

## ZÁVĚR

Na základě všeho, co bylo řečeno, můžeme konstatovat, že posuzování vlivů na životní prostředí je dnes základním a neopominutelným procesem pro hodnocení dopadů lidské činnosti a jejich důsledků na životní prostředí. Již v zákoně NEPA, kde byl proces EIA poprvé legislativně upraven, bylo uvedeno, že cílem procesu je „*podpořit úsilí zabránit nebo eliminovat škody na životním prostředí a v biosféře.*“ Instituty EIA a posléze i SEA se měly stát hlavními nástroji k zabezpečení myšlenky udržitelného rozvoje. Postupně se také začala vytvářet celá obecně použitelná teorie ohledně posuzování vlivů na životní prostředí.

Strategické posuzování bylo v České republice poprvé upraveno v roce 1992 zákonem č. 244/1992 Sb. Od té doby již uplynulo přes 17 let, během kterých se proces SEA postupně vyvíjel až do současné podoby. Zároveň je to dostatečně dlouhá doba na to, abychom mohli bilancovat, co všechno tento institut přinesl a jakou měrou přispěl ke zlepšení životního prostředí a snaze zabezpečit trvale udržitelný rozvoj území.

Přestože je dnes pořizování koncepcí (především na celonárodní a regionální úrovni) neodmyslitelně spjata s jejich posuzováním z hlediska vlivů na životní prostředí, objevují se názory podrobující SEA kritice a poukazující především na přílišnou formálnost procesu, její nízkou efektivitu, nedostatečnou účast veřejnosti a chybějící kontrolní mechanismy. Někteří odborníci<sup>1</sup> jsou dokonce toho názoru, že SEA dnes již zcela neplní svůj účel a požadují pružnější přístupy k modernímu plánování životního prostředí.

Před samotnou kritikou si je ovšem potřeba v první řadě uvědomit, že hodnocení vlivů koncepcí se provádí ve velmi abstraktní rovině, kdy je často obtížné ještě cokoliv hodnotit. Cílem posouzení je v této fázi především identifikovat a upozornit na možné potenciální konflikty, jejichž skutečný dosah bude možné přesněji kvantifikovat až ve fázi projektové (EIA). Nesporný význam SEA tkví právě v jejím širokém záběru a komplexním pojetí skutečností ze všech úhlů pohledu, které izolované hodnocení jednotlivých záměrů už nemůže obsáhnout. Jakýmsi přechodným stádiem je pak posuzování vlivů ÚPD, které sice spadá do kategorie strategické, prakticky se však velmi přibližuje vzhledem k charakteru koncepce hodnocení projektovému.

Z této skutečnosti plyne podle mého názoru také jistá dávka formalizmu, která v procesu SEA přetrvává. Příkladem může být trvání na striktních požadavcích na vyhodnocení vlivů koncepce (SEA dokumentaci), jež jsou obsahem přílohy 9 k zákonu č.

---

<sup>1</sup> Srovnej např. J. Říha; T. B. Fischer - Rationality and SEA– useful concept or useless chimera?, Conference on SEA, Prague; P. Tomlinson - What is the alternative ? A practitioner's response to Benson, Impact Assessment and Project Appraisal, 2003

100/2001 Sb. Respektování všech bodů SEA posuzovatelem je často problematické, ať už z nejasného vymezení jednotlivých náležitostí vedoucím k duplicitním závěrům, tak z hlediska jeho přílišné obsáhlosti. Posuzovatelé se tak shodují na tom, že by bylo vhodné obsah dokumentace zjednodušit a přizpůsobit jej jednotlivým typům strategických dokumentů. Na samotné hodnocení závažnosti vlivů by bylo účelné vypracovat metodiku, jež by dávala jednoznačný návod, jakým způsobem dopady klasifikovat. Problematiku jednoznačně shrnuje doporučení přijaté účastníky konference SEA/EIA konané roku 2009 v Ostravě<sup>2</sup>: „*Posuzování prioritně zaměříme na skutečné hrozby a problémy. Formální naplňování předepsaných kapitol jen s účelem naplnění litery zákona je neefektivní a snižuje význam procesů EIA a SEA.*“

Důležitým předpokladem pro kvalitní posouzení je rovněž nutnost spolupráce a průběžných konzultací mezi zpracovatelem předmětné koncepce a posuzovatelem SEA a především pak ochota pořizovatele zapojit do dalších procesů návrhy uplatněné zpracovatelem SEA. V odborných kruzích je kladen důraz na důsledné uplatňování metody ex ante, tedy posuzování koncepce současně s její přípravou, tak aby zde byl již od počátku otevřený prostor pro návrhy SEA posuzovatele a zároveň pro zapracování připomínek veřejnosti, jak to ostatně požaduje i sama Aarhuská úmluva. Zákon ani směrnice ovšem nestanoví povinnost postupu ex ante a vzhledem k odlišným charakteristikám různých druhů koncepcí by to ani nebylo vhodné. Nelogické je ovšem v tomto smyslu ustanovení zákona, které zavádí třicetidenní lhůtu pro výběr posuzovatele. Pokud totiž pořizovatel neměl posuzovatele už pro zpracování oznámení, je takto stanovená lhůta velmi omezující pro konání kvalitního výběrového řízení.

*De lege ferenda* by podle mého názoru bylo vhodné pozměnit rovněž právní úpravu zjišťovacího řízení, a to ve smyslu oddělení procedury screeningu a scopingu, které současný zákon ani nezná a koncentruje je do společného ustanovení. Vzhledem k velkému množství dokumentů, které se dnes oznamují a z nichž se valná většina (převažují územní plány malých obcí) nakonec ani neposuzuje, nebylo by také na škodu administrativně zjednodušit postup při screeningu. Jednoznačné vymezení koncepcí a jejich změn, které se budou posuzovat vždy a tedy postupovat přímo do fáze scopingu, by také velkou měrou zvýšilo přehlednost a současně uvedlo ustanovení do souladu se směrnicí SEA.

Specifikem české právní úpravy, jak ji vymezil zákon č. 100/2001 Sb., je zapojení tří rozdílných subjektů do procesu. V první řadě to je pořizovatel, resp. zpracovatel koncepce,

---

<sup>2</sup> 7. Konference SEA/EIA '09 s podtitulem „Jsou procesy SEA/EIA stále ještě přínosem pro životní prostředí?“, 21. - 22. dubna 2009, Ostrava

jehož zájmem je, aby byl dokument co nejrychleji a bez větších obstrukcí schválen. Dále zde vystupuje příslušný úřad – orgán, který zajišťuje posuzování vlivů na životní prostředí a vydává závěrečné stanovisko. Do třetice to je schvalující orgán, který rozhoduje o konečném osudu koncepce, při čemž by měl vycházet ze stanoviska příslušného úřadu. Rozdělení rolí má za cíl zajistit účinnou ochranu životního prostředí, jelikož každý z těchto subjektů sleduje odlišné zájmy. Právní úprava tak vychází ze dvou oddělených procesů – posuzování vlivů na životní prostředí a na něj navazujícího schvalovacího řízení. V současnosti je tedy úkolem příslušného úřadu přijímat veškerá vyjádření veřejnosti a zapracovat je do stanoviska, popř. do závěru zjišťovacího řízení. Toto ustanovení je sice na jednu stranu příhodné z hlediska zájmu na ochraně životního prostředí, na druhou stranu velmi administrativně zatěžuje práci úřadu. Z tohoto hlediska považuji za praktičtější úpravu předchozího zákona č. 244/1992 Sb., jenž stanovil naopak povinnost předkladatele zapracovat připomínky veřejnosti do návrhu koncepce před jejím postoupením úřadu k vydání stanoviska. Obligatorní vypořádání připomínek již v této fázi lépe reflektuje zájem na účasti veřejnosti.

Samostatnou otázkou k diskuzi je závaznost stanoviska. Podle platné legislativy je dnes stanovisko závazné pouze z procesního hlediska (bez jeho vydání nelze koncepci schválit). Co se týče materiální stránky, je stanovisko pouze odborným podkladem pro schvalovací řízení. V tomto smyslu je povinností schvalujícího orgánu požadavky z něj plynoucí vzít v úvahu, nebo alespoň odůvodnit, proč nebyly respektovány. Tato skutečnost podle mého názoru trochu znevažuje celý proces SEA, na druhou stranu je ovšem třeba dodat, že samotná koncepce ještě nemůže zasáhnout do ničeho subjektivního práva a ohrozit tak jeho zájmy. Jiná situace je na úrovni projektového posuzování. Stanovisko EIA je rovněž nezávazné, jeho přezkum je ovšem možný v rámci přezkumu rozhodnutí vydaného v povolenacím řízení. Posun v zabezpečení práva soudního přezkumu přinesla především poslední novela zákona č. 436/2009 Sb., která v návaznosti na upozornění Evropské komise ohledně neslučitelnosti legislativy s článkem 10a EIA směrnice rozšířila okruh oprávněných subjektů k podání žaloby na zrušení nebo prohlášení nicotnosti předmětného rozhodnutí.

Závažným problémem z hlediska efektivity je rovněž provádění změn v dokumentu po odevzdání SEA dokumentace příslušnému úřadu, popřípadě až po vydání stanoviska, čímž mohou být z koncepce vyjmuta důležitá opatření z hlediska vlivů na životní prostředí. Po vydání stanoviska již neexistují žádné mechanismy zaměřené na kontrolu dalších úprav a schvalování koncepce, ani na dohled nad její implementací<sup>3</sup>. Tento problém považuji za

---

<sup>3</sup> Více viz Kortanová, J.: Překážky efektivního procesu SEA, Integra Consulting Services s.r.o., příspěvek na 7. konferenci SEA/EIA 2009

skutečnost způsobilou velmi zásadním způsobem ohrozit celý smysl procesu SEA, a proto si myslím, že by bylo vhodné do zákona zakotvit zákaz provádění těchto zásahů a v případě jeho porušení důsledně vyvodit odpovědnost předkladatele/zpracovatele koncepce za porušení právní povinnosti.

Jisté nedostatky vykazuje právní úprava rovněž v oblasti monitoringu. Zákon sice stanoví povinnost sledovat dopad realizace koncepce na životní prostředí a dává navíc pravomoc i dotčeným správním orgánům k iniciaci změny koncepce, neuvádí nicméně žádný návod ohledně způsobu provádění monitoringu, zveřejňování výstupů ani jeho obsahových náležitostí. Některé složkové právní předpisy hodnocení realizace jimi upravených koncepcí uvádějí, *de lege ferenda* by ale určitě nebylo na škodu zahrnout do zákona podpůrná ustanovení pro ty strategické dokumenty, které úpravu ve vlastním právním předpise nemají.

Jedním ze základních prvků procesu SEA je účast veřejnosti. Tento požadavek vyplývá v první řadě z článku 7 Aarhuské úmluvy a jeho smyslem je umožnit veřejnosti účinné zapojení do řízení zejména prostřednictvím možnosti podávat návrhy a připomínky a práva být informována o postupu v řízení. Současně je to ovšem také jedno z nejslabších míst celého procesu. Veřejnost obecně není příliš aktivní v účasti na přípravě koncepcí. Nicméně i za předpokladu, že se zapojí a k jejímu obsahu vyjádří, často nebývají podané připomínky do návrhu již zapracovány a to vzhledem k načasování veřejného projednání, které se koná až na úplném závěru tvorby koncepce. Opačně je tomu u dokumentů v oblasti územního plánování přijímaných podle stavebního zákona, kde se tradičně angažuje svými návrhy velké množství osob i nevládních organizací. Problém ale zůstává – za předpokladu, že se nezpracovává koncept územního plánu, je veřejnost zapojena až v úplně konečné fázi řízení, kdy už je složitá změna koncepce vyvolat. Pozitivní shledávám úpravu diferencované formy participace veřejnosti ve stavebním zákoně – podávání připomínek, ke kterému je oprávněna každá osoba, a podávání námitek dotčenými osobami. Povinnost o námitkách rozhodnout zaručuje veřejnosti žádoucí vyšší míru ochrany.

Právní úprava posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí v zákoně č. 100/2001 Sb. je i přes výše uvedené výtky podle mého názoru jasná, jednoduchá a srozumitelná, což je celkově vzato dobrým předpokladem pro výstupy podle ní zpracované. Výhodou je také skutečnost, že dává obecný návod k postupu při přijímání koncepcí, který není u většiny druhů strategických dokumentů samostatně upraven. Výjimku tvoří v této oblasti územně plánovací dokumentace a politika územního rozvoje, u nichž se postupuje podle stavebního zákona a posuzování se provádí na základě § 10i ZPV. Z analýzy jednotlivých ustanovení zákona můžeme rovněž dovodit, že česká právní úprava je dnes již v souladu s požadavky

kladenými na členské státy evropskými směrnicemi. Rozpory, které zůstávají, jsou minimálního rázu a jsou spíše otázkou interpretace, popřípadě vyplývají ze specifík české legislativy jako celku.

Odchytky právní úpravy obsahuje zákon pro posuzování vlivů dokumentů v oblasti územního plánování, u kterých se pro pořizování koncepcí použije procesní úprava ve stavebním zákoně. SEA je zde součástí širšího vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Zvláštností této úpravy je zachování určité dvojkolejnosti, která spočívá kromě společného postupu podle dvou zákonů také ve zdvojování informací v SEA dokumentaci a územně analytických podkladech a v dvojjediné roli krajského úřadu (dává stanovisko k ÚP jakožto dotčený orgán a současně stanovisko k SEA jakožto příslušný úřad).

Specifický případ posuzování, který se provádí na základě § 45i zákona č. 114/1992 Sb. o životním prostředí, je hodnocení vlivů na soustavu Natura 2000. Předpokladem je identifikace možnosti významného vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast. K vyhodnocení Natura 2000 je zpracována poměrně podrobná metodika a v praxi s ní nejsou zásadní problémy, dokonce se Česká republika řadí mezi státy s nejlepšími výsledky v oblasti naturového hodnocení.

Mezi nejčastěji kritizované nedostatky směřované na adresu SEA patří nízká odborná úroveň, opomíjení variantních řešení, absence přeshraničního posuzování, nedostatečný kontakt a nezáměr o spolupráci s veřejností.<sup>4</sup> Podle mého názoru ovšem nejsou tyto problémy přímo věcí legislativy, ale spíše otázkou zavedení dobré praxe v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, popřípadě pak úpravy interními předpisy. Zatímco praxe v západoevropských zemích směřuje k využívání postupů založených na společné debatě všech aktérů nad cíli ochrany životního prostředí při tvorbě koncepcí, naše praxe je zaměřena spíše na vytváření obsáhlých dokumentů a diskusí nad nimi na úrovni orgánů veřejné správy<sup>5</sup>. Domnívám se, že cílem by měla být snaha o dosažení širšího sociálního konsenzu a méně formálního procesu i u nás.

Zásadně také nesouhlasím s názory, které proklamují ztrátu funkčnosti a účelu procesu SEA, a jsem přesvědčena, že i přes nedostatky, které se v procesu objevují, plní SEA nezastupitelnou úlohu v předcházení újmám a ochraně životního prostředí.

---

<sup>4</sup> Více viz zpráva ELS (2006): Analysis of the transposition and implementation of EC Directives, Environmental Law Service, January 2006

<sup>5</sup> Srovnej Svoboda, M.: SEA a vyhodnocení vlivů ÚPD na udržitelný rozvoj dle současné právní úpravy, příspěvek na 7. Mezinárodní konferenci SEA/EIA, 2009