle stavebního zákona, stanovisko vydává orgán SEA k vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na životní prostředí. U politiky územního rozvoje předpokládá stavební zákon, že po vydání stanoviska SEA¹⁴⁶ (a také po obdržení jiných stanovisek, připomínek veřejnosti a případných vyjádření sousedních států a výsledků konzultací) MMR návrh politiky územního rozvoje upraví a ještě jednou projedná – se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů (v § 33 odst. 6). Obdobná úprava v zákoně č. 100/2001 Sb. ke škodě věci chybí – právní úprava by však měla předkladateli výslovně umožnit zpracovat maximum podmínek a požadavků vyplývajících ze stanoviska do návrhu koncepce a takový návrh teprve předložit schvalujícímu orgánu.

Ustanovení § 34 stavebního zákona pak uvádí, co vše předkládá MMR spolu s návrhem politiky územního rozvoje vládě – výslovně je zmíněno i stanovisko SEA (které v tomto případě vydává MŽP) se sdělením, jak bylo zohledněno.¹⁴⁷

U zásad územního rozvoje je stanovisko SEA zmíněno poněkud neorganicky již v § 37, který upravuje postup při projednávání návrhu zásad územního rozvoje – avšak ještě před tím, než je tento návrh předmětem řízení, kterého se zúčastňuje i veřejnost. Orgán SEA by tak vydával stanovisko bez konzultací s veřejností, což je

¹⁴⁴ Ustanovení § 45i odst. 8 se však vztahuje i na záměry.

¹⁴⁵ Do roku 2009 nebyl v zákoně pojem „kompenzační opatření“ nijak definován. Po novele provedené zákonem č. 349/2009 Sb. se kompenzačními opatřeními pro účely koncepce se rozumí zajištění možnosti nahradit lokalitu dotčenou realizací koncepce v obdobném rozsahu a kvalitě a se stejnou mírou závaznosti a konkrétnosti, jakou má schvalovaná koncepce nebo její jednotlivé části.

¹⁴⁶ K návrhu Politiky územního rozvoje zpracovávanému Ministerstvem pro místní rozvoj v průběhu let 2007 a 2008 vydalo MŽP jako příslušný úřad v lednu 2009 nesouhlasné stanovisko, odůvodněné 23 konkrétními aspekty (členěnými na aspekty obecné a věcné).

¹⁴⁷ Požadavek, aby měl schvalující orgán u koncepcí podle stavebního zákona k dispozici rovněž SEA stanovisko byl doplněn až při rozporových jednáních mezi MŽP a MMR k návrhu stavebního zákona.

dosti podstatný zásah do systému SEA aplikovaného na území ČR od roku 1992. Nepřímo by takový postup byl i v rozporu s čl. 8 SEA směrnice – proto byla v novelě stavebního zákona navržena změna v tom smyslu, že stanovisko bude vydáváno až po veřejném projednání podle § 39.¹⁴⁸ První zásady územního rozvoje mají zastupitelstva kraje vydávat nejpozději do 1. 1. 2012 (§ 187 odst. 3), v současné době jsou návrhy zásad územního rozvoje většinou v etapě společného jednání (§ 37 odst. 2). Pokud by tedy změna stavebního zákona ve výše zmíněném směru byla schválena, mohla se vztahovat i na nyní projednávané návrhy zásad územního rozvoje. Novela stavebního zákona však v nejbližší době přijata nebude.¹³⁴

Formu zahrnutí stanoviska SEA do návrhu koncepcí podle vodního zákona upravuje vyhláška č. 142/2005 Sb. Obdobně jako u politiky územního rozvoje se i zde správně zdůrazňuje úprava návrhu na základě stanoviska SEA – dokonce se i terminologicky rozlišuje návrh Plánu hlavních povodí (plánu oblasti povodí), který se předkládá příslušnému úřadu ke stanovisku, a konečný návrh Plánu hlavních povodí (plánu oblasti povodí) – ten se již zpracovává na základě stanoviska (§ 7 odst. 1, resp. § 13 odst. 1) a předkládá se schvalujícímu orgánu, mj. spolu se zprávou o vyhodnocení připomínek, stanoviskem SEA a zprávou o zahrnutí požadavků a podmínek v něm obsažených (§ 7 odst. 2, resp. § 13 odst. 2).

6.9 Poskytování informací o rozhodnutí

6.9.1 Právní úprava v SEA směrnici a SEA Protokolu

Poskytování informací o rozhodování je integrální součástí „environmental assessment“ ve smyslu SEA směrnice [čl. 2 písm. b)]. V této definici se odkazuje na poskytování informací o rozhodnutí podle článků 4 až 9 – tedy podle ustanovení upravujících proces SEA. Specifickou úpravou je pak čl. 3 odst. 7, který členským státům ukládá zpřístupnit veřejnosti závěry screeningu, a to včetně důvodů pro objasnění, proč není posuzování požadováno.

Informace o rozhodnutí v případě přijetí plánu nebo programu upravuje čl. 9 směrnice. Podle tohoto ustanovení je třeba zde uvedené subjekty (tj. orgány působící v oblasti ochrany životního prostředí, veřejnost a členské státy, s nimiž probíhaly případné přeshraniční konzultace) informovat a zpřístupnit jim schválený plán nebo program, prohlášení (statement) o začlenění aspektů ochrany životního prostředí do schváleného plánu nebo programu a v neposlední řadě opatření týkající se tzv. monitoringu.

Definice „strategic environmental assessment“ uvedená v SEA Protokolu poskytování informací výslovně nezahrnuje. Možná to souvisí s tím, že komunitární právní

¹⁴⁸ Nesoulad v otázce doby vydání stanoviska SEA platí analogicky i pro návrh územního plánu (viz § 50 odst. 4).

úprava již od roku 1990 obsahuje samostatný předpis upravující přístup k informacím v oblasti ochrany životního prostředí.¹⁴⁹ Ať tak či tak, jde o rozdíl spíše formální, neboť i SEA Protokol obsahuje okruh informací, který je třeba po schválení plánu nebo programu zpřístupnit (jde o velmi obdobné informace jako ve směrnici, totéž platí o okruhu subjektů, kterým se informace poskytují).

6.9.2 Právní úprava v ČR

Požadavky SEA směrnice byly do českého právního řádu transponovány prostřednictvím zákona č. 93/2004 Sb. Zajímavé však je, že tento právní předpis požadavky čl. 9 SEA směrnice v podstatě opomněl, neboť výslovně požadoval pouze zveřejnění stanoviska a odůvodnění ve smyslu odstavce 4 (tj. odůvodnění, proč požadavky a podmínky ve stanovisku uvedené nebyly do koncepce zahrnuty nebo byly zahrnuty pouze zčásti). V zákoně nebylo rovněž uvedeno, komu je nutno tyto informace poskytnout.

Tento nedostatek byl napraven až v roce 2006 (zákon č. 163/2006 Sb.), a to vložením nového odstavce 5 do § 10g; rovněž tak byl doplněn § 14a odst. 5 pro případy mezistátního posuzování koncepcí (dotčenému státu se kromě schválené koncepce zasílají všechny informace podle § 10g odst. 5). Nyní je tedy již právní úprava s požadavky směrnice v zásadě kompatibilní, byť je možné namítnout, že výslovně není uveden jeden z požadavků směrnice, konkrétně odůvodnění, proč byla koncepce přijata v dané podobě ve vztahu k dalším zvažovaným alternativním řešením.¹⁵⁰

Ustanovení § 10g odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. je možno chápat jako obecnou úpravu zveřejňování platnou pro všechny koncepce ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. Na základě toho je schvalující orgán po schválení koncepce povinen zveřejnit:

- schválenou koncepci (tj. v podobě, v jaké byla schválena),
- odůvodnění, proč požadavky a podmínky uvedené ve stanovisku nebyly do koncepce zahrnuty nebo byly zahrnuty pouze zčásti, a
- opatření pro zajištění sledování a rozboru vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.

Proces pořizování a schvalování koncepcí ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. je v českém právním řádu z hlediska míry podrobnosti upraven značně rozdílným způsobem (viz kapitola 6.3.3.). To platí rovněž pro informování o tom, že byla koncepce schválena (přijata) a pro formu zveřejnění koncepce, případě dalších informací.

Není-li v právních předpisech upravujících jednotlivé koncepce podle zákona č. 100/2001 Sb. nijak řešeno jejich zveřejňování, bude plně platit obecná úprava podle

¹⁴⁹ Směrnice Rady 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí, která byla posléze nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

¹⁵⁰ Tuto věc Evropská komise zmínila ve svém dopise z 28. 2. 2008, i zde však vysvětlení ČR přijala.

§ 10g odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. To stejné se bude analogicky vztahovat na koncepci, které vůbec nejsou upraveny obecně závaznými předpisy (např. státní surovinová politika).

U některých koncepcí je zveřejňování informací po schválení koncepce určitým způsobem upraveno, byť rozsah je různý. Právní předpisy však většinou upravují pouze zveřejnění samotné koncepce a proto se na zveřejňování dalších informací ve smyslu čl. 9 SEA směrnice bude aplikovat § 10g odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

Tradičně velmi podrobná je úprava pro koncepci pořizované podle stavebního zákona. Způsob zveřejňování politiky územního rozvoje a ÚPD je součástí hlavy II stavebního zákona – tyto koncepce se vždy zveřejňují způsobem umožňujícím dálkový přístup a stejně tak se zveřejňuje i zpráva o jejich uplatňování a místo, kde je možné nahlížet do nich a do jejich dokladové dokumentace. Tyto povinnosti plní vždy pořizovatel, tedy u politiky územního rozvoje MMR, u zásad územního rozvoje krajský úřad a u územního plánu obecní úřad (obvykle je to obecní úřad obce s rozšířenou působností).

Další informace, které se po schválení koncepcí podle stavebního zákona zveřejňují, pak obsahuje zvláštní ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. upravující některé odchylky pro posuzování vlivů politiky územního rozvoje a ÚPD na životní prostředí. Podle § 10i odst. 5 je schvalující orgán povinen ve svém usnesení (které se zveřejňuje) o schválení politiky územního rozvoje a ÚPD zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Koncepcemi v oblasti odpadového hospodářství z hlediska zákona č. 100/2001 Sb. jsou plán odpadového hospodářství ČR a plán odpadového hospodářství kraje. Závazné části těchto plánů se podle zákona č. 185/2005 Sb. vyhláší formou právního předpisu (nařízení vlády, resp. obecně závazná vyhláška kraje). Plné znění těchto plánů včetně jejich změn zveřejňuje pak jejich předkladatel (MŽP, resp. kraj) na portálu veřejné správy nebo – jak říká zákon – „jiným vhodným způsobem“ (§ 42 odst. 8, resp. § 43 odst. 12).

Způsob zveřejňování informací o schválení koncepcí podle vodního zákona upravuje vyhláška č. 142/2005 Sb. Poměrně podrobná pravidla uvedená v ustanovení § 8 (pro Plán hlavních povodí) a § 14 (pro plán oblastí povodí) se týkají pouze zveřejnění koncepce samotné, proto ohledně dalších informací bude i zde platit § 10g odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb.

Podrobnosti o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů jsou na základě § 23 odst. 4 lesního zákona stanoveny vyhláškou Ministerstva zemědělství č. 83/1996 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů. Podle § 1 odst. 11 vyhlášky jsou tyto plány veřejně přístupné na příslušném orgánu státní správy lesů a u právnických osob, jím pověřených, a zpracovatelé lesních

hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov v oblasti si mohou pořizovat výpisy a opisy z nich, mimo pozemků nezbytných pro potřeby obrany státu.

6.10 Monitoring

6.10.1 Právní úprava v SEA směrnici

Jak již bylo připomenuto, ustanovení o monitoringu nebylo obsaženo v návrhu SEA směrnice, dostalo se do něj až v rámci dohodovacího řízení – iniciativa vzešla od nevládních organizací, jejichž návrhy si osvojili poslanci Evropského parlamentu. Inspirací zde nebyla EIA směrnice, neboť ta žádnou povinnost zavedení monitorovacího systému ve vztahu k podmínkám povolení neobsahuje.¹⁵¹

Směrnice nepodává definici pojmu „monitoring“. V odborné praxi bývá definován jako činnost spočívající ve sledování vývoje dotčených parametrů z hlediska závažnosti, času a prostoru.¹⁵² Nejedná se přímo o součást SEA, resp. obecně rozhodovacího procesu, neboť monitoring se vztahuje až k fázi provádění (realizace, implementace) daného plánu a programu. Jasná návaznost na proces SEA však existuje, neboť výsledky monitoringu mj. ověřují informace uvedené ve zprávě o vlivech na životní prostředí.

Směrnice ukládá členským státům monitorovat významné vlivy plánů a programů na životní prostředí spojené s jejich prováděním, přičemž účel je v zásadě dvojitý (jde o demonstrativní výčet):

- včas zjistit nepředpokládané nepříznivé vlivy, a
- schopnost provést vhodná nápravná opatření.

Monitoring tedy z podstaty věci nemůže být prováděn v rámci SEA, ale až ve fázi implementace plánu a programu. Již zpráva o vlivech na životní prostředí však musí obsahovat popis předpokládaných opatření týkajících se monitoringu [příloha I písm. i)]. Po schválení plánu a programu je pak třeba zveřejnit opatření, o nichž bylo rozhodnuto v souvislosti s monitoringem [čl. 9 odst. 1 písm. c)] a informovat o nich orgány působící v oblasti ochrany životního prostředí, veřejnost a členské státy, s nimiž probíhaly případné přeshraniční konzultace.

SEA směrnice tedy zakládá povinnost monitorovat významné vlivy plánů a programů na životní prostředí a informovat o opatřeních, kterými bude monitoring v praxi zajištěn. Neukládá však žádné způsoby, kterými má být prováděn ani žádné procesní požadavky v tomto smyslu (včetně subjektů, které by jej měly provádět). Čl. 10 odst. 2 naopak otevírá možnost využít existující monitorovací systémy a zdů-

¹⁵¹ Nicméně zatím poslední zpráva Evropské komise k implementaci EIA směrnice (2003) zavedení tohoto mechanismu – jako prostředek ke zlepšení kontroly kvality – doporučuje.

¹⁵² Srov. Barth R., Fuder, A.: IMPEL Project: Implementing Article 10 of the SEA Directive, Final report. Darmstadt, 10 December 2002.

razňuje zásadu zamezení opakovanému monitorování – jedná se tak o jistou analogii k některým jiným ustanovením směrnice kladoucím důraz na zabránění opakovanému posuzování (viz kapitola 6.3.4.). Výslovně je tak umožněno využít pro účely čl. 10 SEA směrnice údaje a informace týkající se životního prostředí, která jsou sbírána provozovateli určitých průmyslových zařízení nebo orgány veřejné správy podle jiných předpisů ES.¹⁵³

6.10.2 Právní úprava v ČR

Česká právní úprava monitoringu¹⁵⁴ obsažená v ustanovení § 10h zákona č. 100/2001 Sb. je na obdobné úrovni obecnosti jako směrnice. Určitým drobným rozdílem je fakt, že zatímco směrnice hovoří o monitoringu významných (tedy nikoli všech)¹⁵⁵ vlivů plánů a programů na životní prostředí, podle zákona č. 100/2001 Sb. se mají sledovat vlivy obecně.

Zákon č. 100/2001 Sb. stanovuje subjekty, které jsou za monitoring (sledování a rozbor) významných vlivů odpovědné. V první řadě je to předkladatel, kterému v případě zjištění nepředvídaných závažných negativních vlivů na životní prostředí nebo veřejné zdraví vznikají kumulativně tři povinnosti:

- zajistit přijetí opatření k odvrácení nebo zmírnění takových vlivů,
- informovat o tom příslušný úřad a dotčené správní úřady, a
- rozhodnout o změně koncepce.

Na monitoringu částečně participují také dotčené správní úřady, které mají v rámci svých působností sledovat (zde tedy není uložena povinnost rozboru, což je víceméně logické) vlivy schválené koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. V případech nepředvídaných závažných negativních vlivů jsou pak zejména oprávněny podat podnět ke změně koncepce.

Zákon ani metodické postupy nespécifikují blíže způsob monitoringu – včetně toho, které vlivy a jak sledovat, jak zveřejňovat výsledky monitoringu apod. Nedostatečná je také kontrola a sledování toho, jakým způsobem jsou při provádění koncepce naplňovány podmínky a požadavky vyplývající ze stanoviska.¹¹⁷

V případě koncepcí podle stavebního zákona je monitoring propojen s obecným procesem sledování uplatňování dané koncepce v praxi. U politiky územního rozvoje zpracovává MMR ve spolupráci s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady

¹⁵³ Například podle čl. 14 písm. b) směrnice 2008/1/ES (tzv. IPPC směrnice) provozovatel pravidelně informuje příslušný orgán o výsledcích monitorování úniků (releases) a neprodleně musí oznámit jakoukoli událost nebo nehodu, která významně ovlivňuje životní prostředí; podle čl. 8 směrnice 2000/60/ES zřizují členské státy programy monitoringu stavu vod za účelem jasného a úplného přehledu o stavu vod v každé oblasti povodí.

¹⁵⁴ Zákon neužívá tohoto obratu a opisuje jej slovy „sledování a rozbor“.

¹⁵⁵ Mezi významné vlivy nejsou ve smyslu přílohy I směrnice zahrnovány „přímé a nepřímé“ vlivy.

a kraji každé 4 roky zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje (§ 35), která mj. obsahuje „vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území¹⁵⁶ s uvedením, zda nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady na životní prostředí, spolu s návrhy pro jejich eliminaci, minimalizaci nebo kompenzaci“. Na základě této zprávy může vláda rozhodnout o aktualizaci politiky územního rozvoje nebo o zpracování nového návrhu politiky územního rozvoje.

Náležitosti zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje a územního plánu upravuje vyhláška č. 500/2006 Sb. – součástí této zprávy je u obou druhů ÚPD vyhodnocení uplatňování zásad územního rozvoje, resp. územního plánu včetně sdělení, zda nebyly zjištěny negativní dopady na udržitelný rozvoj území, a byly-li zjištěny, návrhy na jejich eliminaci, minimalizaci nebo kompenzaci (§ 9, resp. § 15 vyhlášky). Tato zpráva je předmětem konzultací – u zásad územního rozvoje s obcemi kraje a s dotčenými orgány, u územního plánu s dotčenými orgány a krajským úřadem. Zpráva může být současně podkladem pro aktualizaci zásad územního rozvoje, resp. pro změnu územního plánu.

7. Závěr

Strategické posuzování je již několik let velmi významným a účinným nástrojem ochrany životního prostředí v národním i mezinárodním měřítku. Tento institut je projevem úzkého sepětí aspektů ochrany životního prostředí a strategického rozhodování v souvisejících sektorech – energetiky, dopravy, průmyslu, zemědělství apod. Prostřednictvím procesu SEA dochází k zapojování odborné i laické veřejnosti do rozhodovacího procesu. Specificky důležitý je v této souvislosti fakt, že v procesu SEA lze ovlivnit aspekty, které jsou v další etapě rozhodovacího procesu (a tedy v rámci EIA) již nepostižitelné. Z tohoto hlediska má tedy SEA – mnohem více než EIA – povahu strategickou, a tedy i politickou.

V mezinárodním i evropském měřítku lze za jakýsi zlatý věk SEA považovat období vymezené zhruba lety 1997 – 2001. V té době dochází na mezinárodní úrovni ke sjednání Aarhuské úmluvy a SEA Protokolu, v legislativě EU k zakotvení zásady integrace do primárního práva ES a následně – po více než 10 letech vyjednávání – ke schválení samostatné směrnice.

Přijetím zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v roce 1992 snížila ČR v této oblasti zpoždění za vyspělými evropskými zeměmi. Ve věci SEA lze dokonce konstatovat, že ČR o několik let předběhla i země EU, neboť mnohé z nich neměly ve svých vnitrostátních právních řádech tento institut zakotven vůbec. Náskok ČR

¹⁵⁶ Tento obrat je zde však zjevně nepatřičný, neboť doslovně vzato by zpráva o uplatňování politiky územního rozvoje musela obsahovat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území ve smyslu § 19 odst. 2. Obdobně to platí i o zásadách územního rozvoje a územnímu plánu.

se o více než dekádu později zúročil mj. ve včasném a poměrně hladkém převzetí požadavků SEA směrnice.

Narozdíl od právní úpravy projektového posuzování, podle níž proces EIA předchází povolovacímu řízení a je od něj zcela oddělen, je situace v oblasti SEA odlišná – strategické posuzování probíhá v průběhu přípravy koncepce. Česká právní úprava poměrně jasně a zřetelně vymezuje předmět SEA (sama směrnice v tomto smyslu zcela určitá není). Zákon překonává i problém spočívající v tom, že některé koncepce nejsou v našem právním řádu upraveny vůbec nebo pouze dílčím způsobem – procesní pravidla uvedená v zákoně č. 100/2001 Sb. jsou tak výlučnou, resp. podstatnou úpravou postupu pro jejich zpracovávání a schvalování. Pozitivním aspektem je zmínka o variantách již v závěru zjišťovacího řízení (jde-li o scoping). Rovněž právní úprava spolupráce zřizovatele koncepce a posuzovatele vytváří velmi dobrý rámec pro praxi, aniž by byl zákon zatěžován ustanoveními, které nejsou nezbytná.

Z hlediska celkové charakteristiky právní úpravy SEA obsahuje zákon dle mého názoru více ustanovení podporující tendenci k formalizaci celého procesu. Slabým místem je úprava zjišťovacího řízení – je na ní až příliš patrná inspirace projektovým posuzováním a problematické je stanovení stejných procesních pravidel pro screening i scoping. Zákon je tak v této etapě procesu značně mechanický a nepřilíží respektuje důležitost etapy scopingu pro celý proces SEA (naopak pro screening je tato úprava zbytečně komplikovaná, zejména pro případy koncepcí na lokální úrovni).

Charakteristickým rysem české úpravy SEA je oddělenost zpracovatele koncepce a orgánu, který SEA zajišťuje a vydává výsledné stanovisko. Jde o tradiční prvek, který byl založen již v roce 1992 a který se vedle zjišťovacího řízení projevuje zejména v etapě konzultací a vydávání stanoviska. Mezi předkladatele (který koncepci pořizuje a předkládá ke schválení) a schvalující orgán (který koncepci schvaluje) je tak vložen ještě další subjekt, tj. příslušný úřad. Výhodou tohoto přístupu je nepochybně koncentrace aspektů ochrany životního prostředí u orgánu, který je odlišný od předkladatele a vykonává působnost výhradně ve věcech ochrany životního prostředí (to předkladatel z povahy věci být nemůže). Zákon tak podstatným způsobem garantuje, že aspekty ochrany životního prostředí budou předmětem samostatného výstupu, který bude mít schvalující orgán k dispozici společně s návrhem koncepce zpracovaný předkladatelem. Na druhou stranu to však nezbytně přináší jisté oddělení environmentálních aspektů od ostatních částí koncepce – už jen proto, že požadavky čl. 8 SEA směrnice (tj. ustanovení upravující, co musí být vzato v úvahu během přípravy plánu a programu a před jeho přijetím) realizuje a naplňuje spíše příslušný úřad SEA, nežli schvalující orgán. Výsledkem tak může být velmi nesprávný dojem, že proces SEA v ČR končí vydáním stanoviska příslušného úřadu. Zpracovatel koncepce tak v praxi aspekty ochrany životního prostředí disponuje pouze v omezené míře a odpovědnost za ně se až příliš přenáší na příslušný úřad (který však koncepci nezpraco-

vává). To v konečném důsledku oslabuje postavení ochrany životního prostředí při schvalování koncepce. Navíc způsob úpravy v ČR je problematický z hlediska kompatibility s ustanovením SEA směrnice upravujícím nezbytné podklady pro schvalování plánu nebo programu (čl. 8).

Jsem proto přesvědčen, že *de lege ferenda* by v ČR mělo dojít k ještě většímu propojení SEA s procesem přípravy koncepcí a tím k posílení odpovědnosti zpracovatelů (pořizovatelů) koncepcí za ochranu životního prostředí. Takové propojení lze samozřejmě zvažovat v několika variantách. Mírnější změna by spočívala například v takové úpravě, aby stanovisko nebylo vydáváno až těsně před předložením návrhu schvalovacímu orgánu, nýbrž aby i po jeho vyhádání mohl být návrh koncepce ještě upravován. Radikálnějším řešením by mohlo být přesunutí stanoviska do dřívějších fází procesu (do scopingu nebo do konzultací konaných po zpracování návrhu) s tím, že jeho klíčová role by více než dnes spočívala ve výběru (třeba i závazném) varianty, popřípadě variant pro další rozpracování. Lze samozřejmě připustit i variantu, že by stanovisko v dnešní podobě nebylo vydáváno vůbec – takové řešení by však znamenalo další úpravy v tom smyslu, aby nebylo nijak narušeno zahrnutí environmentálních aspektů do návrhu koncepce.

Co se stavebního zákona týče, je nepochybně pozitivní, že v rámci svých poměrně podrobných procesních pravidel v oblasti územního plánování upravuje také SEA, byť v rámci širšího pojatého institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Obecnějším problémem je na všech úrovních úprava účasti veřejnosti – u politiky územního rozvoje zcela nelogicky absentuje veřejné projednání, při projednávání zásad územního rozvoje se veřejnost zapojuje velmi pozdě (až v etapě řízení o zásadách územního rozvoje), u územního plánu pak existuje dvoukolejnost mezi screeningem prováděným orgánem SEA a připomínkami veřejnosti, které jsou adresovány přímo pořizovateli. Nevyhovující je jednoznačně úprava vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Některé další problémy u zásad územního rozvoje v otázce doby vydání stanoviska SEA vyvstaly v souvislosti s projednáváním prvních zásad územního rozvoje. Je nepochybné, že mnohé z těchto dílčích problémů sama praxe nepřeklene a tedy bude nutná změna právní úpravy.

I přes všechny zmíněné nedostatky lze českou právní úpravu SEA hodnotit jako velmi kvalitní a progresivní. V důsledku podoby platné právní úpravy a její aplikace v konkrétních případech je s tímto institutem dobře obeznámena veřejnost a respektuje jej i politická sféra, byť výsledky SEA mohou v některých případech omezit původní představy exekutivy i samosprávy.

Na mezinárodní, resp. evropské úrovni lze v současné době v oblasti SEA pozorovat jistý oddechový čas – zejména porovnáme-li to s rychlým vývojem právní úpravy na přelomu tisíciletí. Důvodem může být jednak zaměření pozornosti mezinárod-

ního společenství (z hlediska odborného i politického) na oblast změny klimatu, ale také zřetelný posun spočívající ve větším důrazu na aspekty sociální a ekonomické, což je příznačné pro dobu pomalejšího hospodářského růstu, resp. recese jednotlivých ekonomik.

Přesto je jen otázkou času, kdy bude agenda SEA stát opět více v popředí zájmu. V odborných diskusích v zemích EU se například oživuje myšlenka spojení oblasti SEA a EIA do jednoho právního předpisu. Taková úprava by mohla být příležitostí k žádoucímu zpřehlednění legislativy (velmi praktické by to bylo například v případě velmi podrobných strategických dokumentů, kde by mohl být proces SEA veden souběžně či dokonce společně s procesem EIA) a k posílení preventivní a integrální povahy institutu posuzování vlivů na životní prostředí.

STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT**(English summary)**

Strategic Environmental Assessment (SEA) is an important tool for integrating environmental considerations into the preparation of certain plans and programs which are likely to have significant effect on the environment. During SEA, main environmental aspects are described, evaluated and taken into account when plans and programs are being prepared and before they are adopted. SEA is also an opportunity for public to express its comment and views and thus to participate in decision-making.

SEA refers to a strategic phase of decision-making procedure – unlike EIA (Environmental Impact Assessment), which is carried out in a subsequent, project phase.

As for EU law, SEA comes from the principles of prevention and integration, which are both set out in the Treaty establishing EU. In 2001, after a decade of negotiation, a single piece of legislation was adopted – SEA directive (2001/42/EC). Some other provisions relating to SEA can be found also in other secondary legislation, e. g. EIA directive, habitat directive and water framework directive. On the international level, SEA is also seen as key environmental tool, which was confirmed in 2003 by signing SEA Protocol to Espoo Convention.

In early 90's, Czechoslovakia (then Czech Republic) was a bit ahead of former EC member states, since it introduced SEA into its legislation as early as in 1992. Although only national plans and programs were being assessed, SEA became widely accepted, which was an undeniable advantage for Czech Republic when transposing SEA directive.

According to Czech legislation, SEA covers all national and regional plans and programs prepared in sectors where there is a closer link to the environment (industry, transport, energy, waste management, land-use planning etc.), if they set the framework for future development consent of projects listed in annex of the Act (projects required EIA or screening). Providing that local plans and programs or modifications of all plans and programs are likely to have significant effect on the environment, they are also subject of SEA. Plans and programs with potential affect on Natura 2000 sites are covered by SEA in all cases.

SEA is a procedure starting from screening/scoping, through environmental report (so-called SEA documentation) and finishing in taking environmental considerations into account when adopting a plan or program. Consultations both with public and relevant authorities and bodies are an essential part of SEA.

Examining the rules set out not only in EIA/SEA Act, but also in Construction Act (special regulation of land-use planning) and Water Act (plans and programs in water management), it is to be said that Czech legislation is progressive and in some features (e. g. consultation with public in screening and scoping) goes beyond minimal requirements of SEA directive. On the other hand, the procedure is not very flexible and tends to be formalistic. Therefore, SEA should be modified on some elements with the aim to strengthen responsibility of public authorities for environmental effects of plans and programs.

POUŽITÉ PRAMENY

Domácí prameny**Monografie**

Černý P., Dohnal, V. (eds): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů, Public Interest Lawyers Association, 2004

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2002

Damohorský, M., Stejskal V. (edit.): Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003

Dvořák, J., Mareček, J., Sedláčková, V., Sklenář, T., Tunka, M.: Nový stavební zákon v teorii a praxi s poznámkami a souvisejícími předpisy, Linde, 2006

Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, 1. vydání, Praha ABF – nakladatelství ARCH, 2005

Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství, Linde Praha, 2003

Tichá, T. (kol.): Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, 1. vydání, Praha, ABF – nakladatelství ARCH, 2004

Odborné články a pracovní materiály

Bělohávek, J.: Absence strategického posuzování vlivů těžby (nejen) štěrkopísků na životní prostředí, In: EIA/IPPC/SEA, číslo 2, duben 2008

Dohnal, V., Kuták, A.: Nový zákon o EIA – velký posun k lepšímu. In: EIA, číslo 3, červenec 2000

Dvořák, L.: Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí, In: Stavebnictví 04/08

Musil, M., Hrnčířová, J., Smutný, M., Machová, M.: Kvalita posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA), In: EIA/IPPC/SEA, číslo 2, duben 2008

Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., Rimmel, V., Fidlerová, J.: SEA – co přinesla změna legislativy ? In: EIA/IPPC/SEA, číslo 4, říjen 2006

Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., Rimmel, V., Fidlerová, J.: SEA – co přinesla změna legislativy ? Část 2: Personální a odborné zajištění procesů SEA. In: EIA/IPPC/SEA, číslo 3, červenec 2006

Svobodová, J.: Zkušenosti nevládních organizací se SEA posuzováním. In: EIA, číslo 3, červenec 2003

Metodika posuzování vlivů regionálních a rozvojových koncepcí na životní prostředí, Planeta 3/2001

Věcný záměr stavebního zákona, Věstník Ministerstva pro místní rozvoj, 4-5/2001

Péče o lokality Soustavy NATURA 2000 (Ustanovení článku 6 směrnice o stanovištích /92/43/EHS), Planeta 4/2001

Panel expertů o transpozici SEA směrnice 24.-25. září 2003 (Podkladový materiál)

Panel expertů o transpozici SEA směrnice 24.-25. září 2003 (Protokol o výsledcích a použitých postupech)

SEA/EIA 2003, 4. celostátní konference

SEA/EIA 2005, 5. mezinárodní konference

Metodika posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, Planeta 7/2004

Koncentrace povolovacích řízení a rozhodování podle práva životního prostředí a stavebního zákona, Praha, září 2004

Seminář „Dobrá praxe a problémy v SEA“, Praha, 14. ledna 2005

Politika životního prostředí EU (Sedm tematických strategií), Planeta, 10/2006

Zahraniční prameny

Monografie

Jans, J. H.: The European Convention and the Future of European Environmental Law, Europa Law Publishing, 2003

Kramer, L.: EU Casebook on Environmental Law, Oxford – Portland Oregon, 2002

Schmidt, M., Joao, E., Albrecht, E. (ed.): Implementing Strategic Environmental Assessment, Springer Berlin – Heidelberg 2005

Scheuer, S. (ed.): EU Environmental Policy Handbook, European Environmental Bureau – A Critical Analysis of EU Environmental Legislation, 2005

Odborné články a pracovní materiály

Barth R., Fuder, A.: IMPEL Project: Implementing Article 10 of the SEA Directive, Final report. Darmstadt, 10 December 2002

Eck, v. M., Verheem, R.: Scoping for SEA in The Netherlands: generic or tailor made?

Kleinschmidt, V., Wagner, D.: Strategic Environmental Assessment (SEA) in Europe

Sheate, W.: The EC Directive on Strategic Environmental Assessment: A Much-Needed Boost for Environmental Integration. In: European Environmental Law Review, December 2003

Strategic Environmental Assessment, Report of the Workshop, Semmering, Austria, 5-7 October 1998

Environmental Assessment of Strategic Decisions and Project Decisions: Interactions and Benefits, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, 1999

Proceedings of International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment, The Regional Environmental Center for Central And Eastern Europe, 2000

SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making (Volume 1 – Main Report, Volume 2 – Country Reports), 2001

Guidance on EIA – Screening, DG Environment, June 2001

Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, DG Environment, 2004

The Relationship between the EIA and SEA Directives, Final Report to the European Commission, 2005

Nature and Biodiversity Cases (Ruling of the European Court of Justice), European Communities, 2006

Report by the Implementation Committee “Findings and recommendations further to a submission by Romania regarding Ukraine” (EIA/IC/S/1), Fourth meeting, Bucharest, 19 – 21 May 2008, Item 8(b) of the provisional agenda



NÁZORY



**ROZŠÍŘENÍ ÚČASTI VEŘEJNOSTI (?)
ANEB NĚKOLIK POZNÁMEK
K JEDNÉ ZBYTEČNÉ NOVELE ZÁKONA
O POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ**

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D. – JUDr. Petra Humlíčková

Dne 11. prosince 2009 byl pod číslem 436/2009 Sb. vyhlášen zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon“). Tato rozsahem nevelká novela přináší změnu v délce platnosti stanoviska EIA a postupu při jejím prodlužování a rozšíření okruhu oprávnění náležející dotčené veřejnosti a obcím. Na tomto místě se chceme věnovat toliko posledně uvedené změně (nový § 23 odst. 10 zákona), a to především proto, že podle našeho názoru velmi dobře ilustruje neochotu a možná i neschopnost řešit jeden z podstatných problémů stávající právní úpravy ochrany životního prostředí. Tímto problémem je neúplná transpozice Aarhuské úmluvy, konkrétně neúplné zakotvení účasti veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí a soudní ochrana této účasti. Přestože se jedná o problém obecnější povahy, krystalizoval v oblasti procesu posuzování vlivů na životní prostředí na základě tlaku vyvolaného Evropskou komisí.

Přijetí výše uvedené novely předcházely určité komplikace, které ve svém důsledku znamenaly potřebu přijetí posledního předloženého návrhu postupem podle § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny čili vyslovením souhlasu s tímto návrhem Poslaneckou sněmovnou již v prvním čtení. Původní vládní návrh byl na jaře roku 2009 zamítnut ve 3. čtení (sněmovní tisk 599 předložený Poslanecké sněmovně dne 11. září 2008). V reakci na toto zamítnutí předložila skupina poslanců takřka identický návrh (sněmovní tisk 771), který ale pro pád vlády a očekávané (byť neuskutečněné) podzimní volby do Poslanecké sněmovny nebyl projednán. Na očekávanou poslední schůzi Poslanecké sněmovny proto vláda předložila již třetí, obsahově shodný návrh (sněmovní tisk 901), který byl nakonec zmíněným postupem Poslaneckou sněmovnou a následně i Senátem schválen. Prezident návrh sice vrátil Poslanecké sněmovně, ale ta na schváleném návrhu setrvala s pohodlnou podporou 117 poslanců.¹

¹ Přestože lze s některými argumenty zamítavého stanoviska prezidenta (sněmovní tisk 901/2) souhlasit (nestandardní způsob projednání návrhu, nepřímá a tudíž v principu nežádoucí novelizace soudního řádu správního), s podstatou jeho argumentace souhlasit nelze, pokud ji rovnou nelze považovat za zcela mylnou. Příkladem naprostého nepochopení návrhu je argumentace k prodloužení platnosti stanoviska ze dvou na pět let: „*Sporná je úprava doby platnosti již vydaných stanovisek EIA, kde dochází*

Proč bylo schvalování této novelizace tak obtížné?

Základní východisko, a ve své podstatě komplikaci, je dané postavením procesu posuzování vlivů v rámci systému rozhodování ve věcech životního prostředí v České republice. Proces posuzování vlivů je samostatným postupem (řízením), jehož výstupy (vedle stanoviska rovněž závěr zjišťovacího řízení) nejsou samostatně soudně přezkoumatelné.² Takovéto nastavení je sice v souladu se směrnicí,³ ale v praxi vede k odsouvání a přenášení problémů vznikajících v rámci procesu posuzování vlivů do pozdějších fází rozhodování, především navazujících správních řízení. Tato situace je velmi často kontraproduktivní nejen pro všechny zúčastněné subjekty, ale i pro cíle samotného procesu posuzování vlivů. Nejsme jistě daleko od pravdy, pokud konstatujeme, že proces posuzování vlivů je velmi často vnímán jako nadbytečná, zdlouhavá a finančně náročná překážka realizace určitého záměru.⁴ Obdobně negativně je často vnímána i veřejnost, která se procesu posuzování vlivů účastní, a která, díky již zmíněné neexistenci možnosti domoci se včasné a účelné ochrany svých práv, uplatňováním svých práv v rámci možností, které jí současný český právní řád poskytuje, povolovací proces dále protahuje a komplikuje.

Za takového společenského klimatu byla proti České republice po předchozím řízení o porušení Smlouvy podána žaloba u Evropského soudního dvora pro nesoulad české úpravy s čl. 10a EIA směrnice.⁵ Důvodem podání žaloby je příliš ome-

k prodloužení ze dvou na pět let. Již dnes zbytečně nesmírně komplikovaný zákon o posuzování vlivů na životní prostředí způsobuje neúměrné protahování výstavby a bývá nepřekonatelnou překážkou pro stavbu nových významných a potřebných staveb. Po schválení novely hrozí průtahy ještě delší, než jsou při povolování staveb dnes (například o připravované dostavby JE Temelín).“ Autor zde nepostřehl rozdíl mezi dobou trvání samotného procesu posuzování vlivů a dobou platnosti stanoviska. Krom toho prodloužením platnosti stanoviska se naopak postavení oznamovatele (investora) usnadňuje, neboť podle dosavadní právní úpravy musel žádat o prodloužení platnosti stanoviska již po dvou letech.

² Viz judikaturu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 1 As 39/2006, sp. zn. 1 As 13/2007). Vzhledem k tomu, že stanovisko EIA není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, nemůže být samostatně napadeno žalobou. Protože je však podkladem pro vydání povolujícího rozhodnutí, lze každé takové stanovisko přezkoumat v rámci soudního přezkumu konečného rozhodnutí o povolení záměru. Judikatura Nejvyššího správního soudu v tomto směru potvrzuje, že předpisy práva Společenství nevyžadují samostatný soudní přezkum rozhodnutí, aktů a nečinností (tedy i stanoviska EIA), ale postačuje jejich přezkoumání v pozdější fázi (tj. v rámci přezkumu konečného rozhodnutí), pokud jsou zároveň splněny podmínky spravedlnosti, nestrannosti, včasnosti a finanční dostupnosti takového přezkumu.

³ Směrnice 85/337/EHS o posuzování některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, ve znění Směrnice 97/11/ES, Směrnice 2003/35/ES a Směrnice 2009/31/ES.

⁴ Viz stanovisko prezidenta citované sub 1.

⁵ „Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě

b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem

zený okruh subjektů, které mají přístup k právní ochraně. Směrnice požaduje, aby se dotčená veřejnost, tj. kdokoli (fyzická i právnická osoba), kdo je rozhodováním ovlivněn nebo na něm má zájem, mohla domoci soudního přezkumu hmotných a procesních aspektů vydaných rozhodnutí (aktů). V české úpravě se přitom takového soudního přezkumu výstupů procesu posuzování vlivů mohou domoci pouze právnické osoby, a to pouze za určitých podmínek.⁶

Jediným správným a čistým řešením (vzhledem ke konstrukci povolovacích procesů) by bylo rozšíření účasti na celou dotčenou veřejnost. Toto řešení je v českých podmínkách, kde jsou poslanci i v době největších obstrukcí schopni jednoznačně se shodnout na dalších a dalších návrzích na vylučování veřejnosti z řízení, politicky zcela neprůchozí.⁷ Pokud odmyslíme možnost komplexní a kvalitní reformy systému povolovacích řízení, zbývala řešení, polovičatá, situaci neřešící, spíše naopak zhoršující. Celý proces byl jen o výběru z těchto zbylých „špatných“ řešení.⁸

Jaká je nová úprava?

Nakonec byla zvolena varianta, která umožňuje opět pouze právnickým osobám žalovat navazující rozhodnutí. Do § 23 zákona byl nově vložen následující odstavec 10: „*Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto*

zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.

Ustanovení tohoto článku nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby tam, kde to vyžaduje vnitrostátní právní řád, byly před předáním věci k soudnímu přezkoumání vyčerpány postupy správního přezkoumávání.

Každé takové řízení musí být spravedlivé, nestranné a včasné a nesmí být nepřiměřeně nákladné. K dalšímu zlepšení účinnosti ustanovení tohoto článku členské státy zajistí, aby byly veřejnosti poskytnuty praktické informace o přístupu k postupům správního a soudního přezkoumání.“

⁶ Viz § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb., zákona o posuzování vlivů, podle kterého se stává účastníkem navazujícího řízení občanské sdružení, obecně prospěšná společnost nebo obec dotčená záměrem (dále jen „dotčená veřejnost“) pokud:

- předloží vyjádření k oznámení, dokumentaci či posudku
- pokud bude toto vyjádření zahrnuto do stanoviska a
- pokud správní úřad nerozhodne, že veřejné zájmy hájené občanským sdružením nejsou dotčeny“.

⁷ Viz projednávání tisku 580 ve výborech Poslanecké sněmovny v lednu 2010.

⁸ Srovnej variantu II a variantu III důvodové zprávy k sněmovnímu tisku 901.

zákonu domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.“ Novela zákona tedy přiznává vymezeným právníkům osobám právo, které jim náleží již podle dosavadní právní úpravy, byť za na první pohled přísnějších podmínek. Možnost domoci se případného přezkumu navazujícího rozhodnutí umožňuje dosavadní právní úprava, a tato možnost je i nadále zachována. Občanské sdružení a další subjekty stávají za stanovených podmínek *ex lege* účastníkem navazujícího řízení postupem podle § 23 odst. 9 a následně mají možnost podat správní žalobu podle § 65 odst. 2 soudního řádu správního. V případě postupu podle § 23 odst. 10 rozdíl spočívá především v tom, že se nevyžaduje splnění podmínek uvedených v § 23 odst. 9 písm. b) a c). Jedná se ovšem o podmínky, jejichž splnění je v praxi v podstatě formální záležitostí. Správní úřady příslušné k posuzování ve svých stanoviscích standardně uvádějí všechna občanská sdružení, která se v průběhu procesu EIA k věci vyjádřila [písm. b)] a s vyloučením z navazujícího řízení postupem podle písm. c) jsme se dosud nesetkali. Nová právní úprava tedy v tomto směru nepřináší v podstatě žádné výhodnější postavení oprávněných subjektů. Naopak celou situaci do jisté míry komplikuje, neboť okruh oprávněných subjektů podle ustanovení § 23 odst. 9 a § 23 odst. 10 zákona bude dost možná totožný. Jak již bylo uvedeno výše, podle § 23 odst. 9 se oprávněné subjekty stávají účastníkem navazujícího řízení automaticky a otevírá se jim tak možnost postupu podle § 65 odst. 2 s.ř.s. Občanské sdružení tak bude moci při případném podání správní žaloby volit mezi postupem podle zmíněného ustanovení s.ř.s. a § 23 odst. 10 zákona. Zcela jistě zvolí první možnost, neboť nový § 23 odst. 10 postavení žalobce zhoršuje vyloučením odkladného účinku žaloby, který je pro účinnost ochrany vzhledem k možnosti přezkumu navazujících rozhodnutí naprosto klíčový. Obecná právní úprava takovou úpravu nemá. Naopak, odkladný účinek právě v těchto případech začal být v poslední době soudy přiznáván. Výsledkem je tedy novelizace, která současný stav zhoršuje nejen z pohledu veřejnosti, ale i s ohledem na fungování celého procesu.

Shrňme-li význam nového ustanovení § 23 odst. 10 zákona, lze uvést, že nepřináší pro ochranu postavení dotčené veřejnosti nic nového v pozitivním směru, naopak vyloučením odkladného účinku žaloby v podstatě směřuje ke zhoršení jejího postavení v řízení před správním soudem. Ve spojení s ustanovením § 23 odst. 9 je navíc nová úprava *de facto* zbytečná. Daleko nejhorší je ovšem skutečnost, že přijatá novela neřeší základní problém a tím je přístup k soudní ochraně části dotčené veřejnosti tvořené jednotlivými fyzickými osobami. Tomuto problému se zákonodárce vyhnul a lze jej do jisté míry chápat. Nejedná se pouze o specifický problém procesu posuzování vlivů životního prostředí, ale obecnější problém téměř všech rozhodovacích procesů ve věcech životního prostředí.

Závěrem dodejme, že Evropský soudní dvůr dne 10. června 2010 rozhodl, že Česká republika nedostatečně transponovala čl. 10a Směrnice EIA.⁹ I když ESD vycházel z právního stavu před přijetím zákona č. 436/2009 Sb., tento stav se v podstatě nezměnil. Další vývoj bude tedy záviset především na postoji Evropské komise, zda akceptuje předpokládanou oficiální argumentaci České republiky, že uvedeným zákonem byly vytýkané nedostatky odstraněny nebo zda s odkazem na zcela formální změnu české právní úpravy setrvá na dosavadním stanovisku, které vedlo až k podání žaloby k ESD.

♠♠

Michal Sobotka*je odborný asistent katedry práva životního prostředí**Právnické fakulty UK v Praze***Petra Humlíčková***je interní doktorandka téže katedry*

♠♠

⁹ C-378/09, OJ 312, 19. 12. 2009.

NEŠŤASTNÁ ZMĚNA ZÁKONA O POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Mgr. Ivan Pavelka

Již je tomu více než půl roku, kdy nabyl účinnosti zákon č. 436/2009 Sb., který je významnou novelou národní právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁰ Tento svým rozsahem poměrně dosti krátký zákon přináší dvě významné změny do právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí obsažené v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí.¹¹

První zásadní změnou je vyloučení postupu při rozhodování o prodloužení či neprodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí z procesní úpravy posuzování vlivů záměru na životní prostředí. Došlo k tomu vypuštěním § 4 odst. 1 písm. f) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Podle § 23 odst. 13 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se na řízení podle tohoto zákona nevztahuje správní řád,¹² pokud tento zákon nestanoví jinak.¹³ Při respektování čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky,¹⁴ resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹⁵ je třeba, aby i postup při rozhodování o prodloužení či neprodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí byl upraven v zákoně. Jelikož se podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí nepoužije na řízení podle tohoto zákona správní řád, měl by uvedený zákon upravovat pro řízení o prodloužení či neprodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí procesní postup, což bylo právě umožněno díky § 4 odst. 1 písm. f) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, který stanovil, že: „*Předmětem posuzování podle tohoto zákona jsou: ...f) záměry, u nichž se žádá o prodloužení platnosti stanoviska podle § 10 odst. 3,...*“ Za dostatečnou úpravu procesního postupu nelze považovat větu v zákonem č. 436/2009 Sb. novelizovaném znění § 10 odst. 3 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, která zní: „*Platnost*

¹⁰ Zákon č. 436/2009 Sb., kterým se mění 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, nabyl účinnosti dne 11. prosince 2009.

¹¹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Na žádném místě v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se o použití obecného předpisu o správním řízení nic dalšího nestanoví.

¹⁴ Cit. čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“

¹⁵ Cit. čl. 2 odst. 2 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

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.“ Orgán rozhodující o prodloužení či neprodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí bude rozhodovat podle určitých kritérií a v určité souslednosti (např. v případě, že bude chtít doplnění některých dokumentů, vyzve k tomu žadatele apod.), což by mělo být odpovídajícím způsobem v zákoně upraveno. Dále je třeba zdůraznit, že řada rozhodujících skutečností nemůže být bez dalšího oznamovatelem písemně prokázána (např. jaké jsou podmínky v dotčeném území). Podle mého názoru není vzhledem ke shora uvedenému postup při rozhodování o prodloužení či neprodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí dostatečně upraven. Právní stav, kdy je umožněno prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, aniž by takový postup podléhal procesní úpravě posuzování vlivů záměru na životní prostředí, je v rozporu s cíli zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a přispívá tak ke stále ještě relativně nízké kvalitě českého právního řádu jako celku. Vzhledem ke shora uvedeným kautelám Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod považuji platnou právní úpravu postupu při rozhodování o prodloužení či neprodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, resp. faktickou neexistenci takové právní úpravy za protiústavní.

Druhou zásadní změnou je vložení nového § 23 odst. 10 do zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, a to za účelem vyřešení Evropskou komisí vytýkaného nesouladu národní právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí s čl. 10a směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.¹⁶ Ustanovení § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí zakládá aktivní žalobní legitimaci dotčené veřejnosti domáhat se před správním soudem zrušení správního rozhodnutí vydaného ve správním řízení navazujícím na proces posuzování vlivů na životní prostředí.¹⁷ Podle mého názoru se jedná o zcela nedostatečné naplnění uvedeného článku směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Klíčovou roli zde hrají podmínky, za nichž se může v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí specifikovaná dotčená veřejnost¹⁸ stát

¹⁶ Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí.

¹⁷ Žalobní legitimace je podmíněna písemným vyjádřením dotčené veřejnosti k dokumentaci či posudku v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí, a to ve lhůtách stanovených zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí.

¹⁸ Místně příslušná jednotka občanského sdružení či obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů nebo obec dotčená záměrem, jenž je předmětem posuzování podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

účastníkem řízení navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí. Podle § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí platí, že dotčená veřejnost se stává účastníkem správních řízení navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí, za splnění těchto podmínek: a) dotčená veřejnost podala ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, b) příslušný úřad ve svém stanovisku podle § 10 odst. 1 tohoto zákona uvedl, že toto vyjádření zcela nebo zčásti do svého stanoviska zahrnul, a c) správní úřad rozhodující v navazujícím řízení nerozhodl, že veřejné zájmy, které místně příslušná jednotka občanského sdružení či obecně prospěšné společnosti (jejímž předmětem činnosti je ochrana veřejných zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů) hájí, nejsou v navazujícím řízení dotčeny. Jak je uvedeno v samotné důvodové zprávě k předmětné novelizaci zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, považuje Evropská komise dvě ze tří kumulativních podmínek obsažených v § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, za nichž se může záměrem dotčená veřejnost stát účastníkem následného povolujícího řízení,¹⁹ za restriktivní, neboť neumožňují dotčené veřejnosti přístup k právní ochraně zaručený čl. 10a směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, a to i přesto, že aktivně vystupovala v procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Řešením tohoto nedostatku zákona o posuzování vlivů na životní prostředí by tedy nepochybně bylo zrušení dvou ze tří kumulativních podmínek shora i v § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí označených pod písmeny b) a c), čímž by byla umožněna dotčené veřejnosti účast na správních řízeních navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí. Takové řešení by bezpochyby odpovídalo nejen čl. 10a směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ale především smyslu a účelu posuzování vlivů na životní prostředí. Domnívám se, že řešení nesouladnosti národní právní úpravy s transponovanou směrnicí spočívající v začlenění § 23 odst. 10 do textu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je zcela nepřijatelné. Jsem přesvědčen, že řešit absenci možnosti účastenství dotčené veřejnosti ve správních řízeních navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí takovým způsobem, že se dotčené veřejnosti explicitně umožní domáhat se žalobou z důvodu porušení zákona zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného ve správním řízení navazujícím na proces posuzování vlivů na životní prostředí, a to postupem podle soudního řádu správního,²⁰ je nejen nekoncepční, nýbrž také v rozporu se smyslem směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Výše popsaná právní úprava žalobní legitimace dotčené veřejnosti není v souladu s právní úpravou účastenství v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle soud-

¹⁹ Viz. § 23 odst. 9 písm. b) a c) zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

²⁰ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

ního řádu správního. Podle § 65 odst. 1 soudního řádu správního se počítá v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu s tím, že aktivně legitimován je v tomto řízení ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (tj. rozhodnutím). Je pravda, že v důvodové zprávě k soudnímu řádu správnímu se zdůrazňuje, že „se odstraňuje vazba žalobní legitimace na účastenství v řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, a není proto rozhodné, zda žalobce byl nebo nebyl účastníkem správního řízení“. Avšak v důsledku provedené novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se mohou občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti nebo obce dotčené záměrem bránit žalobou proti rozhodnutí, které bylo vydáno v řízení, jehož se vůbec nemohly účastnit, neboť pro to nesplnily zákonné podmínky. Zákon „řeší“ nedostatek právní úpravy spočívající v tom, že dotčená veřejnost nemá přístup k právní ochraně v rámci správních řízení navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí tak, že dotčené veřejnosti umožňuje, aby rozhodnutím soudu bylo napraveno něco, k čemu by ani nemuselo dojít, kdyby příslušná ustanovení v zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí umožňovala účastenství dotčené veřejnosti ve správních řízeních navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí, tak jak to předpokládá čl. 10a směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Domnívám se, že je proti celé koncepci správního řízení a správního soudnictví, jako svého druhu nástroje přezkumu rozhodnutí učiněných ve správních řízeních, aby zvláštní zákon úmyslně některé subjekty vylučoval z účastenství ve správním řízení, aby jim následně umožnil bránit se před soudem proti rozhodnutí v tomto správním řízení vydanému. V této souvislosti považuji za potřebné vyjádřit se i k poslední větě novelizovaného § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí ve znění: „*Odkladný účinek žaloby je vyloučen*“. V první řadě považuji takové znění za nejasné a matoucí. V případě, že zde nemá být odkladný účinek vyloučen absolutně, nýbrž má být respektována úprava celého § 73 soudního řádu správního,²¹ je tato věta zcela nadbytečná. V případě, že odkladný účinek žaloby má být vyloučen absolutně, měl být zákonný text formulován jinak, např. takto: „*Odkladný účinek žaloby je vyloučen. Ustanovení § 73 soudního*

²¹ Cit. § 73 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů: „(1) *Podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. (2) Soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem. (3) Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí. (4) Usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu usnesením zrušit, ukáže-li se v průběhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly.*“

řádu správního se nepoužije.“ Pokud chtěl zákonodárce vyloučit v uvedeném případě odkladný účinek podané žaloby absolutně, považoval bych to za dovršení absurdnosti zákona č. 436/2009 Sb., či spíše za obrovský úspěch antiekologické loby, neboť absolutní vyloučení odkladného účinku žaloby by znamenalo, že i v případě probíhajícího řízení před správním soudem na základě žaloby podané dotčenou veřejností by napadené rozhodnutí mělo předpokládané právní účinky, tj. např. v případě vydaného stavebního povolení by mohla být výstavba zahájena. V takovém případě bych novelizovanou národní právní úpravu posuzování vlivů na životní prostředí v části týkající se umožnění dotčené veřejnosti přístupu k právní ochraně zaručeného čl. 10a směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí považoval za čistě formální, neboť by byla zcela nefunkční. Možnost dotčené veřejnosti bránit se soudní cestou proti rozhodnutí vydanému ve správním řízení navazujícím na proces posuzování vlivů na životní prostředí by v případě absolutního vyloučení odkladného účinku podané žaloby nebyla ničím jiným než pouhou proklamací bez reálného významu.

Ze všech výše uvedených důvodů považuji předmětnou novelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí za krajně nešťastnou. V této souvislosti si kladu otázku, z jakých důvodů byl tak nedokonalý zákon v legislativním procesu přijat. Kdyby se jednalo o novelizaci čítající desítky stran, považoval bych pravděpodobně podobná pochybení za jev určité legislativní nedokonalosti, kterou je možné v krátké době další novelizací napravit. V případě novely, jejíž rozbor je předmětem tohoto článku, a která je z obsahového hlediska velmi krátká a nepříliš složitá, se však evidentně nejedná o pouhé stylistické pochybení legislativců. Vzhledem k tomu, že tento zákon nově umožňuje prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, aniž by takový postup podléhal procesní úpravě posuzování vlivů záměru na životní prostředí, jakož i vzhledem k tomu, že tento zákon obchází účel čl. 10a směrnice o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a proti duchu uvedeného článku této směrnice neumožňuje dotčené veřejnosti přístup k právní ochraně v průběhu správních řízení navazujících na proces posuzování vlivů na životní prostředí, se nelze než domnívat, že zákon č. 436/2009 Sb. byl v přímém rozporu s jeho proklamovaným cílem přijat za účelem faktického snížení účinnosti národní právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí.

♠♠

Autor je doktorandem katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

♠♠



INFORMACE



OPERAČNÍ PROGRAM ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ I. OBECNÉ PŘEDSTAVENÍ PROGRAMU A JEHO LEGISLATIVNÍ ÚPRAVA

Mgr. Martin Kubica

Operační program životní prostředí (dále jen „OP ŽP“) je monotematickým operačním programem (narozdíl např. od předchozího Operačního programu Infrastruktura, který sice zahrnoval také oblast životního prostředí, vedle toho však paralelně oblast dopravy), který vytváří rámec pro podporu projektů, které mohou být spolufinancovány ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti. Jejich cílem je zlepšit stav životního prostředí a podpořit tak trvale udržitelný rozvoj v oblasti hospodářské a sociální politiky EU. Svým obsahem OP ŽP navazuje právě na Operační program Infrastruktura, který byl realizován v rozpočtovém období EU v letech 2004 – 2006. Formálně i fakticky vychází jeho směřování z rozvojové strategie a cílů politiky soudržnosti definovaných v Národním rozvojovém plánu, který současně konkretizuje oblasti podpor, které jsou obsahově vymezeny a odděleny.

V současném rozpočtovém období EU (léta 2007 – 2013) existuje v ČR celkem 24 různých operačních programů. Zde je dobré zdůraznit, že OP ŽP je, co se objemu alokovaných finančních prostředků týká, druhým největším. Budiž to důkazem, že jak EU, tak ČR přikládají ochraně životního prostředí opravdu velký význam. Celková částka, kterou OP ŽP disponuje, činí cca 18,4% z 26,96 miliardy Euro určených z evropských fondů pro Českou republiku. Celkem OP ŽP nabízí přes 5,2 miliardy Euro, tj. cca 140 miliard Kč. Na tomto místě je třeba poznamenat, že veškeré platby z účtů EU probíhají v eurech, tudíž přímo úměrně změnám kurzu mezi eurem a korunou odpovídá i kolísání celkové částky v národní měně.

Protože by nebylo možné efektivně uřídit tak rozsáhlý program zaměřený na celou oblast životního prostředí, rozděluje Programový dokument program na určité logické celky, nazývají se Prioritními osami, které konkretizují jednotlivé operačním programem podporované části životního prostředí. Pokud hledáme kritéria, dle kterých k uvedenému členění došlo, docházíme ke dvěma základním aspektům: jednak Prioritní osy z části reflektují jednotlivé složky životního prostředí, a jednak vypovídají o prioritách celého programu. Důvodem pro takovéto rozdělení není jen přehlednost programu, ale konkrétní Prioritní osy mají v mnoha ohledech různá pravidla implementace, typy žadatelů atd. a dle priorit tvůrce programu též rozdílnou

výši alokovaných prostředků. Celkem má OP ŽP 8 Prioritních os, přičemž některé se dále člení na oblasti a podoblasti podpory:

- Prioritní osa 1 – Zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní
- Prioritní osa 2 – Zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí
- Prioritní osa 3 – Udržitelné využívání zdrojů energie
- Prioritní osa 4 – Zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží
- Prioritní osa 5 – Omezování průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik
- Prioritní osa 6 – Zlepšování stavu přírody a krajiny
- Prioritní osa 7 – Rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu
- Prioritní osa 8 – Technická asistence

Jak jsem již uvedl výše, každá z prioritních os má přidělenou různou finanční částku, kterou je možno v jejím rámci vyčerpat. Program klade důraz především na problematiku ochrany vod, ať už vody pitné či odpadní, a protipovodňových opatření, dále pak na problematiku odpadů, včetně starých ekologických zátěží. Naopak nejméně podporovanou prioritou je infrastruktura pro environmentální vzdělávání.

Prioritní osa 8 Technická asistence znamená samostatnou část finančních prostředků, která je vymezena pro Ministerstvo životního prostředí, Státní fond životního prostředí a Agenturu ochrany přírody a krajiny, jako náhrada zvýšených nákladů na administraci programu. Všechny tři uvedené instituce mohou tedy za podobných podmínek jako žadatelé žádat částečnou refundaci nákladů např. na mzdy zaměstnanců, kteří se na implementaci programu podílejí, materiálně technické zabezpečí administrace programu, publicitu programu apod.

Řízení OP ŽP probíhá na několika úrovních. Za provádění a realizaci celého programu je primárně odpovědný Řídící orgán, jímž je Ministerstvo životního prostředí, které deleguje písemnou dohodou některé činnosti na fond. Státní fond životního prostředí ČR hraje v implementaci programu roli Zprostředkujícího subjektu, tzn. program operativně provádí – přijímá a hodnotí jednotlivé žádosti a zabezpečuje kontrolu realizace úspěšných žádostí. Platebním a certifikačním orgánem OP ŽP je Ministerstvo financí, které vedle Ministerstva životního prostředí zajišťuje finanční kontrolu programu. Svě nezastupitelné místo ve struktuře řízení programu má dále Monitorovací výbor OP ŽP, který kontroluje a monitoruje program jako celek, schvaluje základní otázky programu např. kritéria pro výběr projektů a zprostředkovává vazby programu na sociální partnery a orgány EU. Řídící výbor OP ŽP pak projednává zásadní otázky programu a především doporučuje projekty k podpoře.

Krajské pracovní skupiny, zřízené při jednotlivých krajských úřadech, zase zajišťují promítnutí regionálních zájmů a potřeb do schvalovacího procesu.

Co se finančního řízení programu týká, finanční prostředky pro OP ŽP plynou ze dvou fondů Evropské unie – Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj. Oba fondy mají pro celé rozpočtové období nastavena stejná pravidla implementace a metodiky finančních toků. Prostředky z nich, výlučně v eurech, zasílá Evropská komise na účet platebního a certifikačního orgánu. Celý systém finančních toků je zajištěn prostřednictvím státního rozpočtu, kam jsou evropské prostředky převáděny již v korunách. V celém finančním řízení se uplatňuje do roku 2010 pravidlo N+3 a od tohoto roku pravidlo N+2 (tzn., že každý finanční závazek ČR vůči Evropské komisi musí být splněn v uvedené lhůtě 2 resp. 3 let od jeho přijetí pod sankcí zrušení jeho úhrady). A protože EU uplatňuje u svého financování princip spolufinancování z národních zdrojů, rozpadá se každé financování konkrétního projektu na částku z EU (max. 85% celkových uznatelných nákladů), částku z Fondu (max. 4% celkových veřejných zdrojů), státního rozpočtu – kapitola 315 MŽP (max. 1% celkových veřejných zdrojů) a vlastních zdrojů žadatele (min. 10% nákladů). V absolutních číslech to znamená cca 58 mil. Euro ze státního rozpočtu a 231 mil. Eur z fondu.

Čerpání tak obrovského objemu finančních prostředků, jaké nabízí operační program, do životního prostředí, musí být samozřejmě do detailu podchyceno příslušnou legislativou. Pokud pominu úplně ten nejširší národní a mezinárodní rámec předpisů typu Implementačního plánu Světového summitu o udržitelném rozvoji, či 6. akčního programu ES pro životní prostředí, Státní politiky životního prostředí apod. (Celkem jsem identifikoval téměř pět desítek významnějších dokumentů, ze kterých OP ŽP zejména ideově, ale i právně vychází.), vznikne nám následující přehled základních kmenových předpisů OP ŽP:

- 1) Programový dokument OP ŽP – tvoří nejobecnější kmenový rámec OP ŽP. Z hlediska reálné implementace programu se jedná o hierarchicky nejvyšší předpis, tzn. všechny ostatní předpisy musí být s tímto v souladu. Jeho definitivní podobu i změny schvaluje Evropská komise, podpis tohoto dokumentu právně znamená vznik OP ŽP. Programový dokument obsahuje např. analýzu ekonomické a sociální situace v ČR s ohledem na provedení OP ŽP, SWOT analýzu ČR v oblasti životního prostředí strategii a provázanost OP ŽP na jiné politiky státu a Evropské unie, stanoví jednotlivé prioritní osy programu s jejich cíli, dopady a programovými indikátory, zakotvuje základní finanční zajištění praktické realizace programu a obecná implementační opatření, konstituuje implementační strukturu OP ŽP.
- 2) Implementační dokument OP ŽP – po obecném úvodu, který upravuje vedle obecných principů strategie OP ŽP právní základ programu, podrobně rozpracovává Programový dokument. Tento dokument stanoví konkrétní podmín-

ky pro realizaci programu v rámci jednotlivých prioritních os, konkrétně řeší formu a výši podpory, subjekty potenciálních příjemců podpory, specifikaci územního zaměření podpory apod., vždy diverzifikovaně pro jednotlivé prioritní osy, dále rozpracovává problematiku indikátorů OP ŽP, způsobilých výdajů projektů, veřejné zakázky, oblast veřejné podpory, finanční řízení programu atd. Implementační dokument a jeho změny projednává a schvaluje Monitorovací výbor OP ŽP.

- 3) Směrnice MŽP č. 4/2010 pro předkládání žádostí a o poskytování finančních prostředků pro projekty z OP ŽP včetně spolufinancování ze SFŽP ČR a státního rozpočtu ČR – kapitoly 315 (životní prostředí) – název směrnice sám nejlépe vypovídá o jejím obsahu. V podstatě se jedná o obdobu směrnice aplikované v Národních programech vydávanou ministerstvem na základě zákona o fondu, obsahuje základní organizační parametry administrace žádostí. Narozdíl od směrnice pro národní programy podpory nezná OP ŽP institut ministerské výjimky. Snad ještě důležitější než samotná směrnice jsou její přílohy, které obsahují mimo jiné seznam náležitostí formuláře žádosti o podporu, seznam příloh požadovaných k žádosti apod. Směrnici vydává Ministerstvo životního prostředí.
- 4) Aktuální výzva MŽP ČR k podávání žádostí z OPŽP – příjem žádostí do operačního programu probíhá na základě postupně vyhlášených výzev. Konkrétní vyhlášená výzva stanoví věcnou definici oblastí podpory, do kterých bude probíhat příjem žádostí, časový harmonogram tohoto příjmu a základní pravidla a omezení pro konkrétní výzvu. Výzva je vždy vyvěšena na webových stránkách ministerstva a fondu a publikována v minimálně dvou celostátních denících. Aby fungoval systém výzev efektivně, vyhláší fond na každé kalendářní pololetí harmonogram předpokládaných výzev. Výzvu vyhláší Ministerstvo životního prostředí.
- 5) Závazné pokyny pro žadatele a příjemce podpory v OPŽP – dokument na který odkazuje, a tím jej i právně legitimuje, směrnice MŽP. Upřesňuje přílohy k formuláři žádosti, zadávací řízení, publicitu programu i jednotlivých úspěšně realizovaných projektů, zásady financování, žádost o platbu, archivaci dokumentů a monitoring projektu s ohledem na potřeby aktuální praxe a legislativy. Závazné pokyny vydává fond.
- 6) Příručka pro žadatele – dokument, jehož existence není v žádném předpisu zakotvena, vzniká tedy oprávněně otázka jeho závaznosti a vymahatelnosti. Nicméně z hlediska praktického se jedná o zásadní dokument pro realizaci programu ze strany žadatelů. Příručka obsahuje seznam zkratk, definice pojmů, etapy před podáním žádosti, podání žádosti, akceptaci žádosti, základní podmínky realizace projektů. Plní funkci i jakéhosi rozcestníku s odkazy na konkrétní kapitoly výše uvedených dokumentů. Příručku pro žadatele vydává fond.

Vedle uvedených dokumentů obecné povahy, existuje ještě celá řada materiálů upravujících některé specializované otázky řádné implementace OP ŽP např. nejrůznější pokyny a závazné metodiky. Jejich význam je však pro obecné představení OP ŽP jako jednoho z pilířů strukturální politiky EU zcela marginální.

Toliko k obecnému představení OP ŽP a jeho legislativnímu rámci. V příštím čísle navážeme popisem procesu administrace jednotlivých žádostí o podporu a dalšími oblastmi úpravy programu.

♠♠

Autor je vedoucí odboru příjmu žádostí a krajských pracovišť Státního fondu životního prostředí ČR

♠♠



KRÁTKÉ ZAMYŠLENÍ NAD NOVELOU VODNÍHO ZÁKONA Z POHLEDU JEJÍHO SPOLUAUTORA

Mgr. Zdeněk Horáček

Dne 21. května t.r. vyšla ve Sbírce zákonů pod číslem 150/2010 Sb. již šestnáctá novela zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, avšak teprve třetí „nevynucená“ jinými právními předpisy. Z nastavených cílů se nepodařilo naplnit snad jen plánovanou úpravu ekonomických nástrojů, kde zejména výše poplatku za odběr podzemních ve vztahu k platbám za odběry povrchových vod je i s ohledem na vyšší ochranu podzemních vod více než alarmující. Svému označení „velká“ svým rozsahem 208 novelizačních bodů novela dostává a dotýká se téměř všech oblastí vodního zákona. Tento příspěvek si tudíž neklade za cíl podrobněji popsat tuto novelu, téměř vše podstatné lze vyčíst z Důvodové zprávy (sněmovní tisk 895), pouze upozorňuje na některé závažné problémy, které mohou při její aplikaci v praxi nastat. Jeho účelem je toliko otevřít diskusi k novele k popsání případných nedostatků, aby tyto mohly být v budoucnu řádně napraveny. Dvě níže popsané oblasti přitom vnímám jako nejzávažnější.

Změna a zrušení povolení k nakládání s vodami

Nové znění § 12 posiluje práva a postavení oprávněných z nakládání s vodami a značně omezuje vodoprávní úřady v příležitostech, kdy lze do platného povolení zasáhnout nebo jej zrušit.

Předně, změna podmínek rozhodných pro vydání povolení nově nebude důvodem pro jeho změnu nebo zrušení, a to pro nevyužívání tohoto důvodu v praxi pro údajnou výkladovou neuchopitelnost právě spojení „změna podmínek rozhodných“. Ve směru „změny podmínek rozhodných“ se návrh novely zúžil pouze na účely změny nebo stanovení nově původně nestanoveného minimálního zůstatkového průtoku nebo minimální hladiny podzemních vod [§ 12 odst. 1 písm. c)]. Velmi silná lobby provozovatelů vodních elektráren nejprve ve výborech (zejména v Hospodářském výboru, ale i ve Výboru pro životní prostředí) a posléze v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky prosadila vypuštění účelu stanovení minimálního zůstatkového průtoku z důvodů pro změnu nebo zrušení povolení k nakládání s vodami. To vše i přes různé další návrhy nových kompromisů (a je namístě zde upozornit, že již úprava jsou do Poslanecké sněmovny byla sama o sobě kompromisem), kdy se

například navrhovalo posunout možnost změny až k roku 2015, tzn. k dokončení druhé etapy plánování v oblasti vod. Nově tedy nebude možné z důvodu změny nebo stanovení nově původně nestanoveného minimálního zůstatkového průtoku povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit, pokud ovšem toto nebude nezbytné k dosažení cílů ochrany vod přijatých v plánu povodím či ke splnění jiných cílů nastavených odstavcem 3. V souvislosti s prodloužením minimální doby platnosti povolení k nakládání s vodami pro využívání jejich energetického potenciálu na 30 let a nově zavedenou opcí pro provozovatele vodních elektráren, kdy jim bude vodoprávní úřad muset povolení na žádost prodloužit, pokud jim nebyla uložena sankce za opakované porušení vodního zákona, v § 9 odst. 6 je síla jejich postavení při projednávání novely vodního zákona více než zjevná.

K tomu se lze navázat zrušením dalšího důvodu bez náhrady, a to důvodu závažného nebo opakovaného porušení zákonných povinností nebo poškozování práv jiných při výkonu povolení k nakládání s vodami. Nově lze pachatele pouze sankcionovat nebo v případě poškozování práv jiných žalovat náhradu způsobené škody soukromoprávní cestou.

Skutečný problém však nastává zejména s nově pojatým odstavcem 3 [původním odstavcem 1 písm. h)]. Tento předpokládá povinnost vodoprávního úřadu povolení k nakládání s vodami změnit nebo zrušit v návaznosti na cíle uvedených plánovacích dokumentů. Odmyslíme-li problém, že tyto dokumenty nejsou zákonem a zasahovat na jejich základě do nabytých práv a povinností, resp. je rušit může být velice problematické, vyvstává potom otázka možného nároku na náhradu takto změněného nebo zrušeného povolení. V případě totiž, že vznikla oprávněnému škoda například v podobě ušlého zisku a příslušný plánovací dokument nepočítá s kompenzací takto „ušlého“ nakládání pro oprávněného, které bylo povolení změněno či zrušeno, může se tento patrně náhrady domáhat. Již v Poslanecké sněmovně byl ze strany provozovatelů vodních elektráren tlak na doplnění odstavce 3, že změna nebo zrušení mohou být pouze za náhradu. Argumentace charakterem povolení k nakládání s vodami jako věcného (vlastnického) práva příliš neobstojí, jelikož jednoduše povolení k nakládání s vodami věcným právem není. Problém však může nastat v tom směru, když plánovací dokument nastaví takové cíle, které neodpovídají podmínkám, za jakých bylo povolení vydáno, tzn. vyšší cíle, zejména z důvodů ochrany vod. Zákon totiž možnost změny nebo zrušení povolení k nakládání s vodami v závislosti na změně podmínek prostě nově neobsahuje. V tomto případě, jelikož stát zpřísňuje požadavky na ochranu proti stavu, kdy bylo povolení vydáno, musí patrně takto vzniklé náklady na případnou náhradu škody, popř. její kompenzaci nést. Nerozhodné je přitom, zda-li tyto nové vyšší cíle jsou charakteru ryze vnitrostátního nebo je jimi reagováno na požadavky evropské legislativy. V obou případech je to totiž stát, který toto nově nad rámec původních podmínek vyžaduje, tudíž by tyto nové požadavky měly být

následovány příslušnou kompenzací ztráty, která oprávněnému vznikne. Na využití přírodního zdroje sice není právní nárok a každý přírodní zdroj se vyvíjí v čase, avšak zvýšené požadavky státu na ochranu přírodního zdroje toto nezahrnují.

Odstraňování povodňových škod

Dlouho v přípravách diskutované odstraňování povodňových škod správci vodních toků [§ 83 písm. m)] a jeho alespoň částečné podřízení regulaci zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, [oproti nové úpravě rovněž problematického ustanovení § 59 odst. 1 písm. j] vzalo v Poslanecké sněmovně za své. Původní úprava počítala s vyloučením zákona o ochraně přírody a krajiny pouze v situacích, které vyžadují neprodlený zásah. Tlak správců vodních toků se projevil nejprve v Zemědělském výboru a poté i v Poslanecké sněmovně. Z důvodu absolutní výjimky ze zákona o ochraně přírody a krajiny a vzhledem k ne-normativnímu charakteru poznámky pod čarou k tomuto se vázající lze tedy předpokládat nesoulad ustanovení § 83 písm. m) se směrnicemi 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků a 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, tedy jejich články 9, resp. 16.

Předpokládám, že tímto nedostatky novely nekončí, věřím však, že „zbývající“ nedosahují míry vážnosti dvou výše uvedených. V případě tedy dalších nesrovnalostí, kterých bude určitě ve vodním zákoně po jeho novele č. 150/2010 Sb. více než dost, mě prosím neváhejte kontaktovat, popřípadě je popište na stránkách tohoto časopisu.

Abstract:

The article „A short deliberation on the latest water act amendment from its co-authors point of view“ deals with and describes two main defects of the latest water act amendment, no. 150/2010 Coll. It aims to open a discussion about other possible defects to deal with them, eventually.

♣♣

Autor je zástupce ředitele odboru vodohospodářské politiky a protipovodňových opatření, Ministerstvo zemědělství, email: zdenek.horacek@mze.cz

♣♣

**Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA****KONFERENCE EUROPEAN UNION ENERGY LAW AND POLICY**

Ve dnech 27 a 28. ledna 2010 jsem se zúčastnil konference European Union Energy Law and Policy v Bruselu (Belgie). Na konferenci se sešlo 53 odborníků ze zemí Evropské unie a byla primárně zaměřena na novou energetickou politiku Evropské Unie s důrazem na využívání obnovitelných zdrojů energie. Moderátory konference byli William D'haeseleer (profesor z Katholieke Universiteit Leuven) a Jean-Michel Glachant (profesor z Florence School of Regulation a Eur. Univ. Institute). S ústními příspěvky vystoupili převážně zástupci generálních ředitelství EK, zejména zástupci DG pro dopravu a energetiku, či DG pro životní prostředí, ale též poslanci EP a nebo prezidenti soukromých firem.

Úvodní slovo na této konferenci tradičně patřilo komisaři pro energetiku Andrisovi Piebalgsovi, letos se však výjimečně úvodní prezentace neujal. V současné době končí jeho funkční období a poslední formální projev měl v prosinci roku 2009.

Konference se zaměřila jak na události, které se staly v minulých letech, tak na události, které je možno v nejbližší budoucnosti očekávat. Velmi diskutovaným tématem byla *Konference OSN o klimatických změnách* v Kodani. Všeobecná shoda panovala nad tím, že konferenci předcházely příliš velké očekávání a v době globální ekonomické krize, kdy je všeobecně nutné přijímat úsporná opatření, je dosažení závazné dohody bylo velmi nereálné. V době kdy se vrátí ekonomická stabilita budou šance na přijetí dostatečných závazků proti klimatickým změnám značně vyšší.

Stručný souhrn prezentací z konference

Poslední léta lze označit za revoluční v oblasti energetické politiky. Klimatické změny, společně s energetickou bezpečností, znamenají vřdčí sílu, která ovlivňuje a posiluje energetickou politiku.

Energetická politika se dotýká politiky vlády, občanů, průmyslu i zahraničních partnerů a musí se řešit komplexně. Dá se v této souvislosti očekávat posilování role Evropského Parlamentu. Následující léta budou směřovat k nastavení závazných legislativních opatření pro rok 2050, které by měla být svým způsobem revoluční. Bude to však vyžadovat velké investice do energetické infrastruktury, technologií a rozvoje.

Je nezbytné, aby globální oteplování a klimatické změny byly integrovány jako nové parametry do všech oblastí činnosti a do všech politik, a aby příčiny a následky globálního oteplování a změny klimatu byly brány v potaz při přijímání právních předpisů EU ve všech důležitých oblastech. EU a ostatní průmyslové země jako celek musí ve střednědobém horizontu do roku 2020 snížit své emise skleníkových

plynů ve srovnání s úrovní roku 1990 o 25 až 40% a v dlouhodobém horizontu do roku 2050 o nejméně 60 až 80%. Je přitom nutno neustále pamatovat na to, že růst průměrné globální teploty nesmí být přesáhnout 2 °C oproti předprůmyslovému období, aby bylo dosaženo padesátiprocentní pravděpodobnosti, že bude tento cíl splněn. Evropská Komise a členské státy musí vytvořit „zahraniční klimatickou politiku“. V rámci diplomatických misí EU a členských států je třeba opakovaně upozorňovat na cíle EU v oblasti klimatu. V této záležitosti se i Evropský parlament zavázal, že při svých kontaktech s poslanci z ostatních zemí bude soustavně poukazovat na klimatické cíle Evropské unie a bude je obhajovat. Komise by měla v nejbližší době vypracovat zevrubnou analýzu všech emisí v celém životním cyklu jednotlivých bioenergetických zdrojů s cílem určit, jakou úlohu může biomasa z odpadů a ze specializovaných kultur sehrát jako energetický zdroj budoucnosti. Stejně tak by mělo být posouzeno jaké výhody a nevýhody má křížení druhů a biotechnologie pro zvyšování výhřevnosti biomasy.

Evropská Komise bude dále v následujících letech usilovně propagovat a finančně podporovat účinnou a udržitelnou dopravní infrastrukturu, která sníží emise uhlíku a která by měla zahrnovat vodíkové technologie a investice do vysokorychlostní železnice. S tím souvisí i nutnost vypracovat nové komunikační strategie, které budou občany vzdělávat a poskytovat jim podněty ke snížení emisí za přijatelnou cenu, např. vypracováním informací o tom, kolik uhlíku obsahují určité výrobky nebo služby. Společně s Evropským Parlamentem by měla Komise vypracovat vhodné legislativní nástroje k podpoře toho, aby se všechna průmyslová odvětví dostala do popředí boje proti změně klimatu a začala požadovat transparentní informace o emisích uhlíku. Další plánované opatření Komise chystá zavést limity spotřeby v nízkoenergetických soukromých, komerčních a veřejných budovách, budovat infrastruktury pro osobní automobily s nízkými emisemi, které využívají obnovitelnou energii, zavést pobídky pro vozidla s nulovými emisemi používaná ve veřejné dopravě a rovněž prosazovat výroby a spotřeby potravin z místních zdrojů.

Evropská unie vytvořila kvalitní základnu pro energetickou spolupráci a vytvoření jednotné energetické infrastruktury. *Směrnice* určující společná pravidla pro *vnitřní trh s elektřinou a plynem* byla akceptována napříč členskými státy. V současné době je možné navázat konkrétními plány pro rozvoj energetické spolupráce mezi členskými státy.

EU dále pomohla řadě projektů v rámci Evropského plánu ekonomické obnovy. Značně se zvýšila snaha o rozvoj energetického technologického výzkumu napříč členskými státy. Technologický výzkum by se měl zmobilizovat a začít efektivně aplikovat. Hlavně v oblastech energetické efektivity, rozvoje energetických sítí, obnovitelných zdrojů energie, jaderné elektřiny a technologie skladování oxidu uhličitého. EU také vytvořila dislokované pracoviště podle jednotlivých odvětví. Praha

a Bratislava byla ustanovena jako centrum energetického technologického výzkumu pro jadernou energii.

Velký důraz bude kladen na Finanční plán na rozvoj strategických energetických technologií (tzv. SET plán), s jehož pomocí Evropská unie hodlá podpořit výzkum nových nízkoemisních a bezemisních technologií. Tento plán by se měl primárně zaměřit na větrnou a solární elektřinu.

V rámci implementace nové směrnice o obnovitelných zdrojích energie je povinen každý členský stát vytvořit detailní národní akční plán pro rozvoj obnovitelných zdrojů energie. Členské státy mají za úkol předložit národní akční plány do června roku 2010. Musí přitom dodržet závazný formát, který Komise za tímto účelem vydala. V návaznosti na tento plán by mělo být vytvořeno fórum, v rámci kterého budou moci členské státy spolupracovat při řešení problémů s aplikací směrnice. Národní akční plány také nastavují stabilitu a předvídatelnost pro investory. Národní akční plány musí být velmi specifické a podrobné. Nejproblematictější část směrnice je nastavení režimu trvale udržitelného režimu pro biopaliva. Akční plány by měly povinně obsahovat údaje o tom, z jakých zdrojů bude biomasa pocházet. V současné době se ukazuje, že v mnoha členských státech jsou biopaliva stále využívána neefektivně. Nové výzkumy by měly osvětlit a usměrnit možnosti výroby energetických plodin a stejně tak by se mělo zohlednit efektivní využití půdy a lesních zdrojů. Lze očekávat, že by biomasa mohla tvořit až polovinu z celkového cíle produkce energie z obnovitelných zdrojů energie. Členské státy mají dále povinnost rozsáhle investovat do infrastruktury elektrické sítě, ve vazbě na připojování obnovitelných zdrojů energie. Na základě průběžné zprávy z prosince vyplývá, že členské státy se pokusí splnit dané cíle vlastní produkcí elektřiny z obnovitelných zdrojů a nebudou spoléhat na import elektřiny ze zahraničí.

Mezi členskými státy stále panuje značné flexibilita a rozdílnost vzhledem k využívání obnovitelných zdrojů energie. Komise EU bude dále klást zvýšený důraz na redukci administrativních a regulačních bariér.

V prosinci roku 2009 členské státy vydaly svoje prognózy a předpovědi ohledně rozvoje využívání obnovitelných zdrojů energie.

Je třeba mít na paměti, že Evropská Komise disponuje nástroji, které může využít pro vynucení závazných pravidel nové směrnice o obnovitelných zdrojích energie. Mezi nástroje patří: nevydání věrohodného národního akčního plánu, neprovedení implementace všech aspektů směrnice a význačné odchylky od dlouhodobého plánu využívání obnovitelných zdrojů. Komise dále přijímá oprávněné stížnosti od občanů EU vztahující se k nesprávné implementaci nebo aplikaci směrnice. Přes mnoha problematických aspektů se neočekává příliš velký počet žalob v této oblasti (na základě zkušeností z implementace a aplikace první směrnice o obnovitelných zdrojích energie).

Závěr

Z většiny prezentací bylo znát velké očekávání a naděje, že společná evropská energetická politika má potenciál být vůdčím elementem proti globálním klimatickým změnám. Evropská politika bude na tomto poli směřovat ke zlomovému roku 2050. Pokud se budoucí opatření EU na poli energetiky setkají s úspěchem, mohly by do budoucna znamenat opravdový průlom ve všech aspektech energetické politiky napříč členskými státy.

♠♠

Mgr. Petr Flášar

*autor je interním doktorandem katedry práva životního prostředí
Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze*

♠♠

GRENELLE ENVIRONNEMENT VE FRANCII: EKOLOGICKÁ REVOLUCE V EVROPSKÝCH NORMÁCH?

V pondělí 24. května 2010 se v kinosále Francouzského institutu ve Štěpánské ulici v Praze 1 konala přednáška významného francouzského právníka, doc. Dr. Christophe Sansona. Přijel do Prahy na pozvání Francouzského institutu, aby přednesl přednášku na téma „*Grenelle Environnement ve Francii: ekologická revoluce v evropských normách?*“ Pořadatel, Francouzský institut, na přednášku přizval i prof. JUDr. Milana Damohorského, DrSc., předního českého odborníka v oblasti práva životního prostředí, avšak nikoli proto, aby zaujal pozici oponenta přednášejícímu, ale především proto, aby českou veřejnost seznámil se svým názorem na realizovatelnost obdobných aktivit v českém prostředí.

Přednášku zahájil představitel Francouzského institutu, pan Olivier Jacquot, představením doc. Sansona a prof. Damohorského a jejich nejdůležitějších odborných aktivit.

Christophe Sanson je docentem veřejného práva na Právnické fakultě University Paris I. Sorbonne, kde přednáší právo životního prostředí. Působil jako vládní poradce ve Francii i v dalších, nejen frankofonních, zemích (Maroko, Alžírsko, Tunisko, Libanon) a rovněž jako konzultant pro územní celky a veřejné instituce. Je rytířem Státního řádu za zásluhy v oblasti udržitelného rozvoje.

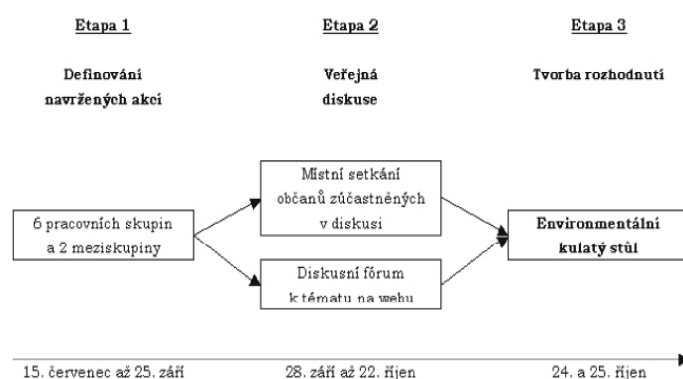
Milan Damohorský je prvním profesorem práva životního prostředí v České republice, jeho domovským pracovištěm je Právnická fakulta Univerzity Karlovy, kde působí nejen jako vedoucí Katedry práva životního prostředí, ale rovněž jako proděkan pro zahraniční záležitosti. Od roku 2001 je (dosud jediným, opakovaně zvoleným) předsedou České společnosti pro právo životního prostředí a členem Výboru pro studium Akademie práva životního prostředí Mezinárodního svazu ochrany přírody (IUCN).

Poté se již ujal slova doc. Sanson, který přítomné nejprve seznámil se samotným pojmem „Grenelle“: pochází z května roku 1968, kdy – v době vážné vládní krize ve Francii – byly v sídle Ministerstva sociálních věcí v Paříži v ulici Grenelle za účasti reprezentantů vlády Georgese Pompidoua (jedním z členů vyjednávacího týmu byl i pozdější prezident Jaques Chirac), odborů a svazů zaměstnavatelů sjednány, avšak nikdy nepodepsány, tzv. Grenelleské dohody (fr. „*Les Accords de Grenelle*“), jimiž byla o 35 % zvýšena minimální a o 10% reálná mzda. Ačkoli dohody nevedly přímo k uklidnění situace ve společnosti a k ukončení stávek, řešení krize vzápětí přinesl rozhodný krok jedné z největších francouzských autorit, Charlese de Gaullea: rozpustil parlament a na poslední červnový den svolal parlamentní volby, v nichž s výraznou převahou zvítězili jeho příznivci. Pojem tedy vyjadřuje cestu vedoucí

k úspěchu. (Grenelle je jinak jednou z částí Paříže, připojenou k ní v roce 1860, původně součást departementu Seine).

„Le Grenelle Environnement“ je francouzskou politickou iniciativou uspořádanou s horizontem nadcházejících 5 let. Političtí představitelé francouzského státu, a to jak představitelé levice, středu i pravice (jednou z osobností pravice, která vznik iniciativy podnítila, byl v té době nově zvolený francouzský prezident Nicolas Sarkozy), místní samosprávy, zaměstnavatelů, odborů i organizací na ochranu životního prostředí se v roce 2007 dohodli na společné iniciativě v oblasti ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje. Zvolili specifickou, dovolím si říci, trojstupňovou, metodu: prvním stupněm mělo být definování základních otázek týkajících se ekologické politiky a udržitelného rozvoje (v jednotlivých odborných pracovních skupinách), druhý stupeň lze charakterizovat jako veřejnou diskusi k nastoleným otázkám a třetí stupeň byl nazván „Kulatým stolem“ v oblasti práce jednotlivých skupin (pro názornost přiložený překlad schématu z francouzského originálu). Cílem iniciativy bylo přijetí zákonné normy, která by v maximální míře zohlednila pohledy všech zúčastněných na danou problematiku.

LE GRENNELLE ENVIRONNEMENT



Doc. Sanson zaměřil svoji přednášku na tři okruhy, které iniciativa vyvolala: 1) proč se věnovat obdobným aktivitám, 2) jakou metodu iniciativa zvolila a konečně 3) jaké výsledky přinesla. A z těchto tří okruhů vyplývá i otázka, zda je možno zkušenost získanou ve Francii exportovat do dalších zemí.

Základem pro odpověď na otázku prvního okruhu mělo být v prvé řadě vytvoření jakési stupnice naléhavosti problémů v rámci francouzského teritoria v dané oblasti. Právo životního prostředí, jehož jedním z úkolů je vyvíjet činnost směřující

k přijímání nových zákonných předpisů, někdy bývá „obyčejným“ člověkem považováno za příliš ekonomické, technické, až technokratické. Rovněž pojem udržitelného rozvoje (ačkoli formulován již v roce 1997 bývalou islandskou prezidentkou Gro Harlem Bruntlandovou, představitelkou Světové komise pro životní prostředí a rozvoj – *World Commission on Environment and Development, WCED*) je ve společnosti vnímán jako pojem značně neurčitý. Velkou výzvou v tomto smyslu byla tedy skutečnost, že zapojením široké veřejnosti do diskuse se právo životního prostředí a jím užívané pojmy přivedou od vědeckého pohledu blíže k pohledu „obyčejného“ člověka.

Cílem druhého okruhu je především nalezení konsensu. Doc. Sanson přítomné seznámil s jednotlivými pracovními skupinami iniciativy. Její komplexnost vyjadřuje šest základních skupin – biodiverzita a přírodní zdroje, klimatické změny, životní prostředí a zdraví, výroba a spotřeba, pravomoci a vzdělávání a konkurenceschopnost a zaměstnanost, doplněných dvěma podskupinami: geneticky modifikované organismy a odpady. Na počátku tak v každé pracovní skupině stála zhruba 40 členná společnost lidí, která formulovala návrh potřebných kroků (tato první etapa proběhla v období od 15. července do 25. září 2007), v druhé etapě se do hledání konsensu zapojila veřejnost, a to jak formou místních setkání, tak formou diskusního fóra na webovém portálu (pro úplnost, konalo se celkem 273 setkání, jichž se v období 28. září až 22. října 2007 zúčastnilo přibližně 17 tisíc osob), aby se konečně ve dnech 24. a 25. října 2007 sešli odborníci u tzv. Kulatých stolů jednotlivých skupin a s podporou 34 operačních komisí jednoduchým (rozumějme „neprávnickým“) jazykem formulovali závěry celonárodní diskuse.

A jaké výsledky tedy iniciativa přinesla? Prozatím vyústila v přijetí dvou zákonných norem francouzským parlamentem, ve Francii obecně nazývaných „Grenelle I.“ a „Grenelle II.“. Detailní rozbor obou norem by jistě vyžadoval mnohem více prostoru, zde se omezím jen na základní údaje: Zákon Grenelle I. přijatý francouzským Národním shromážděním v červnu, Senátem v červenci 2009 a publikovaný 5. srpna téhož roku je první etapou, úvodním zákonem formalizujícím do právního, tj. zákonného, textu principy iniciativy Le Grenelle Environnement a 238 závazků z ní vzešlých. Upravuje zejména cíle státu pro budoucí roky včetně vzdělávání a způsobů financování, které je třeba v jednotlivých oblastech (zemědělství, rybolov, vody, lesy, biodiverzita a její vazby na zemědělství, stavebnictví a jeho vazby na energie, odpady) vynaložit. Zákon Grenelle II. je zákonem typicky normativním, ale rovněž prvním textem, který se pokouší o ústavní reformu státních institucí 5. francouzské republiky. Konkrétněji se zabývá oblastmi definovanými v Grenelle I. včetně technických opatření (oblasti stavebnictví a urbanismu, dopravy, klimatu, zdraví a pravomocí).

Zkušenosti získané ve Francii se rozhodlo přijmout Lucemburské velkovévodství – předpokládá uplatnit obdobnou metodu, zatímco ostatní státy se prozatím omezily na organizaci odborných přednášek týkajících se dané problematiky.

Po zhruba tříčtvrtěhodinovém výstupu doc. Sansona byl prof. Damohorský vyzván, aby přítomné seznámil se svým názorem na uplatnění obdobného principu v České republice. Podle vlastních slov prof. Damohorského, poté co si v tezech doc. Sansona přečetl, o co v projektu „Grenelle“ jde, došel k závěru, že je to především metoda přístupu. Je přesvědčený, že věcné problémy řešíme v ČR, ve Francii i v Evropě stejně. Nejpodstatnější na celé věci však je, že Grenelle dokázala překonat jisté ambivalence v názorech státu, nevládních organizací, zaměstnavatelů (podnikatelů), zaměstnanců (odborů), jednotek samosprávy a dalších. To je zásadní rozdíl od ČR, kde mnohdy převládá dojem, že každý bojuje za své a již nedokáže vidět to dobré na druhé straně. V ČR sice funguje tzv. tripartita (pro řešení ekonomických a sociálních otázek) na úrovni stát – zaměstnavatelé – zaměstnanci, ale nikoli jakási „kvadri“ či „penta partita“, tj. podíl více stran na vyjednávání. A to by jistě bylo přínosem.

Prof. Damohorský vnímá iniciativu prezidenta Sarkozyho do značné míry nejen jako právní, ale i politické a věcné řešení. V českém právu životního prostředí je mnoho věcí předem dáno anebo přichází zvenčí (z mezinárodního, komunitárního a unijního práva), a tak někteří „zlí jazykové“ tvrdí, že je otázkou, do jaké míry může být české (nebo i francouzské) právo životního prostředí svébytné a autonomní a do jaké míry je komunitárním a unijním právem ovlivňováno. Společně Francii i ČR jsou věcné problémy. Prof. Damohorský vyjádřil svůj nesouhlas s ideou, že právo životního prostředí je výlučně právem inženýrským nebo technickým; do značné míry sice ano, ale existuje řada problémů (ústavních, občanskoprávních, trestněprávních, finančních), které je nutno řešit na klasické právní úrovni. Z Evropské unie a z mezinárodního práva přejímáme hlavně právo hmotné, zatímco procesní, institucionální a odpovědnostní řeší individuálně každý členský stát. A v tom i přes nepochybnitelnou integraci a sbližování převládají národní specifika (stupeň ekonomického a sociálního vývoje, biologické, klimatické a geografické podmínky a další).

Zákony „Grenelle I.“ a „Grenelle II.“ mohou být podle prof. Damohorského v mnohém pro ČR inspirací. Hlavním problémem v ČR (a stejně asi i ve Francii) však není teorie práva (a z ní především jeho současná hypertrofie, že se mnohdy ani právníci nestačí v množství předpisů orientovat), ale jeho prosazování v každodenní praxi. Samotná existence předpisů nestačí, je špatné neuplatňovat to, co existuje. Určité zjednodušování, provazování práva je jistě vhodné, navíc normy mají být obecné a abstraktní, nikoli kazuistické a zákonodárná moc nemá vládnout, nemá svými zákony nezasahovat do vládní moci. Již T. G. Masaryk řekl: „Myslet bolí“ a je to hluboká pravda: vždy je složitější na leccos přijít sám, pracovat na tom a vymyslet, jak použít a aplikovat to, ono vymyšlené; jednodušší je aplikace věcí převzatých.

I v ČR byl cca v uplynulém desetiletí učiněn pokus vzdáleně přirovnatelný k iniciativě Grenelle, tj. pokus o vytvoření zákoníku práva životního prostředí (návrh vypracovávaly různé skupiny na různých úrovních, propracovával a srovnával se až na úrovni Ministerstva životního prostředí), ale přesto myšlenka zákoníku (i z nedostatku politické vůle) zapadla. Obdobný pokus o zákoník životního prostředí byl uskutečněn např. i v Německu, byť v rovině akademické (podílel se na něm např. prof. Hans-Jürgen Papier, současný předseda Spolkového ústavního soudu). Zákoník by sice pomohl řešit některé dílčí problémy, ale nikoli kodifikovat širokou problematiku životního prostředí jako celku. Nicméně by určitě bylo možné kodifikovat alespoň jeho obecnou část – např. principy či obecné nástroje. Ale situace je složitá, chybí-li politická vůle a společnost žije raději skandály, ekonomickými a sociálními problémy a v lidstvu převládá uchylování se spíše k formě, než k obsahu a podstatě. Vymyslet zákon není obtížné, otázkou však zůstává, zda bude existovat politická a společenská vůle k jeho uplatňování.

Někteří kolegové prof. Damohorského nazývají udržitelný rozvoj jakousi „lochnesskou příšerou“: všichni o ní mluví, ale nikdo ji nikdy neviděl. I proto je směřování za udržitelným rozvojem do jisté míry neurčité a nedá se dosáhnout, ale výchozí principy, např. principy šetrnosti nebo opatrnosti jsou určité na místě a nemá se na ně zapomínat.

Závěrem prof. Damohorský uvedl, že české právo životního prostředí má jistě řadu nedostatků teoretických i praktických (tj. zejména jeho prosazování), ale základní aktéři jsou i u nás známi: stát, samosprávné celky, zaměstnavatelé, zaměstnanci, nevládní organizace a další, ale asi jim chybí větší porozumění v jednání a chování vůči druhým. Je to do určité míry dáno i tím, že ČR je tzv. v poločase demokratického vývoje. Francie může být v tomto směru vzorem, máme mnoho společného, ale existuje i řada rozdílů, ČR je malou vnitrozemskou zemí, má jiné biologické podmínky a určitou roli hraje i mentalita (v právu životního prostředí bezpochyby např. v oblasti odpadů, pro Němce není pořádek cizím slovem, zatímco pro Čechy...). Je to tzv. běh na dlouhou trať, není na jednu generaci, nedá se zvítězit, ale zároveň se nedá vzdát.

Otázka zástupce Francouzského institutu na prof. Damohorského směřovala na jeho názor na současnou situaci jaderné energetiky v České republice.

Česká republika (Československo) je historicky jadernou zemí – dáno jednak historickým vývojem po 2. světové válce, jednak poměrně velkými zdroji uranu a dalších materiálů v ČR. Po 2. světové válce vyústila vyšší potřeba energie v hledání jejích dalších zdrojů, což mělo nepříznivý dopad na životní prostředí (např. oxid síry). V současnosti je ČR jadernou zemí ve smyslu existence dvou jaderných elektráren (starší Dukovany a modernější Temelín, realizovaný s technologií Westinghouse). Zásadním problémem využití jaderné energetiky v Čechách je však existence 2 „ale“: za prvé jaderná bezpečnost (před rokem 1989 neexistence institutu

práva na informace o stavu životního prostředí) a za druhé otázka bezpečného uložení vyhořelého jaderného paliva (není dořešena problematika dočasných i trvalých úložišť). ČR má silné odpůrce jádra především v Rakousku a Bavorsku, stejně jako v nejaderném Polsku (které však ničí životní prostředí množstvím hnědouhelných elektráren). Z toho plyne větší tlak na řešení této problematiky v ČR. Česká společnost je většinou pro využití jaderné energetiky, menšina, ale poučenější či aktivnější, je proti. V současném stavu klimatických změn však neexistuje mnoho možných řešení: jedním z nich je prolomení těžebních limitů v severních Čechách (tj. větší využití fosilních paliv), druhou větší využití alternativních zdrojů. V této oblasti však vzhledem ke skutečnosti, že ČR nemá srovnatelný potenciál ve větrné energii (např. s Francií jako přímořským státem) a energetický potenciál vodních toků je téměř vyčerpán (vltavská kaskáda, absence sklonu alpských toků), zůstává zejména možnost využití energie solární, geotermální a biomasy.

Aktuálně probíhá v ČR program Ministerstva životního prostředí Zelená úsporám, v němž jsou finanční zdroje získané z prodeje emisních povolenek Japonsku investovány do alternativních zdrojů energie. Je však třeba zvážit, zda „vývoz znečištění“ do jiné části zeměkoule touto formou skutečně odpovídá potřebě globálního řešení. Základní celosvětový problém dnes spočívá v Asii, kde zejména ekonomický růst v Číně a Indii (3 miliardy lidí) přináší tlak na větší spotřebu, více výrobků a nutnost řešení problému povodní či naopak sucha. V těchto zemích nemají lidé zaručena ani ekonomická, ani sociální práva a konkurenceschopnost jejich výroby je tedy vážnou otázkou. Dopady zvyšování spotřeby a větší potřeby energetických zdrojů na globální stav životního prostředí si asi nikdo zatím netroufá odhadnout. EU tedy může být jedním z velmi významných hráčů na tomto poli. Zkráceně řečeno, 21. století bude problémem energií ve vztahu k životnímu prostředí.

Přednáška doc. Sansona se konala ve francouzském jazyce se simultánním překladem, prof. Damohorský po úvodu proneseném ve francouzštině, přednesl svůj příspěvek v češtině (opět se simultánním tlumočením). Účastníci se dostavili v poměrně velkém počtu – přednášky se zúčastnili nejen studenti (pražské právnické fakulty) a zástupci ekologických nevládních iniciativ, ale i zástupci široké veřejnosti. Přednáška byla obohacena power-pointovou prezentací, což především posluchačům znalým francouzského jazyka usnadnilo orientaci v tématu.

Pro zájemce o bližší podrobnosti o iniciativě „Le Grenelle Environnement“ uvádím originální francouzskou webovou stránku www.legrenelle-environnement.fr.

♦♦

Alena Srbová*autorka je studentkou 5. ročníku Právnické fakulty UK v Praze*

♦♦



Rozsudek Soudního dvora EU proti České republice ve věci SEA

[Klíčová slova: posuzování vlivů záměrů na životní prostředí; právo na soudní přezkum; životní prostředí]

V tomto čísle časopisu *České právo životního prostředí* v rámci rubriky *Názory kolegové* Michal Sobotka a Petra Humlíčková citují v článku *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí* rozhodnutí Soudního dvora EU C-378/09 ve věci porušení Směrnice EIA ze strany České republiky. V následujících řádcích čtenáře s tímto rozhodnutím seznamujeme blíže.

Předmětem řízení bylo nesprávné provedení ustanovení čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí,¹ ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES² ze dne 26. května 2003 (dále jen „směrnice EIA“). Důvodem podání žaloby je příliš omezený okruh subjektů, které mají v českém právu životního prostředí přístup k právní ochraně.

Pokud jde o právo dosáhnout přezkumu rozhodnutí, aktů a nečinnosti příslušných vnitrostátních orgánů, k nimž může dojít v průběhu řízení upravených ve směrnici, čl. 10a odst. 1 až 3 této směrnice EIA stanoví:

„Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří:

- a) mají dostatečný zájem, nebo v opačném případě*
- b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako předběžnou podmínku,*

měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným ze zákona a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v této směrnici.

Členské státy stanoví, v jaké fázi mohou být rozhodnutí, akty nebo nečinnost napadeny.

¹ Úř. věst. L 156, s. 17; Zvl. vyd. 15/07, s. 466.

² Připomínám, že podle čl. 1 odst. 2 směrnice se „dotčenou veřejností“ rozumí: „veřejnost, která je nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními pro oblast životního prostředí podle čl. 2 odst. 2, nebo která má na těchto řízeních určitý zájem; pro účely této definice se předpokládá, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů mají na rozhodování ve věcech životního prostředí zájem.“

To, co představuje dostatečný zájem a porušování práva, určí členské státy v souladu s cílem poskytnout zúčastněné [dotčené] veřejnosti široký přístup k právní ochraně. K tomuto účelu je zájem jakékoli nevládní organizace, která splňuje požadavky uvedené v čl. 1 odst. 2, pokládán pro účely písmena a) tohoto článku za dostatečný. Pro účely písmena b) tohoto článku se předpokládá, že tyto organizace mají práva, která mohou být porušována.“

Připomeneme-li si stručně genezi případu, dopisem ze dne 4. července 2006 Komise ES zaslala České republice výzvu, v níž měla za to, že v rozporu s tím, co je výslovně stanoveno v čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice, česká právní úprava nepřiznává – vzhledem k omezením, která zahrnuje – celé dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 směrnice právo dosáhnout přezkumu rozhodnutí, aktů a nečinnosti, na které se tato právní úprava vztahuje, a to zejména co se týče nevládních organizací.³ V tomtéž dopise Komise ES vyzvala ČR, aby ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení předložil své vyjádření. Ve své odpovědi ze dne 6. září 2006 uvedla Česká republika, že směrnicí provedla prostřednictvím zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, a připustila, že tato právní úprava není v souladu s požadavky čl. 10a odst. 1 až 3 této směrnice. Vyjádřila tak svůj záměr uvedenou právní úpravu komplexně změnit.

Vzhledem k tomu, že Komise ES neobdržela žádnou další informaci ohledně změny dotčené české právní úpravy, vydala dne 29. června 2007 odůvodněné stanovisko, ve kterém Českou republiku vyzvala, aby přijala požadovaná opatření a dosáhla tak souladu s odůvodněným stanoviskem ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení. Ve své odpovědi ze dne 14. října 2008 na uvedené odůvodněné stanovisko připustila Česká republika oprávněnost námitek vznesených Komisí a uvedla, že přistoupí ke změně dotčené vnitrostátní právní úpravy. Zejména poukázala na to, že návrh novely zákona č. 100/2001 Sb. byl předložen Poslanecké sněmovně. Kromě toho dopisem ze dne 10. března 2009 informovala Komisi o tom, že tento návrh byl sice zamítnut, ale že Poslanecké sněmovně bude předložen návrh nový.

Komise však neobdržela žádné další informace, které by jí umožnily dospět k závěru, že opatření nezbytná pro provedení čl. 10a odst. 1 až 3 byla přijata, a podala tedy projednávanou žalobu.

Ve své žalobní odpovědi odkázala Česká republika na vnitrostátní legislativní proces, v rámci něhož mělo dojít k provedení čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice do českého právního řádu, přičemž uvedla, že tento proces ještě není dokončen, neboť prezident

³ Prezident byl přehlasován, viz č. 437/2009 Sb., usnesení Poslanecké sněmovny k zákonu, kterým se mění 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, přijatému Parlamentem dne 8. října 2009 a vrácenému prezidentem republiky dne 27. října 2009.

republiky vrátil⁴ návrh novely zákona č. 100/2001 Sb. přijatý oběma komorami parlamentu Poslanecké sněmovně. Česká republika nicméně v žalobní odpovědi dodala, že by se žaloba Komise ES měla stát z důvodu přijetí nezbytných prováděcích opatření v dohledné době bezpředmětnou. Nicméně novela zákona č. 100/2001 Sb., zákon č. 436/2009 Sb. v té době ještě stále přijata nebyla.

Soudní dvůr EU ve svém rozhodnutí připomněl, že podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména rozsudky ze dne 27. října 2005, Komise v. Lucembursko, C-23/05, Sb. rozh. s. I-9535, bod 9, a ze dne 4. prosince 2008, Komise v. Spojené království, C-247/07, bod 5). V projednávaném případě je nesporné, že opatření nezbytná pro zajištění úplného provedení čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice do českého vnitrostátního právního řádu nebyla k okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku přijata. Z těchto důvodů Soudní dvůr rozhodl, že žaloba Komise je opodstatněná.

Proto 10. června 2010 rozhodl, že Česká republika tím, že ve stanovené lhůtě nepřijala právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s čl. 10a odst. 1 až 3 směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z této směrnice.

Mezitím byl ve Sbírce zákonů vyhlášen pod číslem 436/2009 Sb. zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon“). O tomto zákonu si čtenáři můžou přečíst podrobněji ve výše uvedeném článku Michala Sobotky a Petry Humlíčkové. Ztotožňuji se s jejich závěry i s názorem, že rozhodnutí Soudního dvora EU C-378/09 ze dne 10. června 2010 bylo v podstatě formální. Mnohem důležitější bude, zda dojde k dalšímu řízení proti ČR, jelikož i když Soudní dvůr EU vycházel z právního stavu před přijetím zákona č. 436/2009 Sb., tento stav se přijetím zákona č. 436/2009 Sb.⁵ v podstatě nezměnil. Další vývoj bude tedy záviset především na postoji Evropské komise, zda akceptuje předpokládanou oficiální argumentaci České republiky, že uvedeným zákonem byly vytýkané nedo-

⁴ Prezident byl přehlasován, viz č. 437/2009 Sb., usnesení Poslanecké sněmovny k zákonu, kterým se mění 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, přijatému Parlamentem dne 8. října 2009 a vrácenému prezidentem republiky dne 27. října 2009.

⁵ Pro zájemce dodávám, že úplné znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), jak vyplývá z pozdějších změn, vyšlo letos ve Sbírce zákonů pod č. 49/2010 Sb.

statky odstraněny (tento eventuálně vznesený argument spolu s kolegy předem odmítám), nebo zda s odkazem na zcela formální změnu české právní úpravy setrvá na dosavadním stanovisku a podá žalobu na nesplnění rozhodnutí Soudního dvora EU.

JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

♠♠



RECENZE A ANOTACE



Prchalová, Jana: **Právní ochrana zvířat**, Linde Praha a.s.,
2009, ISBN 978-80-7201-763-8. Stran 327

Publikace JUDr. Jany Prchalové **Právní ochrana zvířat** je pravděpodobně vůbec první českou monografií věnující se problematice právní úpravy ochrany zvířat. Tato materie je velmi zajímavá a aktuální, ale zároveň značně rozsáhlá a komplikovaná a poněkud obtížně uchopitelná, zejména z důvodu provázaných a prolínajících se právních úprav většího množství právních předpisů; přesto (nebo právě proto?) jí dosud nebyla věnována v české právní literatuře dostatečná pozornost. (Snad je možno doplnit, že zcela naopak je tomu v zahraniční literatuře, kde frekvence témat jako animal law, animal rights či animal welfare je v poslední době zřetelně vzrůstající.) Proto se domnívám, že je namístě věnovat alespoň stručnou recenzi této v tomto směru „průkopnické“ práci J. Prchalové, která se ochraně zvířat a ochraně přírody vůbec věnuje dlouhodobě, a pokud je mi známo, tato materie je jí blízká nejen odborně, ale i „srdcem“.

Sama autorka v předmluvě poznamenává, že její snahou při tvorbě publikace bylo „podrobně zmapovat veškerou právní úpravu v této oblasti s odkazem na další souvislosti, zejména uvést výčet a systematiku právních předpisů v oblasti ochrany zvířat a předpisů souvisejících“. Za těžiště své práce zvolila materii ochrany zvířat proti týrání, kterou vnímá jako ochranu zvířat ve vlastním či užším slova smyslu. Vzhledem k tomu, že do ochrany zvířat lze však z širšího hlediska zahrnout i ochranu volně žijících druhů zvířat v rámci ochrany přírody, včetně ochrany ohrožených druhů živočichů před jejich exploatací mezinárodním obchodem, zařazuje Prchalová rozbor těchto problematik jako doplnění k výše uvedené základní materii. Tomu odpovídá i rozdělení publikace na dva díly (včetně jejich objemového poměru cca 2 : 1): Díl první – Ochrana zvířat proti týrání a Díl druhý – Ochrana zvířat v rámci ochrany přírody i podle některých dalších zákonů.

Díl první věnovaný ochraně zvířat proti týrání je dále členěn do 16 kapitol, uvedených stručným pojednáním o etice ochrany zvířat. Poté jsou postupně probrány jednotlivé problematiky regulované zákonem č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (zejm. zákaz týrání zvířat a zákaz propagace týrání zvířat, regulace usmrcování zvířat, základní povinnosti chovatelů, ochrana zvířat při přepravě, ochrana hospodářských zvířat, ochrana zvířat v zájmových chovech, ochrana volně žijících zvířat včetně zvířat handicapovaných, ochrana pokusných zvířat, orgány ochrany zvířat, odpovědnost na úseku ochrany zvířat proti týrání). Díl první se uzavírá exkursem

do právního předpisu úzce souvisejícího s analyzovanou právní úpravou, totiž zákona č. 166/1999 Sb., veterinární zákon.

Obsahem druhého dílu je přehled právních úprav sloužících k ochraně volně žijících zvířat v rámci ochrany přírody – tj. obecná ochrana volně žijících zvířat, ochrana ptáků, přechodně chráněné plochy, ochrana zvláště chráněných živočichů, zoologické zahrady ad.; následně je komentována mezinárodní, evropská i česká právní úprava mezinárodního obchodu s ohroženými druhy živočichů a na závěr je učiněn krátký exkurs do ochrany zvířat v rámci právní úpravy myslivosti, rybářství a ochrany vod.

Následuje seznam použité literatury a část nazvaná Přílohy, která obsahuje plný text zákona na ochranu zvířat proti týrání, pravděpodobně ve znění platném k účinnosti jeho tzv. velké novely provedené zákonem č. 312/2008 Sb.

Jak se dočteme v předmluvě, cílem knihy je „vytvořit základní přehled a charakteristiku právní úpravy vztahující se tak či onak k ochraně zvířat a přispět k orientaci různých zájemců v této oblasti“. Jak sama autorka uvádí, publikace je určena pro pracovníky příslušných odvětví státní správy (zejména orgány ochrany zvířat), pracovníky samosprávy, veterinární lékaře, pedagogy, studenty a další zájemce ze strany veřejnosti pro orientaci v této oblasti. Vzhledem k takto vytčenému cíli a cílové skupině čtenářů, která bude pravděpodobně zahrnovat též zainteresovanou (neprávníckou) veřejnost, zvolila Prchalová přístup k uchopení právní problematiky, který vychází ze systematického utřídění a popisu příslušných právních úprav. Většina kapitol se drží téhož schématu: uvedení do problematiky a základní rysy právní úpravy – znění příslušných pasáží právních předpisů – příp. další komentář k uvedené právní úpravě – výčet hlavních a dalších právních předpisů (mezinárodních, evropských i českých) vážících se k dané problematice, což knihu de facto posouvá blíže ke kategorii komentovaných zákonů. Značně široký záběr publikace pak nedovoluje jít do přílišné hloubky. Přetiskování celých skupin ustanovení příslušných zákonů je zejména pro ne právníky nesporně praktické, ale nese s sebou rovněž určitá úskalí, zejména se může text v dnešní době častých novelizací brzy stát neaktuálním. V této souvislosti může čtenář postrádat v úvodu knihy údaj, z právního stavu k jakému dni se vychází. K citování pramenů se v publikaci bohužel neužívá klasický aparát poznámek pod čarou, ale děje se tak přímo v textu a stručným seznamem literatury.

Hlavní předností práce je systematické utřídění materie právní ochrany zvířat, ucelený přehled veškeré jeho platné právní úpravy a pojmenování a popsání jeho dílčích témat. Náležitý důraz je kladen na objasnění základních pojmů, zvláště těch, které příslušnými právními předpisy nejsou definovány nebo naopak jsou definovány různým způsobem (např. pojmy živočich a zvíře, jimž je věnována samostatná podkapitola). Zařazení příslušných částí právních předpisů do textu urychlí čtenáři orientaci v dané problematice. Pokud si autorka vytkla za cíl vytvořit základní přehled a charakteristiku právní úpravy v oblasti ochrany zvířat, pak je třeba říci, že

tomuto cíli dostála. Zároveň je jisté, že téma právní ochrany zvířat si zaslouží v budoucnosti další pozornost environmentálních právníků i z dalších pohledů, které se nabízejí, ať už by šlo například o komparaci se zahraničními právními úpravami, zahraniční trendy v oblasti *animal rights* nebo rozbor příslušné soudní judikatury.

JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.

♠♠

**PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY****Sbírka zákonů leden – květen 2010****Částka 1**

- 6/2010 Sb.** Úplné znění zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, jak vyplývá z pozdějších změn

Částka 4

- 12/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 299/2003 Sb., o opatřeních pro předcházení a zdolávání nákaz a nemocí přenosných ze zvířat na člověka, ve znění pozdějších předpisů

Částka 5

- 17/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 205/2009 Sb., o zjišťování emisí ze stacionárních zdrojů a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší
- 18/2010** Úplné znění zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, jak vyplývá z pozdějších změn

Částka 6

- 20/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 197/2004 Sb., k provedení zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění vyhlášky č. 239/2006 Sb.

Částka 7

- 22/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění vyhlášky č. 269//2009 Sb.

Částka 9

- 28/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 323/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství, ve znění vyhlášky č. 437/2005 Sb.
- 29/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 209/2004 Sb., o bližších podmínkách nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění vyhlášky č. 86/2006 Sb.

Částka 17

- 44/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 29/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin
- 46/2010 Sb.** Vyhláška o příslušnosti správ národních parků a správ chráněných krajinných oblastí k výkonu státní správy ve správních obvodech tvořených národními přírodními rezervacemi, národními přírodními památkami a jejich ochrannými pásmy

Částka 18

- 49/2010 Sb.** Úplné znění zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), jak vyplývá z pozdějších změn

Částka 19

- 50/2010 Sb.** Nařízení vlády o prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky
- 51/2010 Sb.** Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 147/1999 Sb., o prohlášení a zrušení prohlášení některých kulturních památek za národní kulturní památky
- 52/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 245/2001 Sb., o podrobnostech udělování státní autorizace na výstavbu vybraných plynových zařízení, její změny, prodloužení anebo zrušení, ve znění vyhlášky č. 118/2005 Sb.
- 53/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 35/2007 Sb., o technických podmínkách požární techniky
- 54/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 352/2008 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady z autovraků, vybraných autovraků, o způsobu vedení jejich evidence a evidence odpadů vznikajících v zařízeních ke sběru a zpracování autovraků a o informačním systému sledování toků vybraných autovraků (o podrobnostech nakládání s autovraky)

Částka 20

- 58/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 89/2006 Sb., o bližších podmínkách pěstování geneticky modifikované odrůdy

Částka 21

- 61/2010 Sb.** Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s od-

pady, ve znění vyhlášky č. 341/2008 Sb., a vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, ve znění pozdějších předpisů

Částka 24

65/2010 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi (vyhláška o nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady)

Částka 28

78/2010 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů

Částka 35

94/2010 Sb. Vyhláška o některých veterinárních a hygienických požadavcích na přepravu a zpracování vedlejších živočišných produktů

Částka 37

102/2010 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

103/2010 Sb. Vyhláška o provedení některých ustanovení zákona o právu na informace o životním prostředí

Částka 39

106/2010 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 1/2008 Sb., o ochraně zdraví před neionizujícím zářením

107/2010 Sb. Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Bílá Strž a stanovení jejích bližších ochranných podmínek

108/2010 Sb. Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní rezervace Velká Niva a stanovení jejích bližších ochranných podmínek

109/2010 Sb. Vyhláška o vyhlášení Národní přírodní památky Rečkov a stanovení jejích bližších ochranných podmínek

Částka 40

111/2010 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě, ve znění pozdějších předpisů

112/2010 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření, ve znění pozdějších předpisů

Částka 41

113/2010 Sb. Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 266/2009 Sb., o technických požadavcích na námořní zařízení

114/2010 Sb. Vyhláška o ochraně handicapovaných zvířat při chovu

Částka 43

122/2010 Sb. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 197/2004 Sb., k provedení zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů

Částka 44

123/2010 Sb. Nález Ústavního soudu ze dne 30. března 2010 ve věci návrhu na zrušení slova „pravomocných“ v § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

