

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**Rigorózní práce**

**Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí**

**Konzultant:** JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

**Zpracovatel:** Mgr. Libor Dvořák

**Datum zpracování:** 20. ledna 2009

## **PROHLÁŠENÍ**

„Prohlašuji tímto, že jsem tuto rigorózní práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

V Praze dne 20. ledna 2009

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'K. D. V. Z.', written in a cursive style.

## **PODĚKOVÁNÍ**

Za cenné rady a připomínky při zpracování této rigorózní práce děkuji zejména JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. z katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK Praha.

## Obsah

1. Úvod .....	7
2. Strategické posuzování (SEA) a jeho vztah k projektovému posuzování (EIA).....	8
2.1. Charakteristika SEA.....	8
2.2. Strategická a projektová fáze rozhodovacího procesu .....	9
3. SEA v mezinárodním právu.....	9
3.1. Deklarace z Ria.....	12
3.2. Espoo úmluva.....	12
3.3. Arhuská úmluva.....	14
3.4. SEA Protokol.....	14
4. Počátky právní úpravy SEA v USA a v Evropě, vývoj na úrovni EHS/ES, směrnice 2001/42/ES.....	16
4.1. USA – zákon NEPA.....	16
4.2. Primární právo EU.....	16
4.2.1. Římské smlouvy.....	16
4.2.2. Princip prevence.....	17
4.2.3. Zásada integrace.....	18
4.3. Počátky SEA v evropských zemích.....	20
4.4. SEA směrnice – od prvních návrhů k přijetí.....	22
4.4.1. Vývoj do první poloviny 90. let.....	22
4.4.2. Projednávání návrhu SEA směrnice.....	22
4.4.3. Implementace SEA směrnice.....	23
4.5. Související komunitární legislativa.....	24
4.5.1. Věcně související předpisy.....	24
4.5.2. Předpisy upravující sektorové plány a programy.....	27
5. Vývoj právní úpravy SEA na území ČR.....	28
5.1. Právní úprava do roku 1992.....	28
5.2. Zákon č. 244/1992 Sb. – přelomový právní předpis.....	29
5.3. Vládní návrh zákona o posuzování vlivů na životní prostředí z roku 2000.....	34
5.4. Metodické postupy.....	36
5.5. Příprava transpozice SEA směrnice v ČR.....	36
6. Právní úprava základních prvků SEA v ČR.....	38
6.1. Od roku 2004 do roku 2008.....	38
6.2. Základní charakteristika a fáze SEA.....	39
6.3. Účel a předmět SEA.....	40
6.3.1. Účel SEA.....	40
6.3.2. Pojem koncepce.....	41
6.3.3. Předmět SEA.....	46

6.3.4.	<i>Tiering, opakované posuzování</i> .....	54
6.4.	Screening – zjišťovací řízení.....	58
6.4.1.	<i>Předmět screeningu</i> .....	58
6.4.2.	<i>Postup ve zjišťovacím řízení</i> .....	60
6.4.3.	<i>Screening podle stavebního zákona</i> .....	62
6.5.	Scoping – zjišťovací řízení.....	64
6.5.1.	<i>Co je scoping</i> .....	64
6.5.2.	<i>Postup ve zjišťovacím řízení</i> .....	65
6.5.3.	<i>Scoping podle stavebního zákona</i> .....	67
6.5.4.	<i>Scoping u koncepcí podle vodního zákona</i> .....	68
6.6.	Zpráva o vlivech na životní prostředí – vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.....	69
6.6.1.	<i>Environmental report podle SEA směrnice</i> .....	69
6.6.2.	<i>Vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví</i> .....	69
6.6.3.	<i>Kontrola kvality předkládaných informací – osoba posuzovatele</i> .....	71
6.6.4.	<i>Vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle stavebního zákona</i> .....	73
6.7.	Provádění konzultací.....	74
6.7.1.	<i>Charakteristika konzultací</i> .....	74
6.7.2.	<i>Konzultace s dotčenými úřady a veřejností</i> .....	75
6.7.3.	<i>Přeshraniční konzultace</i> .....	77
6.7.4.	<i>Konzultace podle stavebního zákona</i> .....	78
6.7.5.	<i>Konzultace u koncepcí podle vodního zákona</i> .....	80
6.8.	Vzetí v úvahu zprávy o vlivech na životní prostředí a výsledků konzultací při rozhodování.....	80
6.8.1.	<i>Právní úprava v SEA směrnici a SEA Protokolu</i> .....	80
6.8.2.	<i>Stanovisko ke koncepci podle zákona č. 100/2001 Sb.</i> ....	81
6.8.3.	<i>Stanovisko ke koncepci podle dalších předpisů</i> .....	83
6.9.	Poskytování informací o rozhodnutí.....	84
6.9.1.	<i>Právní úprava v SEA směrnici a SEA Protokolu</i> .....	84
6.9.2.	<i>Právní úprava v ČR</i> .....	85
6.10.	Monitoring.....	87
6.10.1.	<i>Právní úprava v SEA směrnici</i> .....	87
6.10.2.	<i>Právní úprava v ČR</i> .....	88
7.	<b>Závěr</b> .....	90
	<b>Prameny</b> .....	93

## 1. Úvod

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.

Tato práce 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 Evropských společenství (ES), 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 charakterizují – zejména z hlediska těch prvků, které převzala i platná právní úprava.

Klíčovou částí mé práce 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 práce, 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 ES, konkrétně 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, které v současné době vede 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 navrhují 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). Oba 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 nebo 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)<sup>1</sup>. 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 buďto 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<sup>2</sup>.

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 projektu<sup>3</sup>. 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 rozhoduje 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

<sup>1</sup> Pojmossloví je v tomto případě poměrně důležité, byť ne příliš jednotné, jak bude ještě ukázáno níže.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.

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 dálnic či rychlostních silnic standardně na celostátní 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 ES 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 ES je SEA jedním z klíčových institutů ochrany životního prostředí a proto Evropská unie (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<sup>4</sup>. Česká republika navázala tak na svou poměrně progresivní úpravu SEA datující se již do roku 1992 a byla mezi prvními členskými zeměmi, které institut SEA v plném rozsahu začaly aplikovat.

---

<sup>4</sup> 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.

### 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 ES.

#### 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 (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<sup>5</sup>. I přesto, že se vztahovala pouze na projektové posuzování (a to nikoli obecně, nýbrž

---

<sup>5</sup> 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 ES. ČR dokončila ratifikační proces

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<sup>6</sup>. 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 poměrně zárodečné 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 faktorem byl i vývoj na úrovni ES,

---

v únoru 2001; následně vstoupila Úmluva pro ČR v platnost 27. května 2001 (ve Sbírce mezinárodních smluv byla publikována pod číslem 91/2001).

<sup>6</sup> Na princip prevence se odvolává i řada rozsudků Mezinárodního soudního dvora – příkladem je rozsudek ve věci Gabčíkovo-Nagymaros (1997), kde se hovoří o nutnosti opatření a prevence s ohledem na často nevratný charakter škod na životním prostředí. Je velmi pravděpodobné, že aplikace tohoto principu bude klíčová i ve sporu Rumunsko vs. Ukrajina, v němž rumunská strana namítá porušení Espoo úmluvy Ukrajinou v souvislosti s výstavbou 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.

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. Arhuská 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 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)<sup>7</sup>. 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 ES bylo dokončeno dlouhé vyjednávání o SEA směrnici, která mohla být tak v červnu 2001 publikována v *Official Journal*<sup>8</sup>. 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).

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

<sup>8</sup> Úř. věst. L 197/30, 21. 7. 2001

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

Souhrmně 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 odchyľuje, 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 směrnici, 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 směrnici) nejsou marginální povahy. Nastolují dokonce otázku, zda EU nebude nucena v důsledku toho SEA směrnici novelizovat<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> 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 zabývající se ochranou životního prostředí. Jde o zákon celostátní, tj. federální a upravuje tedy pouze věci rozhodované na úrovni federace, nikoli jednotlivých amerických států, které mají vůči federaci poměrně silné postavení. Jako vůbec první předpis vůbec upravuje tento zákon povinnost zpracovávat v případě projektů tzv. **Environmental Impact Statement (EIS)**<sup>10</sup>, 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

---

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

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 nejdůležitější a dodnes fungující orgány – Evropskou komisi, Radu a také Evropský soudní dvůr<sup>11</sup>.

#### 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 zakládacích 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 sblížení (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 zakládací smlouvy. Do SES se především dostala ustanovení o cílech EHS při ochraně životního prostředí<sup>12</sup> – tím byla založena pravomoc orgánů EHS (nyní 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

---

<sup>11</sup> Roku 1967 se orgány fungující samostatně podle všech tří zakládacích 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).

<sup>12</sup> Čl. 130r, nyní čl. 174 Smlouvy.



principle)<sup>13</sup> – 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 zakládacích 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 a EURATOM) a další dva tzv. pilíře – Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Přímou do úvodních ustanovení zakládacích smluv se dostává zásada udržitelného rozvoje (čl. 2 a 6 SES)<sup>14</sup>, 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**<sup>15</sup>. 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

<sup>13</sup> 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.

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

<sup>15</sup> 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.

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 postatě 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<sup>16</sup>. Na rozdíl od EIA je také možné mnohem lépe a komplexněji podchytit i kumulativní vlivy.

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 posouzení 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 účastí 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 ES 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 ES. Poprvé se tak stalo – byť zatím pouze výlučně v oblasti ochrany životního prostředí – prostřednictvím Pátého akčního programu o životním prostředí („Směrem k udržitelnosti“)<sup>17</sup> z května 1993, který

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

<sup>17</sup> Úř. věst. C 138, 17. 5. 1993

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 zejména 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 rozvoje na summitu v Göteborgu (červen 2001) a včlenění aspektů ochrany životního prostředí do procesu hospodářských a sociálních reforem zahájených v roce 2000<sup>18</sup>.

#### 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 posuzování<sup>19</sup> (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,

<sup>18</sup> 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, zatímco environmentální aspekty ustupují v porovnání s cardiffským procesem spíše do pozadí.

<sup>19</sup> 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.

- 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, které se kategorizují na structure plans, local plans a unitary development plants)<sup>20</sup>. 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<sup>21</sup>.

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),

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

<sup>21</sup> 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.

že předmětem SEA jsou 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). Takovéto široké vymezení bylo pro mnoho států v čele s Německem<sup>22</sup> a Velkou Británií nepřijatelné. Návrh komplexní SEA směrnice v této době šanci neměl a tak jedinou – byť velmi dílčí a omezenou z hlediska své působnosti – formu posuzování strategických dokumentů upravila tzv. směrnice o stanovištích (92/43/EHS) ve svém čl. 6 odst. 3<sup>23</sup>.

##### **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 ES poněkud slevila z ambicióznosti dřívějších verzí a její oficiální návrh z roku 1996<sup>24</sup> 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

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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).

<sup>24</sup> Kom 96/0511, Úř. věst. C 129/1997

formulovaná působnost by vzhledem k již tehdy existujícímu systému posuzování (environmental appraisal, viz kapitola 4.3.) ve Velké Británii nevyžadovala téměř žádnou transpozici směrnice<sup>25</sup>.

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 1999<sup>26</sup> 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, které určité typy plánů a programy z působnosti směrnice výslovně vyjímá (nynější čl. 3 odst. 8 směrnice). Společný postoj (Common opinion) přijala Rada formálně v březnu 2000<sup>27</sup> 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 formálně skončilo v květnu a následujícího měsíce byla směrnice formálně schválena Radou. Dnem publikace nové směrnice v Úředním věstníku EU (21. 7. 2001)<sup>8</sup> 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

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

<sup>26</sup> Kom 99/0073, Úř. věst. C 83/1999

<sup>27</sup> Úř. věst. C 137/2000

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<sup>28</sup> členských zemí ES oznámilo (notifikovalo) provedení transpozice.

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 transponovány. 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.

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 směrnicí 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

---

<sup>28</sup> Česká republika, Dánsko, Irsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Malta, Slovensko a Velká Británie.

posuzovací procesy jsou obligatorní náležitostí různých fází téhož rozhodovacího procesu (viz kapitola 2.2.). Tato spojitost je v SEA směrnici 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. Dostí 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<sup>29</sup>. 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, vzeti výsledků účasti veřejnosti v úvahu, informování o přijatých rozhodnutí apod.

Plány a programy, na nichž 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<sup>30</sup>. 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.

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. 12570/1999]. SEA směrnice se tak nevztahuje na plány a programy spolufinancované v rámci probíhajících příslušných období programování stanovená pro tato nařízení.

---

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

#### 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**) 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 a programy podle čl. 8 rámcové směrnice o kvalitě ovzduší (**směrnice Rady 96/62/ES**)<sup>31</sup>. 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).

---

<sup>31</sup> Tuto směrnici nahradí s účinností od 11. 6. 2010 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Čl. 23 této směrnice upravuje plány kvality ovzduší.

## 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. 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, popřípadě sociálními. V některých regionech bylo pak územní plánování pouhým prostředkem k exploatačnímu přístupu ke krajině a životnímu prostředí jako celku<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> 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.

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, transformace ekonomiky) a 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<sup>33</sup>.

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 zpracovávané v zákonem uvedených oblastech (energetika, doprava, zemědělství, nakládání

<sup>33</sup> 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).

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, neboť 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 budou 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 územní plány velkých územních celků procesu SEA praxe jednotlivých krajských úřadů nejednotná (většina územních plánů velkých územních celků schvalovaných krajskými zastupitelstvy však 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 neodkázal na přiměřené použití náležitostí stanoviska v oblasti posuzování záměrů (příloha č. 4) obdobně, jako v § 14 odst. 2 u posouzení vlivů koncepcce 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 koncepcce (kterou pořizují kraje, hlavní město Praha a statutární

města v přenesené působnosti) musí být i posouzení vlivů na životní prostředí. Ačkoli zákon č. 406/1992 Sb. odkazoval na zákon č. 244/1992 Sb., nebylo 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). Výklad ustanovení nasvědčoval spíše druhé alternativě.

Jednoznačné rozšíření působnosti ustanovení § 14 zákona č. 244/1992 Sb. i na koncepcí regionální (tj. i na jiné koncepcí 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 koncepcí, 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 koncepcí 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 koncepcí, nýbrž plán, nebo že se sice jedná o koncepcí, 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<sup>34</sup>.

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<sup>35</sup>.

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.).

---

<sup>34</sup> 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.““.

<sup>35</sup> Srov. *Dohnal, V., Kuták, A.*: Nový zákon o EIA – velký posun k lepšímu. In.: EIA, číslo 3, červenec 2000.

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 význam poněkud 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 procesu během 3 měsíců<sup>36</sup>. V případě konfliktních koncepcí pak zákonitě 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 koneckonců i věcném hodnocení jeho významu je však třeba vzít v úvahu okolnosti 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<sup>9</sup>. 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

<sup>36</sup> Srov. Svobodová, J.: Zkušenosti nevládních organizací se SEA posuzováním. In.: EIA, číslo 3, červenec 2003.



ojediněle přistoupilo MŽP k vydání nesouhlasného stanoviska (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 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<sup>24</sup>. 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)<sup>37</sup>.

Vládní návrh zapracovával 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 nutno chápat jako synonymum slova „místní“ či „obecní“, 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

<sup>37</sup> Vláda jej schválila na svém zasedání konaném dne 5. ledna 2000.

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 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 nejednalo<sup>38</sup> 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

---

<sup>38</sup> 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“.

konkrétní projekty totiž bylo, aby koncepce, které jejich realizaci předvíдалy, byly posouzeny z hlediska vlivů na životní prostředí<sup>39</sup>.

#### **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.

#### **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 konkrétním obdobím, do kdy musela být směrnice nejpozději implementována. MŽP, které bylo v rámci vlády za zpracování návrhu zodpovědné, připravilo nejprve samostatný zákon o posuzování koncepcí<sup>40</sup>, 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

<sup>39</sup> Posuzování vlivů regionálních rozvojových koncepcí na životní prostředí je v rámci strukturálních fondů EU požadováno již od roku 1992.

<sup>40</sup> 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.

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 – novely 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.<sup>41</sup> relativně bezproblémový – a to i přesto, že návrh šel v některých věcech nad minimální standard stanovený směrnicí. Širší pozornost vzbudilo v průběhu legislativního procesu speciální ustanovení (§ 10j), které v rámci připomínkového řízení navrhlo Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) a jenž se vztahovalo výlučně na tzv. celostátní koncepcie či přesněji na koncepcie zpracovávané ústředním správním úřadem a následně předkládané vládě ke schválení. Posuzování těchto koncepcí měl podle speciálního ustanovení zajišťovat plně předkladatel koncepce, který měl k návrhu koncepce 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 zákonem<sup>42</sup> 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

<sup>41</sup> 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 oddělit a do Poslanecké sněmovny byly proto předloženy již samostatně.

<sup>42</sup> 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“.

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 koncepce (konkrétně ohledně vlivů na životní prostředí) ze zpracovatele koncepce na jiný orgán (viz též kapitola 6.8. a 7.).

## **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 novel 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., byť 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. 100/2001 v Sb. je obsahem části XXVI).

Sám **stavební zákon**<sup>43</sup> představuje pak ve své části o územním plánování podstatný a významný doplněk zákona č. 100/201 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 informací o rozhodnutí v souladu s články 4 až 9“. Na této definici je určitě zajímavá její obecnost – analogicky by totiž mohla být přímo použita i na projektové posuzování<sup>44</sup>.

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:

<sup>43</sup> Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; v účinnost vstoupil k 1. 1. 2007.

<sup>44</sup> 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“.

- 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 vydání 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 § 2<sup>45</sup> se posuzují jednak vlivy na veřejné zdraví<sup>46</sup> 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 prostředí<sup>47</sup> uvedena energie; výslovně je pak zmíněn hmotný majetek a kulturní památky. Vlivy na hmotný majetek by v konkrétním případě měly být samozřejmě hodnoceny v první 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 nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí – vedle

<sup>45</sup> Jde o transpozici čl. 3 EIA směrnice. SEA směrnice obdobné ustanovení nemá a rozsah posuzování lze tak dovést pouze z přílohy I upravující informace, které má obsahovat zpráva o životním prostředí, viz písm. f).

<sup>46</sup> 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“.

<sup>47</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.



nástrojů administrativních, ekonomických a sankčních (odpovědnostních), a současně za jejich širší rámec<sup>48</sup>.

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 a 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<sup>49</sup>. 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:

- a) *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),
- b) *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),

<sup>48</sup> 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

<sup>49</sup> Francouzské *Schémas de services collectifs* zpracovává exekutiva na celostátní úrovni ve spolupráci s provinciemi a schvaluje je vláda na základě stanoviska parlamentu.

- c) *program (programme)* – implementuje plán prostřednictvím řady navrhovaných projektů realizovaných na určitém území (na základě politiky a plánu stanoví, kde konkrétně mají být postaveny jaderné elektrárny a o jaké kapacitě)<sup>50</sup>.

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<sup>51</sup>, 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<sup>52</sup>.

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“.

Koncepci 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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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 povolovacích 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 zpracováváné ve sféře veřejné správy – tedy nikoli pouze v sektorech podle SEA směrnice.

<sup>52</sup> K tomu ostatně členské státy nabádá i výkladová příručka k SEA směrnici vydaná Evropskou komisí.

Například v oblasti územního plánování je takováto praxe obvyklá nejen v ČR, ale ve středoevropském prostoru obecně<sup>53</sup>.

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)<sup>54</sup> 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 takovýto 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.

<sup>53</sup> 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, M., Joao, E., Albrecht, E. (ed)*: Implementing Strategic Environmental Assessment, Springer Berlin – Heidelberg 2005.

<sup>54</sup> 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.

Navíc podle české právní úpravy není zjišťovací řízení omezeno na vztah předkladatele a orgán SEA, ale vždy se jej účastní i veřejnost (SEA směrnice při rozhodování v rámci screeningu vyžaduje konzultace s dotčenými úřady, nikoli s veřejností) a tento proces je tedy transparentní.

Ať tak či tak, Evropská komise je zatím toho názoru, že daná úprava je s definicí „plánů a programů“ v rozporu. Tento bod je totiž výslovně zmíněn v dopise<sup>55</sup>, kterým bylo České republice oznámeno zahájení řízení o porušení Smlouvy. Evropská komise ohledně čl. 2 odst. 1 písm. a) první odrážka směrnice uvádí, že česká definice pojmu „koncepce“ neobsahuje změny takovýchto plánů a programů.

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 je rovněž zmíněno ve výše uvedeném 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)<sup>56</sup>.

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 koncepcí již neschvalovala vláda, ale Poslanecká sněmovna<sup>57</sup>. 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 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.

<sup>55</sup> Dopis ze dne 28. února 2008, porušení Smlouvy č. 2007/2485. Řízení zahájila Komise z vlastní iniciativy z důvodů neúplné, resp. nesprávné transpozice celkem dvanácti ustanovení SEA směrnice.

<sup>56</sup> 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 dráhy 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 velmi sporná – otázkou zejména je, zda jimi zákonodárce nadměrně nezasahuje do věcí vyhrazených exekutivě.

<sup>57</sup> Návrh předložili opoziční poslanci s cílem výrazně podpořit rozvoj jaderné energetiky, čemuž brání koaliční smlouva i programové prohlášení vlády. Přesto mnozí představitelé nejsilnější koaliční strany (Občanské demokratické strany) vyjadřují svou podporu dalšímu rozvoji jaderné energetiky a konkrétní kroky vlády v této věci blokuje pouze nejmenší koaliční strana – Strana zelených. Návrh byl na schůzi Poslanecké sněmovny v září 2008 po velmi dlouhé diskusi zamítnut v 1. čtení.

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 zpracování 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 otázky – 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“<sup>58</sup>. 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 veřejnosti<sup>59</sup> 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<sup>60</sup>, 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 zpracovávané v těchto oblastech stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1.

Co se výtčtu 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 zpracovávané mají

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Srov. The Relationship between the EIA and SEA Directives, Final Report to the European Commission, 2005.

<sup>60</sup> Formou přepisu ustanovení směrnice ji obsahoval návrh zákona předložený k projednání vládě, ale na základě stanoviska Legislativní rady vlády byla vypuštěna.

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<sup>61</sup>. 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<sup>62</sup>, 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 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 koncepcí 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

<sup>61</sup> 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.

<sup>62</sup> SEA Protokol na rozdíl od směrnice uvádí výslovně „průmysl včetně těžby“.

ohledně určitých typů rozvojových činností, které mají být povolovány v oblasti, resp. území vymezeném koncepcí<sup>63</sup>.

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 zavázaných subjektů<sup>64</sup>. Vezmeme-li koncepce 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

---

<sup>63</sup> Srov. výkladová příručka k SEA směrnici vydaná Evropskou komisí (Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, DG Environment, 2004).

<sup>64</sup> 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

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 zákona 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 podle zákona č. 114/1992 Sb. Jestliže tento orgán významný vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti nevyloučí, je vždy koncepce předmětem SEA<sup>65</sup> 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“<sup>66</sup> po vzoru stavebního zákona počítal například s pojmem „řešené území“.

Z jiného úhlu pohledu vzato – při takto nastavené podmínce může v praxi vznikat problém u větších (např. statutárních) měst, zejména v případech, kdy se jedná o větší území,

<sup>65</sup> 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).

<sup>66</sup> Tento pojem je v úvodních ustanoveních zákona definován jako „území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením záměru nebo koncepce“.



koncepce navrhuje opatření, u nichž je od počátku téměř jisté, že budou mít závažný vliv životní prostředí. I tento problém je ostatně zmíněn v dopise Evropské komise z 28. 2. 2001. Situaci ovšem nepřispívá to, že i sama směrnice není v této věci příliš konkrétní. Slova „největší 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 totiž generovány nejčastěji velikostí správních obvodů, a ta 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 obligatorním posuzování). Písmena b) a c) v návaznosti na to uvádí případy, kdy proces posuzování 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 vypracovaných jako místní (obecní) a dále o změny všech koncepcí uvedených v předchozích odstavcích, tedy včetně změn místních koncepcí. U koncepcí nestanoví rámec pro budoucí posuzování 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 jsou vypracovány v rámci ve smyslu § 10 odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb., měly by být i v těch 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. 1 tohoto zákona. Tento způsob transpozice byl Evropskou komisí České republiky oprávněně kritizován, 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 je zcela typický pro koncepci a také proces jejich pořizování je specifický. Nicméně právní úprava rozporu české právní úpravy s oběma směrnicemi je nezbytná. Řešení této nekompatibility je proto součástí poměrně obsáhlého vládního návrhu novely zákona č.

114/1992 Sb.<sup>67</sup>. 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 se samozřejmě vypouští 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 životní prostředí – z těchto důvodů je územní plánování řazeno mezi nejvýznamnější prostředky ochrany životního prostředí<sup>68</sup>.

Nový 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. Nástroji 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<sup>69</sup>. 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

<sup>67</sup> Vláda návrh schválila v říjnu 2008, v Poslanecké sněmovně je nyní projednáván v rámci 2. čtení (sněmovní tisk 632).

<sup>68</sup> Srov. Drobník, J.: Územní plánování, In: Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2002.

<sup>69</sup> 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“.

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 trojí 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 nevyloučí významný vliv na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.

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 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<sup>70</sup>, které nejsou předmětem SEA a vodní zákon ani neupravuje konzultace s veřejností v procesu jeho zpracování.

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<sup>71</sup>, tedy podle charakteristických etap, které SEA má. Místo tohoto je v ustanovení o způsobu posuzování koncepcí na životní prostředí uvedeno – po vzoru právní úpravy ELA (§ 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,
- *tzv. SWOT<sup>72</sup> 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,

<sup>70</sup> Povodňové plány obcí, povodňové plány obcí s rozšířenou působností, povodňové plány krajů a Povodňový plán České republiky (ten zpracovává MŽP).

<sup>71</sup> 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).

<sup>72</sup> Analyzují se zde současné „silné“ (S – strengths) a „slabé“ (W – weaknesses) stránky odvětví a území a dále pak vnější „příležitosti“ (O – opportunities) a „hrozby“ (T – threats).

- *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 literatuře<sup>73</sup> 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 dokumentem (nejčastěji programem, zvláště když obsahuje řadu již poměrně velmi přesně specifikovaných projektů<sup>74</sup>) 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 povoloovací 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

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> 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).

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<sup>75</sup>. Nejdůležitějším ustanovením je zřejmě čl. 4 odst. 3, který je dokonce součástí obecných ustanovení. 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 posouzení koncepce ve vztahu k posouzení jiných koncepcí zpracovávaných na odlišných úrovních v téže oblasti“)<sup>76</sup>. Ve vztahu k tieringu a zamezení opakovanému posuzování jde však pouze o dílčí řešení a ani oficiální metodika<sup>77</sup> se tímto aspektem nezabývá. Jasné 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

<sup>75</sup> 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 opakovanému 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 a odlišnou míru detailnosti SEA a současně výslovně zakotvují zásadu zamezení opakovanému posuzování.

<sup>76</sup> 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.).

<sup>77</sup> Například Metodika posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí vydaná MŽP v květnu 2004.

formální procedury, která předkladatelům kromě zvýšených finančních nákladů přináší jen malé praktické výsledky<sup>78</sup>.

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<sup>79</sup>, 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 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<sup>80</sup>, 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

<sup>78</sup> 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.

<sup>79</sup> Skladové nebo obchodní komplexy včetně nákupních středisek, o celkové výměře nad 3000 m<sup>2</sup> zastavěné plochy; parkoviště nebo garáže s kapacitou nad 100 parkovacích stání v součtu pro celou stavbu (příloha č. 1 kategorie II, bodu 10.6).

<sup>80</sup> 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.

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“ koncepce<sup>81</sup> (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 území 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 čelí ČR již nyní 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 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 zákonu<sup>82</sup> 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 zpracovávání návrhu těchto plánů obsahuje také

<sup>81</sup> V souvislosti s ÚPD je toto ustanovení přesnější a hovoří o tom, že tato se předkládá „v etapě zadání“.

<sup>82</sup> Vyhláška č. 142/2005 Sb., o plánování v oblasti vod.



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<sup>83</sup>. 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 směrnici<sup>84</sup> 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<sup>85</sup>, nebo o plánech a programech, které by tvořily rámec pro budoucí povolení zákonů, avšak jiných než uvádí EIA směrnice; vyloučit samozřejmě nelze ani obě možnosti současně.

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

<sup>83</sup> To screen = probrat a protřídít, prosít

<sup>84</sup> Guidance on EIA – Screening, DG Environment, June 2001.

<sup>85</sup> 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.

novela z roku 1997<sup>86</sup>. 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 přítom 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<sup>87</sup>.

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

<sup>86</sup> 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.

<sup>87</sup> 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.

neoznámení transpozice (viz kapitola 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 konstrukci zásadním způsobem změnila. Zavedení této etapy 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<sup>88</sup>.

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<sup>89</sup>. 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 na úrovni právního předpisu v obou případech 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<sup>90</sup>. I přesto je však nutno mít za to, že

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> 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.

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<sup>91</sup>, 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.

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 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)<sup>92</sup>.

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<sup>93</sup>.

#### **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

<sup>91</sup> Z hlediska správního řádu se jedná o správní akt ve smyslu části čtvrté (§ 154 a násl. – vyjádření, osvědčení a sdělení).

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> Je ovšem otázkou, zda tento několikanásobný způsob zveřejňování (který platí analogicky i pro oblast EIA) není příliš komplikovaný (nehledě na finanční stránku), resp. při dnešním přístupu k moderním telekomunikačním prostředkům již překonaný.

politika územního rozvoje i zásady územního rozvoje jsou předmětem SEA vždy<sup>94</sup>. 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 řízení<sup>95</sup> (proto se nevydává ani 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)<sup>96</sup>. 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.).

<sup>94</sup> 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).

<sup>95</sup> Ustanovení nicméně odkazuje na přílohu č. 8 k zákonu č. 100/2001 Sb., která nese název „Kritéria zjišťovacího řízení“.

<sup>96</sup> V celém ustanovení § 47 jsou v poznámkách pod čarou zaměněny zákony č. 100/2001 Sb. a č. 114/1992 Sb.

Požadavek na posouzení územního plánu z hlediska vlivů na životní prostředí, resp. nevyhloučení 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 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*<sup>97</sup>. 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 úrovně 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

<sup>97</sup> To scope = rozsah, šíře

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 navrhuji realizovat opatření apod. Z těchto důvodů je etapa scopingu vnímána 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<sup>98</sup>.

### **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 uvedené 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 koneckonců i směrnice) slouží k rozhodnutí, zda daná koncepcí může mít významné vlivy na životní prostředí – a zda tedy bude předmětem SEA.

---

<sup>98</sup> Mírně dále jde SEA Protokol, který v čl. 5 odst. 3 formou soft law upravuje účast dotčené veřejnosti ve scopingu.



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 dnů<sup>99</sup>. 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 obdrženy. 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).

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 směrnici ještě posiluje<sup>100</sup>.

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<sup>101</sup>. Ustanovení spíše akcentuje spolupráci předkladatele a příslušného úřadu ohledně harmonogramu procesu SEA. Dodržování navrhnutého průběhu posuzování pro předkladatele

<sup>99</sup> Byť je tato lhůta pořádková.

<sup>100</sup> V SEA směrnici se „reasonable alternatives“ zmiňují až v souvislosti s obsahem zprávy o vlivech na životní prostředí (čl. 5 odst. 1).

<sup>101</sup> 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).

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 není nástrojem územního plánování, ale 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 koncepcie, jejichž tvorbu má podle tohoto ustanovení koordinovat.

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 „své“. Otázka správné transpozice SEA směrnice je tedy i zde namístě.

Ani u hierarchicky nižší koncepcie v oblasti územního plánování není bohužel situace o mnoho lepší. Zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje a vydává<sup>102</sup> 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

<sup>102</sup> Stavební zákon hovoří v této souvislosti o „vydání“ zásad územního rozvoje, nikoli o jejich schválení. Stejně je tomu i v ustanoveních o územním plánu.

stavebního zákona požizují buďto na základě zadání<sup>103</sup> 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<sup>104</sup>, 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 aktualizaci<sup>105</sup> 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 z hlediska vlivů na životní prostředí (důsledky toho viz kapitola 6.4.3.)<sup>106</sup>. Rozdíl je pouze v tom, že příslušným orgánem zde nebude MŽP, ale krajský úřad.

#### 6.5.4. 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

<sup>103</sup> 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.

<sup>104</sup> 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*.

<sup>105</sup> Termín „aktualizace“ používá stavební zákon u politiky územního rozvoje (§ 35) a zásad územního rozvoje (§ 42); v souvislosti s územním plánem hovoří o „změně“ (§ 55).

<sup>106</sup> Stejně jako v případě obecných koncepcí i zde jde v podstatě o sloučení screeningu a scopingu.

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].

## **6.6. Zpráva o vlivech na životní prostředí – vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví**

### **6.6.1. 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 směrnice<sup>107</sup> ani její pozdější novelizace, a to přesto, že téměř ve všech zemích investor v procesu EIA tyto informace ve formě jednotné zprávy předkládá<sup>108</sup>.

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

<sup>107</sup> Předložení zprávy, která by se zabývala výhradně životním prostředím tehdy odmítnuto i s poukazem na neexistující kompetence EHS v oblasti ochrany životního prostředí v primárním právu.

<sup>108</sup> Souhrn těchto informací se standardně označuje jako Environmental Impact Study (EIS), v ČR se jedná o tzv. dokumentaci.

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<sup>109</sup>, 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 alternativy<sup>110</sup> s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu.

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 požadavky<sup>111</sup> – 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<sup>112</sup>.

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

<sup>109</sup> Již v § 10d odst. 1 je zavedena legislativní zkratka „vyhodnocení“.

<sup>110</sup> Pro termín „alternatives“ používá oficiální česká verze směrnice poněkud nepřesný obrat „náhradní řešení“.

<sup>111</sup> I tento fakt je předmětem dopisu Evropské komise ze dne 28. 2. 2008.

<sup>112</sup> Na rozdíl od EIA směrnice, kde uvedeny jsou (příloha IV, bod 4.).

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<sup>113</sup>.

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 směrnice<sup>114</sup> – o veškerých opatřeních učiněných v tomto smyslu je třeba informovat Evropskou komisi.

Tzv. quality control (tzn. kontrola kvality předkládaných informací) je obecně velmi důležitým faktorem, a to při strategickém i projektovém posuzování. EIA směrnice kontrolu kvality nijak neupravuje, přesto byl tento mechanismus v průběhu její platnosti 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

<sup>113</sup> 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“.

<sup>114</sup> Ustanovení bylo do návrhu směrnice doplněno z podnětu nevládních organizací.

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<sup>115</sup>.

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<sup>116</sup>. 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 počátku<sup>117</sup> je významným faktorem pro průběh procesu SEA i pro kvalitu jeho výsledku. Zákon blíže neupravuje 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<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> 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

<sup>116</sup> Srov. Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., Rimmel, V., Fidlerová, J.: SEA – co přinesla změna legislativy? In.: EIA/IPPC/SEA, číslo 4, říjen 2006.

<sup>117</sup> V praxi se hovoří o interaktivním způsobu SEA (posouzení ex-ante), v porovnání s opačným přístupem – posouzení po zpracování koncepce (posouzení ex-post).

<sup>118</sup> Zajímavé však je, že vládní návrh zákona z roku 2000, který upravoval oblasti EIA i SEA posudek zavádí 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.

#### 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 variantní 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 činnosti<sup>119</sup>).

Pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle § 45i odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. nevyloučil významný vliv koncepce na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, musí být taková koncepce předmětem posouzení ve smyslu § 45i odst. 2<sup>120</sup>. Toto posouzení se na základě § 45i odst. 2 provádí plně v rámci procesu SEA, avšak zákon č. 114/1992 Sb. zde zavádí dvě zpříšňující podmínky.

Jedna se týká otázky variantního řešení. Jestliže nelze vyloučit negativní vliv koncepce na životní prostředí<sup>121</sup>, musí předkladatel zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit (§ 45i odst.

<sup>119</sup> Tento prováděcí předpis stanoví v příloze č. 5 rovněž obsah vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje a územního plánu na udržitelný rozvoj území.

<sup>120</sup> 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.

<sup>121</sup> Zákon důsledně odlišuje „negativní“ vliv od „významného“ vlivu, nicméně neuvádí, kdy, kdo a jakým způsobem se má dospět k nevyloučení negativního vlivu (orgán ochrany přírody svým stanoviskem podle § 45i odst. 1 nevyloučí pouze významný vliv koncepce na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti).



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 jíž 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 činnosti 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<sup>122</sup>.

## 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).

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 působnost v oblasti životního prostředí, je třeba podle směrnice konzultovat již ve

<sup>122</sup> Vyhláška č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

fázi screeningu a scopingu; u veřejnosti postačuje konzultace až ve fázi přípravy plánu a programu a zprávy o životním prostředí<sup>123</sup>.

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 směrnice<sup>124</sup> 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 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 nepřesné podobě jsou konzultace upraveny rovněž u územního plánu obce podle stavebního zákona<sup>125</sup>.

Předpokladem konzultace je zpřístupnění daného strategického dokumentu a současně jeho vyhodnocení. Zákon č. 100/2001 Sb. počítá s tím, že vedle odborných subjektů budou

<sup>123</sup> Nevládní organizace při přípravě směrnice neúspěšně usilovaly, aby veřejnosti 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“.

<sup>124</sup> Stejně tak i do rámcové vodní směrnice (2000/60/ES), která byla také přijata až po podpisu Aarhuské úmluvy.

<sup>125</sup> 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, tj. obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.

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 níž 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<sup>126</sup>, 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<sup>127</sup>.

Co se způsobu provádění konzultací týče, směrnice výslovně zdůrazňuje poskytnutí včasné a účinné příležitosti k vyjádření<sup>128</sup>, 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.

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.

<sup>126</sup> Předkladatel má povinnost předávat posuzovateli vyjádření došlá v průběhu zpracování návrhu koncepce (§ 10e odst. 2) a vyhodnocení musí obsahovat také souhrnné vypořádání vyjádření obdržných ke koncepci z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (bod 14. přílohy č. 9 k zákonu).

<sup>127</sup> 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.

<sup>128</sup> 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.

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<sup>129</sup>.

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<sup>130</sup>.

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<sup>131</sup>.

### 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 úmluvy, 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.

<sup>129</sup> 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.

<sup>130</sup> Dotčená veřejnost nicméně nemá – na rozdíl od úpravy uvedené v EIA směrnici – v tomto procesu žádná zvláštní oprávnění.

<sup>131</sup> 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.

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<sup>132</sup>. 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.

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.

<sup>132</sup> Tuto možnost upravuje i stavební zákon, avšak týká se pouze pořizování ÚPD, kterou politika územního rozvoje není.

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 konceptu<sup>133</sup> 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 plánu<sup>134</sup>). 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.

<sup>133</sup> Nejde o obligatorní fázi, podmínky pro zpracování konceptu jsou uvedeny v odst. 47 odst. 5.

<sup>134</sup> 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 úpravu koncepcí v oblasti vod. Ustanovení § 6 vyhlášky č. 142/2005 Sb. upravuje zpracování návrhu Plánu hlavních povodí a jeho zveřejnění k připomínkám<sup>135</sup> 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,

<sup>135</sup> Pojem „připomínky“ je souhrnné označení pro náměty, návrhy, námitky nebo připomínky (§ 6 odst. 5 vyhlášky).

- opatření k prevenci, omezení nebo zmírnění nepříznivých vlivů identifikovaných ve zprávě o vlivech na životní prostředí, a
- připomínky obdržené v souladu s čl. 8 až 10 (tj. připomínky veřejnosti, orgánů, které mají působnost 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<sup>136</sup>. 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<sup>137</sup>. 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 platné právní úprava zásadu formálně-procesní závaznosti stanoviska, která byla uvedena již v § 14 odst. 5 zákona č. 244/1992 Sb.<sup>138</sup> a je charakteristická i pro proces EIA.

<sup>136</sup> Tento rozdíl je markantní i v definici, kdy strategické posuzování podle čl. 2 odst. 6 zahrnuje „přihlídnutí 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.

<sup>137</sup> Jde o legislativní zkratku pro „stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí“. V praxe se často označuje jako „SEA stanovisko“.

<sup>138</sup> V zákoně č. 244/1992 Sb. byla sice formulace mírně odlišná („Schvalující orgán neprojednává koncepci bez stanoviska příslušného orgánu.“), nicméně praktický rozdíl zde není.



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 požadavky 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 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<sup>139</sup>, což neodpovídá požadavkům uvedeným v čl. 8 SEA směrnice – minimálně ve věci vyjádření dotčených úřadů a veřejnosti a případných výsledků přeshraničních konzultací<sup>140</sup>. Tato okolnost je také součástí dopisu Evropské komise k nekompatibilitě některých ustanovení zákona se SEA směrnicí (viz například kapitola 6.3.2.).

V oblasti SEA neobsahuje zákon podrobnosti ohledně obsahu stanoviska – na rozdíl od úpravy projektového posuzování (§ 10 odst. 1 a příloha č. 6 k zákonu)<sup>141</sup>. 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

<sup>139</sup> Kromě stanoviska však bude mít i vyhodnocení, neboť to je ve smyslu § 10f odst. 1 nedílnou součástí návrhu koncepce.

<sup>140</sup> Vzhledem k téměř totožné konstrukci platí tento závěr analogicky i pro oblast posuzování projektového.

<sup>141</sup> Jde o paralelu s předchozí právní úpravou – zákon č. 244/1992 Sb. uváděl náležitosti stanoviska rovněž pouze pro oblast EIA.

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.).

### **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 koncepce<sup>142</sup> 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 negativní vliv na tato území. Pokud přesto takový vliv bude v rámci procesu SEA prokázán a neexistuje variantní řešení s menším negativním vlivem nebo bez něj, může schvalující orgán navrženou koncepci schválit jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a za současného uložení kompenzačních opatření<sup>143</sup> nezbytných pro zajištění ochrany a celistvosti území 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 SEA<sup>144</sup> (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.

<sup>142</sup> Ustanovení § 45i odst. 8 se však vztahuje i na záměry.

<sup>143</sup> V platném znění zákona není pojem „kompenzační opatření“ nijak definován. Vládní návrh novely zákona č. 114/1992 Sb. již tuto definici obsahuje – 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.

<sup>144</sup> 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).

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<sup>145</sup>.

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 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 se v rámci připravované novely stavebního zákona předpokládá změna v tom smyslu, že stanovisko bude vydáváno až po veřejném projednání podle § 39. 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 tedy bude změna stavebního zákona ve výše zmíněném směru schválena včas, bude se vztahovat i na nyní projednávané návrhy zásad územního rozvoje<sup>146</sup>.

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

<sup>145</sup> 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.

<sup>146</sup> Bohužel, nesoulad v otázce doby vydání stanoviska SEA platí analogicky i pro návrh územního plánu (viz § 50 odst. 4).

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 úprava již od roku 1990 obsahuje samostatný předpis upravující přístup k informacím v oblasti ochrany životního prostředí<sup>147</sup>. 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 vložím 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<sup>148</sup>.

<sup>147</sup> Jde o směrnici 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.

<sup>148</sup> Evropská komise zmiňuje i tuto věc ve svém dopise z 28. 2. 2008.

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 koncepcí (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 § 10g odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. To stejné se bude analogicky vztahovat na koncepce, 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 koncepce 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 doložkové 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

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<sup>149</sup>.

Směrnice nepodává definici pojmu „monitoring“. V odborné praxi bývá definován jako činnost spočívající ve sledování vývoje dotčených parametrů z hlediska závažnosti, času a prostoru<sup>150</sup>. Nejedná se přímo o součást SEA, resp. obecně rozhodovacího procesu, neboť monitoring se vztahuje až k fázi provádění (realizace, implementace) daného plánu a

<sup>149</sup> Nicméně zatím poslední zpráva Evropské komise k implementaci EIA směrnice (2003) zavedení tohoto mechanismu – jako prostředek ke zlepšení kontroly kvality – doporučuje.

<sup>150</sup> Srov. Barth R., Fuder, A.: IMPEL Project: Implementing Article 10 of the SEA Directive, Final report. Darmstadt, 10 December 2002.

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 zdůrazňuje 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<sup>151</sup>.

### **6.10.2. Právní úprava v ČR**

Česká právní úprava monitoringu<sup>152</sup> obsažená v ustanovení § 10h zákona č. 100/2001 Sb. je na obdobné úrovni obecnosti jako směrnice, přesto zde minimálně dva významnější rozdíly jsou.

<sup>151</sup> 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.

<sup>152</sup> Zákon neuznává tohoto obratu a opisuje jej slovy „sledování a rozbor“.

Zatímco směrnice hovoří o monitoringu významných (tedy nikoli všech)<sup>153</sup> vlivů plánů a programů na životní prostředí, podle zákona č. 100/2001 Sb. se mají sledovat vlivy obecně.

Zákon č. 100/2001 Sb. rovněž 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<sup>116</sup>.

U 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 a kraji každé 4 roky zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje (§ 35), která mj. obsahuje „vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území<sup>154</sup> 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

<sup>153</sup> Mezi významné vlivy nejsou ve smyslu přílohy I směrnice zahrnovány „přímé a nepřímé“ vlivy.

<sup>154</sup> 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



eliminaci, minimalizaci nebo kompenzací (§ 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 ES 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 ES, neboť mnohé z nich neměly ve svých vnitrostátních právních řádech tento institut zakotven vůbec. Náskok ČR se pak 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 nepříliš 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 nezpracovává). 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 většímu propojení SEA s procesem přípravy koncepcí a tím k posílení odpovědnosti zpracovatelů (pořizovatelů) koncepcí za ochranu životního prostředí.

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 vyvstávají nyní v souvislosti s projednáváním prvních zásad územního rozvoje. Lze však předpokládat, že mnohé z těchto dílčích problémů bude řešeno v rámci probíhajících prací na novele stavebního zákona.

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 ji 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 mezinárodního 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 ožívuje myšlenka spojení oblasti SEA a EIA do jednoho právního předpisu. Taková úprava by mohla být příležitostí ke 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.

## 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

Kružiková, 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

Bělohlávek, 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