

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Ing. Iva Skybová

Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA, SEA)

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Katedra: práva životního prostředí

Datum vypracování práce: srpen 2010

Prohlášení

„ Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.“

V Praze dne 31. 8. 2010

Ing. Iva Skybová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat vedoucímu mé diplomové práce panu JUDr. Michalu Sobotkovi, PhD. za vstřícnost, cenné rady a připomínky při konzultacích v průběhu psaní diplomové práce.

Poděkování patří rovněž všem osobám, které mi ochotně sdělily své názory a zkušenosti z praxe, a v neposlední řadě také rodičům, kteří mi byli obrovskou oporou po celou dobu studia.

OBSAH

Úvod	3
1. Vývoj posuzování vlivů na životní prostředí	6
1.1. Vznik myšlenky posuzování vlivů na životní prostředí	7
1.2. Prameny a východiska právní úpravy	9
1.2.1. Mezinárodní dohody	9
1.2.1.1. Espoo konvence	9
1.2.1.2. SEA Protokol	10
1.2.1.3. Aarhuská úmluva	11
1.2.2. Evropské právo	12
1.2.2.1. Směrnice 2001/42/ES (směrnice SEA)	13
1.2.2.2. Směrnice 85/337/EHS (směrnice EIA)	13
1.2.2.3. Směrnice 92/43/EHS (směrnice o stanovištích)	15
1.2.3. Právní úprava v ČR	15
1.2.3.1. Zákon č. 244/1992 Sb.	16
1.2.3.2. Zákon č. 100/2001 Sb.	17
2. Posuzování vlivů na ŽP podle zákona č. 100/2001 Sb.	20
2.1. Předmět a účel zákona	20
2.2. Předmět SEA	20
2.2.1. Pojem koncepce	20
2.2.2. Koncepce hodnocené dle zákona	22
2.2.3. Obsah koncepce	28
2.3. Proces SEA	29
2.3.1. Fáze procesu SEA	30
2.3.1.1. Oznámení	30
2.3.1.2. Zjišťovací řízení	31
2.3.1.3. Průběh posuzování a vyhodnocení	34
2.3.1.4. Návrh koncepce	35
2.3.1.5. Stanovisko	38
2.3.1.6. Sledování a rozbor vlivů koncepce (monitoring)	41
2.3.2. Mezistátní posuzování	42
2.3.3. SEA dokumentace	44
2.3.4. SEA tým a autorizované osoby	47
2.4. Účast veřejnosti	49
2.4.1. Účast veřejnosti podle Aarhuské úmluvy	49
2.4.2. Konzultace podle SEA směrnice	50
2.4.3. Zapojení veřejnosti podle zákona	51
3. Specifické postupy posuzování vlivů na ŽP	55

3.1.	Hodnocení vlivů územně plánovací dokumentace.....	55
3.1.1.	Posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území.....	55
3.1.2.	Zákon č. 183/2006 Sb. a vyhodnocení vlivů územních plánů.....	56
3.1.3.	Postup při pořizování územního plánu	56
3.1.4.	Účast veřejnosti podle stavebního zákona.....	59
3.2.	Hodnocení vlivů na soustavu Natura 2000	61
3.2.1.	Zákon č. 114/1992 Sb. a jeho vztah k SEA	61
3.2.2.	Předmět a způsob posuzování.....	62
	Závěr	64
	Seznam zkratk	70
	Seznam zdrojů.....	71
	Résumé.....	74
	Klíčová slova.....	76

Úvod

Posuzování vlivů na životní prostředí je v současné době jedním z nejdůležitějších nástrojů ochrany životního prostředí. Posuzování vlivů koncepcí (SEA) spolu s posuzováním vlivů záměrů (EIA), které na SEA obsahově navazuje, tvoří základní průřezové instrumenty environmentální ochrany, jejichž společným cílem je včas zabránit nenapravitelným škodám na životním prostředí.

Institut posuzování vlivů na životní prostředí se vyvíjí přibližně od 60. let pod vlivem několika hlavních faktorů - rostoucího zájmu společnosti o otázky životního prostředí, důrazu na vědecké, racionální a objektivní hodnocení skutečných dopadů a požadavku na efektivní účast veřejnosti při rozhodování. EIA se stává důležitým prvkem v nastoupené cestě udržitelnosti hospodářského rozvoje, jež je založen na myšlence vzájemného vyvážení tří pohledů - environmentálního, ekonomického a sociálního.

Samotná SEA, tedy strategické posuzování vlivů aplikované na rozvojové plány a politiky, se poprvé objevila v právních úpravách zemí Evropského hospodářského společenství až po téměř dvaceti letech po zavedení procesu posuzování záměrů. V průběhu 90. let se SEA stává klíčovým nástrojem v oblasti koncepčního plánování a vyplňuje tak mezeru v zajištění ochrany životního prostředí na úrovni, kterou samo projektové posuzování ještě nemůže zabezpečit.

V současné době se však stále častěji objevují kritické hlasy na adresu SEA a tendence směřující k přehodnocení přístupu k celému konceptu posuzování vlivů. Hlavním důvodem je setrvávání na systémovém a vědeckém přístupu k rozhodování, které se ovšem často redukuje na pouhé dodržování zákonných a technických norem¹. V praxi se největší slabá místa v procesu objevují v oblasti zapracování připomínek veřejnosti, hodnocení variant, odhadů budoucích vlivů, posuzování kumulativních vlivů a následném monitoringu. Kritici poukazují na problém, kterým je skutečnost, že téměř chybí mechanismy pro zajištění kontroly kvality a faktického přínosu prováděných posouzení².

V návaznosti na zmíněné názory, je cílem této diplomové práce provést analýzu stávající právní úpravy vztahující se k posuzování vlivů koncepcí na životní

¹ Viz Říha, J.: Trendy a otazníky v oblasti EIA/SEA, EIA-IPPC-SEA, č. 2, duben 2007, str. 21-27

² Více viz Kortanová, J.: Překážky efektivního procesu SEA, Integra Consulting Services s.r.o., příspěvek na 7. konferenci SEA/EIA 2009

prostředí a odhalit, v čem spočívají její nedostatky a je-li výše uvedená kritika oprávněná. Předmětem není tedy pouze rozbor platné právní úpravy (*de lege lata*), ale zejména identifikace slabých míst v podobě legislativních mezer, chybné transpozice směrnic a popřípadě také z hlediska její neadekvátní aplikace. V určitých otázkách se zabývám rovněž úvahami *de lege ferenda* a navrhuji možná východiska. V důsledku je práce zpracována nejen na základě popisné metody, ale z velké části také pomocí metody komparativní (především srovnání platné a předchozí právní úpravy, komparace zákonů s evropskými směrnicemi, někdy také srovnání právní úpravy u institutů EIA a SEA), logické a analytické. Ojediněle se vyskytují prvky metody historické, popřípadě jazykové.

Práce je obsahově rozdělena do tří kapitol. První je pojata jako rešerše, jejímž úkolem je vysvětlit vývoj a východiska právní úpravy, počínaje myšlenkou na samotnou potřebu chránit životní prostředí vzhledem k rychlému hospodářskému rozmachu a sociálnímu rozvoji, přes zrod koncepce udržitelného rozvoje, až po první zmínku o posuzování vlivů na životní prostředí. První kapitola se dělí na dvě části, z nichž první pojednává o vzniku institutů EIA a SEA obecně, druhá se pak věnuje současné právní úpravě na mezinárodní a na evropské úrovni, a dále vývoji legislativy v České republice, a to chronologicky od první zmínky v zákoně č. 17/1992 Sb. až po současný právní stav upravený zákonem č. 100/2001 Sb.

Vzhledem k širokému záběru problematiky posuzování vlivů na životní prostředí se následující výklad zaměřuje již výhradně na strategické posuzování, jehož předmětem jsou koncepce ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí. Druhá kapitola představuje jádro diplomové práce. Rozebírá v první řadě samotný pojem koncepce a definuje ty strategické dokumenty, které podléhají SEA posuzování. Druhá subkapitola podrobně analyzuje jednotlivé fáze procesu SEA tak, jak je upravuje výše uvedený zákon, srovnává jejich úpravu se zněním směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí a v některých případech rovněž upozorňuje na rozdíly oproti předcházejícímu zákonu č. 244/1992 Sb. Dále se tato kapitola zabývá institutem autorizovaných osob, postavením SEA týmu a v neposlední řadě také samotnou SEA dokumentací. Práce se u jednotlivých institutů zamýšlí nad nedostatky, popřípadě nejasnostmi v právní úpravě a někde naznačuje možná řešení. Poslední subkapitola pojednává o zapojení veřejnosti při tvorbě koncepce, a to z hlediska platné

legislativy, podle evropského práva i na základě požadavků plynoucích z Aarhuské úmluvy. Účast veřejnosti je jedním ze základních prvků procesu, proto je mu i zde věnován poměrně velký prostor včetně návrhů *de lege ferenda*.

Třetí kapitola je doplněním obecné právní úpravy obsažené v zákoně č. 100/2001 Sb. o specifické případy vyhodnocování vlivů koncepcí. Konkrétně nastiňuje způsob posuzování koncepcí zpracovávaných v oblasti územního plánování, u kterých se postupuje na základě zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Stavební zákon u těchto dokumentů zavádí institut posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je i vyhodnocení SEA. Druhým odlišným postupem je hodnocení vlivů koncepcí na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, jež jsou společně zahrnuty do systému chráněných území pod názvem Natura 2000. Posuzování se zde uplatňuje proto, že zásah do její integrity by mohl být z hlediska ochrany přírody mimořádně citlivý. Práce se v této části zabývá především právní úpravou obsaženou v zákoně č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny a jeho vztahem k zákonu o posuzování vlivů na ŽP a specifiky vyplývajícími z „naturového hodnocení.“

Téma diplomové práce bylo zpracováno tak, aby co nejkomplexněji obsáhlo oblast posuzování vlivů koncepcí podle zákona č. 100/2001 Sb. Vzhledem k rozsahu práce byl výklad ohledně uplatnění SEA v dalších postupech omezen na stručné pojednání o jejich podstatě a případných odchylkách od obecného procesu.

Toto téma jsem pro svou diplomovou práci zvolila z důvodu mého dlouhodobého zájmu o oblast životního prostředí a z pocitu nutnosti její účinné ochrany. Současně mi byla podnětem k výběru zvoleného tématu osobní znalost lidí, kteří se v oboru posuzování vlivů na životní prostředí denně angažují.

Diplomová práce vychází z právní úpravy platné ke dni 31. 8. 2010.

1. VÝVOJ POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Potřeba ochrany životního prostředí je tématem, o němž se začalo živě diskutovat zejména s nástupem globální ekologické krize v 70. letech. O ekologické krizi se hovoří v souvislosti se snahou člověka o zabezpečení trvalého hospodářského růstu doprovázeného vědeckotechnickým pokrokem, který na jednu stranu zvyšuje životní úroveň lidstva, na druhou stranu však působí na úkor životního prostředí. Především obrovský průmyslový boom vede k využívání nerostných surovin v takové míře, že může skončit až jejich úplným vyčerpáním. Rozvoj především těžkého průmyslu jde ruku v ruce se znečišťováním ovzduší, vod a půdy, jež následně působí na životní prostředí lidstva, živočichů a rostlinstva, omezuje prostor pro jejich přirozený výskyt a vede k úbytku biologické rozmanitosti. Průmyslová revoluce a zvyšování životního standardu přinesl ovšem i další globální problém, a to sociální. Prudký nárůst obyvatelstva zvýšil nutnost zabezpečit potřebnou surovinovou a potravinovou vybavenost a přístup k pitné vodě. Dochází rovněž k osídlování nových území, rozpínání městských aglomerací a velkolepé výstavbě průmyslových, dopravních a obytných staveb, což způsobuje další prohlubování ekologické nerovnováhy. V 70. letech dosáhla celosvětově míra růstu obyvatelstva rekordního tempa a překročila tempo hospodářského růstu.

Tváří v tvář těmto globálním problémům se začíná jevit otázka ekonomické a ekologické rovnováhy jako životně důležitá a vzhledem k obrovským negativním jevům v životním prostředí začala nabírat její ochrana konkrétních rozměrů. Prvotní význam na sloučení požadavků účinné ochrany životního prostředí a přírodních zdrojů s požadavky hospodářského rozvoje přináší koncept trvale udržitelného rozvoje³, který oficiálně formulovala ve zprávě Světové komise pro životní prostředí a rozvoj vytvořená OSN Naše společná budoucnost. Tato koncepce je založena na takovém využití přírodních zdrojů a rozvoji, který umožňuje uspokojování dnešních potřeb tak, aby nedošlo k omezení v uspokojování těchto potřeb generací budoucích. Přitom nejde o nulový růst, ale o takový, jež nedovolí překročit přirozenou reprodukci obnovitelných zdrojů, neobnovitelné zdroje nahradí

³ Více o trvale udržitelném rozvoji: http://cs.wikipedia.org/wiki/Trvale_udržitelný_rozvoj

technickým pokrokem a znečištění životního prostředí dosáhne maximálně takové úrovně, s kterou se příroda bude schopna sama vypořádat. Koncepti postupně přijali za svou všechny rozvinuté státy a všeobecnému přijetí se jí dostalo na konferenci OSN o životním prostředí v Rio de Janeiru v roce 1992. Na této konferenci byl současně přijat dokument, tzv. Agenda 21, jež podrobně rozvádí principy myšlenky trvale udržitelného rozvoje ve všech oblastech lidské činnosti. Dokument je v současnosti považován za základní materiál a určitou široce pojatou definici trvale udržitelného rozvoje. Česká legislativa tento koncept dokonce uzákonila v zákoně č. 17/1992 Sb. o životním prostředí.

1.1. Vznik myšlenky posuzování vlivů na životní prostředí

Myšlenka „udržitelnosti“ hospodářského rozvoje se však objevuje v úvahách a snahách o regulaci využívání přírodních zdrojů již mnohem dříve, než byla oficiálně publikována. Je to například již v dokumentech OECD v 60. letech a rovněž na Stockholmské konferenci o lidském životním prostředí v roce 1972, kde bylo voláno po dosažení integrovaného a koordinovaného přístupu k rozvojovému plánování tak, aby byl rozvoj v souladu s ochranou životního prostředí⁴. V 70. letech se začínají uplatňovat různé druhy nástrojů ochrany životního prostředí, jejichž smyslem je omezit negativní vlivy na přírodu a obyvatelstvo⁵. Primární roli hraje tvorba environmentální legislativy a právní ochrana životního prostředí. Jde o jedny z nejúčinnějších nástrojů, jelikož jsou zakotveny v zákonech a jejich používání je povinné. Jedním z nich je posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, tzv. EIA (Environmental Impact Assessment). Kolébkou EIA je USA, kde byl tento institut poprvé definován v zákonu o životním prostředí NEPA (National Environmental Policy Act) z roku 1969. Jde o významný preventivní nástroj ochrany přírody, jehož účelem je predikce a posouzení dopadů navrhovaných činností, staveb a technologií, které mohou ovlivnit životní prostředí. Projekty posuzované v rámci EIA mohou být například stavby, komunikace, výrobní haly, těžby nerostných surovin, provozy, a to jak nově budované, tak jejich změny, rozšíření nebo navýšení kapacit. Smyslem EIA

⁴ Viz Moldan, B.: K otázce souladu ochrany životního prostředí a hospodářského rozvoje, Sociologický časopis, Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí, 3/1996, XXXII, Praha

⁵ Více viz <http://www.cpkp.cz/evropskyobcan/manual/nastroje.htm>

je posouzení možných přímých i nepřímých vlivů připravovaných záměrů a jejich slučitelnosti s požadavky na ochranu životního prostředí, veřejného zdraví a také na racionální vymezení území, a to vždy dříve, než jsou záměry povoleny a než se začne s jejich vlastní realizací. Bez závěru procesu EIA nesmí být o povolení záměru rozhodnuto.

Proces EIA prováděný podle výše uvedeného zákona tak poprvé sjednotil potřebu technického rozvoje s hlediskem ochrany životního prostředí. Povoloval rovněž zapojení veřejnosti do procesu. Výstupem byla zpráva o vlivech na životní prostředí (Environmental Impact Statement), která měla identifikovat možné závažné negativní jevy a navrhnout případné varianty záměru. EIA se postupně stala základním horizontálním nástrojem⁶ ochrany přírody zakotveným v legislativách všech vyspělých států. V další fázi vývoje procesu však dochází ke zjištění skutečnosti, že v některých případech projektového posuzování je již záměr rozpracovaný v takové fázi, že už ani stanovisko EIA nedokáže zabránit jeho realizaci a že by bylo proto záhodno, aby byl projekt posouzen již dříve, v širším kontextu, na úrovni strategického dokumentu pro využití území. K tomuto vývoji dochází v 90. letech, kdy se projektová EIA posouvá do fáze strategického posuzování vlivů na životní prostředí a dává tak vzniknout procesu SEA (Strategic Environmental Assessment). SEA na rozdíl od EIA pohlíží dále do budoucnosti a hodnotí potenciální dopad plánů a koncepcí na životní prostředí. Úkolem SEA je zajistit, aby všechny možné dopady byly hodnoceny už od samého počátku, a to současně i s aspekty sociálními a ekonomickými. Stanovisko SEA je podkladem pro schválení koncepce a schvalující orgán je povinen zohlednit jeho závěry.

V dnešní praxi jsou procesy EIA a SEA neodmyslitelnou součástí při schvalování řady důležitých rozhodnutí, například v procesu stavebního povolení, schvalování územně plánovací dokumentace, tras silniční a železniční dopravy, atp. Požadavky na hodnocení vlivů na životní prostředí jsou dnes upraveny pro všechny členské státy EU na evropské úrovni a tyto státy jsou povinny uvést národní legislativu do souladu se směrnicemi.

⁶ Nástroj tzv. horizontální ochrany životního prostředí znamená, že se vztahuje k ochraně životního prostředí jako celku, ne výlučně k některé z jeho složek (ochrana vod, půdy, ovzduší, nakládání s odpady, apod.)

1.2. Prameny a východiska právní úpravy

Problematika posuzování vlivů na životní prostředí je v současnosti upravena především zákonem č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí. Tento zákon má své kořeny nejen ve starší právní úpravě, ale opírá se rovněž o požadavky stanovené evropskými směrnici, které mají členské státy EU povinnost do vlastní legislativy transponovat, a dále závazky plynoucími z mezinárodních úmluv, ke kterým Česká republika přistoupila a je tedy povinna je dodržovat.

1.2.1. Mezinárodní dohody

Nejdůležitějšími mezinárodními dohodami zasahujícími do problematiky posuzování vlivů na životní prostředí jsou Espoo konvence a Aarhuská úmluva. Dohody byly Českou republikou ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce mezinárodních smluv a jsou pro ni závazné. Stranou úmluv se stalo i Evropské společenství, které posléze závazky z obou úmluv převzalo a zařadilo do ustanovení vlastních směrnic. Členské státy tak musí respektovat a reflektovat v národních právních úpravách ustanovení vyplývající z obou dokumentů.

1.2.1.1. Espoo konvence

Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo konvence) byla sjednána 25. 2. 1991 ve městě Espoo ve Finsku a vstoupila v platnost 10. 9. 1997. Česká republika úmluvu ratifikovala 26. 2. 1991 a vstoupila pro ni v platnost 27. 5. 2001 (č. 91/2001 Sb. m. s.).⁷

Cílem této úmluvy je přijmout taková vhodná opatření, která zabezpečí účinnou prevenci, snížení nebo omezení negativních vlivů činností jednoho státu na životní prostředí a veřejné zdraví na území druhého státu. Úmluva klade především důraz na včasné vyhodnocení dopadů posuzovaných činností v co nejranějším stádiu přípravy a na nutnost informování a vzájemných konzultací zúčastněných stran.

Úmluva byla dvakrát pozměněna. Důležitou změnou bylo rozšíření pojmu veřejnost, která se může podílet na postupech podle úmluvy, na občanskou společnost a nevládní organizace. Nově také umožnila, aby k úmluvě přistoupily státy, které nejsou členy Evropské hospodářské komise OSN. Tímto krokem došlo

⁷ Více viz http://www.mzp.cz/cz/umluva_o_posuzovani_vlivu

k otevření prostoru pro lepší veřejné povědomí o otázkách životního prostředí a jejich uplatňování v praxi.

1.2.1.2. SEA Protokol

SEA Protokol Evropské hospodářské komise OSN k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (Espoo úmluva) byl Českou republikou podepsán na Kyjevské konferenci ministrů životního prostředí 21. 5. 2003 a ratifikován 19. 7. 2005. V platnost vstoupil ovšem teprve 10. července 2010. Možnost přijetí k Protokolu byla otevřena i státům, které nepřistoupily k Espoo úmluvě samotné.

Inspirací pro jeho tvorbu se stala především čerstvě přijatá směrnice o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí 2001/42/ES (SEA směrnice), v důsledku čehož je právní úprava v těchto dvou dokumentech do značné míry jednotná. Protokol si klade za cíl posunout nutnost mezistátního posuzování i do strategické roviny a zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí a lidského zdraví právě prostřednictvím posuzování připravovaných plánů a koncepcí. Oproti směrnici Protokol navíc ukládá členským státům zajistit ochranu životního prostředí a veřejného zdraví i při přípravě právních předpisů a politik, což je současně jeden z cílů dokumentu definovaných v jeho úvodu. Výslovně zmiňuje povinnost posuzování vlivů i na lidské zdraví.

Legislativní zabezpečení Espoo úmluvy a SEA protokolu

Požadavky Espoo konvence a SEA protokolu byly uvedeny do souladu s českou právní úpravou⁸ zákonem č. 100/2001 Sb. v jeho hlavě druhé nazvané „Posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky“ (§ 11 a násl.). Část protokolu SEA se dále odráží v zákonu č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, který upravuje posuzování vlivů na soustavu Natura 2000 (§ 45h a násl.). K protokolu se dále vztahuje i vyhláška č. 457/2001 Sb. o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.

⁸ Více viz http://www.mzp.cz/cz/legislativni_zajisteni_espoo

Na evropské úrovni se Espoo konvence promítla do směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (směrnice EIA) ve znění směrnic 97/11/ES a 2003/35/ES.

1.2.1.3. Aarhuská úmluva

Aarhuská úmluva neboli Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí byla sjednána 25. 6. 1998 na konferenci ministrů životního prostředí regionu EHK OSN „Životní prostředí pro Evropu“ v dánském Aarhusu. Tato úmluva nabyla účinnosti 30. 10. 2001. Česká republika ji ratifikovala 4. 10. 2004.⁹

Aarhuská úmluva je chápána jako nástroj k propojení ochrany životního prostředí s problematikou lidských práv. Jejím cílem je posílit participaci občanské veřejnosti a zajistit vymahatelnost práv v environmentálních otázkách. Je založena na třech hlavních pilířích, kterými jsou:

- právo na informace o ŽP (článek 4, 5)
- právo účasti na rozhodování (článek 6, 7, 8)
- přístup k právní ochraně (článek 9)

Legislativní zajištění Aarhuské úmluvy

Aspekty Aarhuské úmluvy se promítají do celé řady zákonů a její principy jsou obsaženy také ve Státní politice životního prostředí. Ve vztahu k české legislativě je nejkompexněji transponován první pilíř úmluvy vztahující se k právu na informace (zákony č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí, č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím). Právo na informace o některých složkách ŽP je také obsahem jednotlivých složkových předpisů. Rovněž požadavek na zapojení veřejnosti do řízení je obsahem různých právních předpisů. Nejdůležitějšími normami, které upravují tuto oblast, jsou zákony č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a obecná procesní norma – zákon č. 500/2004 Sb. správní řád.

Na evropské rovině upravuje požadavky na účast veřejnosti shodně s úmluvou také směrnice 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracování některých

⁹ Více viz <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/zakladni-informace/>

plánů a programů týkajících se životního prostředí. Právo na informace o životním prostředí je předmětem směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

Vztah Aarhuské úmluvy k procesu posuzování vlivů na ŽP

Vztah mezi úmluvou a hodnocením vlivů na životní prostředí vychází ze samotného znění úmluvy, resp. z její přílohy I, která stanoví jednotlivé specifické činnosti (dle článku 6 odst. 1 písm. a), při jejichž rozhodování úmluva vždy požaduje zajištění účasti veřejnosti. Podle bodu 20 spadá pod režim úmluvy každá činnost, pro kterou je účast veřejnosti stanovena procedurou posuzování vlivu na životní prostředí (EIA) v souladu s vnitrostátní legislativou. Samotné procesy EIA a SEA jsou řízeními ve věcech životního prostředí, a protože jsou ze své podstaty vždy součástí rozhodování o specifických činnostech (článek 6) nebo tvorby plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí (článek 7), musí respektovat ustanovení úmluvy především co do požadavků účasti veřejnosti na procesu.

Účast veřejnosti na procesu posuzování vlivů na ŽP upravují také směrnice 85/337/EHS (směrnice EIA) a 2001/42/ES (směrnice SEA), jež se opírají o články Aarhuské úmluvy. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí přebírá požadavky směrnic a stanoví, jaké informace v jaké fázi řízení je nutno zveřejňovat a jakým způsobem se může veřejnost do procesu zapojit. O tomto bude pojednáno později v kapitole Účast veřejnosti v procesu SEA.

1.2.2. Evropské právo

Současná česká právní úprava v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí vychází z požadavků kladených na členské státy Evropské Unie směrnicemi, jež jsou pro státy závazné co do svého obsahu a tyto jsou je povinny transponovat. Nejdůležitějšími evropskými předpisy jsou směrnice 2001/42/ES ve znění pozdějších předpisů (tzv. směrnice SEA), 85/337/EHS ve znění pozdějších předpisů (tzv. směrnice EIA) a 92/43/EHS ve znění pozdějších předpisů (tzv. směrnice o stanovištích).

1.2.2.1. Směrnice 2001/42/ES (směrnice SEA)

Cílem směrnice Evropského Parlamentu a Rady o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 (dále jen „směrnice“) je zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí zahrnutím procesu posuzování vlivů do přípravy a přijetí plánů a programů (proces SEA) s cílem zajistit tak udržitelný rozvoj. Předmětem SEA jsou tedy plány a programy a jejich změny na všech úrovních (národní, regionální, místní), které mohou mít závažné vlivy na ŽP. SEA se podle výše uvedené směrnice provádí vždy, jedná-li se o plány a programy zpracovávané ve vyjmenovaných oblastech, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů podle příloh I a II EIA směrnice, a dále ty, u kterých je vyžadováno posouzení podle směrnice 92/43/EHS o stanovištích. V případě plánů a programů stanovících využití menších oblastí na místní úrovni a jejich změn dává předpis členským státům možnost zhodnotit, zda se SEA bude zpracovávat. Členský stát však vždy musí respektovat kritéria uvedená v příloze II a také zveřejnit závěr včetně důvodů, proč se SEA nevyžaduje.

Posouzení vlivů na životní prostředí se provádí během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu. Zpráva o vlivech na ŽP určí, popíše a zhodnotí možné významné vlivy na ŽP a také možné náhradní varianty, přičemž náležitosti této zprávy uvádí příloha I. Tyto informace musí být vždy předloženy ke konzultaci dotčeným orgánům, veřejnosti a v případě projektu s potenciálním přeshraničním vlivem také dotčenému státu. Směrnice jmenuje informace, které musí být orgánům vždy ke konzultaci předloženy. Jejich vyjádření musí být brána v potaz v rozhodovacím procesu. Členské státy mají povinnost monitorovat významné vlivy spojené s prováděním plánů a to takovým způsobem, aby včas zjistily nepředpokládané negativní dopady a aby byly schopny případně učinit vhodná nápravná opatření.

Směrnice stanoví povinnost transpozice nejpozději do 21. července 2004.

1.2.2.2. Směrnice 85/337/EHS (směrnice EIA)

Směrnice Evropské rady o hodnocení vlivu různých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí z 27. června 1985 je jedním z klíčových předpisů EU v oblasti ochrany ŽP a vychází z požadavku harmonizace základních principů posuzování vlivů na životní prostředí v jednotlivých členských státech. Je založena

zejména na principu prevence, nápravy škody u zdroje a principu znečišťovatel platí. Jde o předpis převážně procesní povahy, který upravuje výhradně proces EIA, tedy „hodnocení vlivu veřejných a soukromých projektů, které pravděpodobně mohou mít významný vliv na životní prostředí“.

Směrnice byla dvakrát novelizována. Poprvé směrnicí Rady **97/11/ES** z 24. února 1997, která rozšířila seznam záměrů a na základě vlivu rozsudků ESD zavedla další prvky v procesu posuzování záměrů (screening, scoping, konzultace). Směrnice především podtrhuje nutnost provedení posouzení vlivu před vydáním povoleního rozhodnutí. Dále stanoví v přílohách I a II, kdy se EIA provádět musí (Příloha I) a kdy záleží na členských státech, které si pro projekty uvedené v seznamu v Příloze II sami určí, zda budou podléhat posouzení v souladu s články 5 až 10, a to prostřednictvím buď přezkoumáním každého jednotlivého případu (případ od případu), nebo stanovením tzv. prahových hodnot a kritérií daným členským státem. Dále zavádí tzv. scoping - vymezení obsahu a rozsahu následně předkládaných informací s přihlédnutím ke kritériím uvedených v Příloze III (typ projektu, jeho umístění, charakteristiky dopadů).

Druhá novela provedená směrnicí Evropského parlamentu a Rady **2003/35/ES** o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES,¹⁰ pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně z 26. května 2003 byla přijata v souvislosti s implementací závazků vyplývajících z přistoupení Evropského společenství k Aarhuské úmluvě. Ve svém čl. 2 provádí požadavky plynoucí z čl. 7 úmluvy ohledně účasti veřejnosti při přípravě plánů a programů. Úprava se vztahuje na plány a programy taxativně vyjmenované v příloze I a naopak nezahrnuje ty koncepce, u kterých se postupuje podle směrnice SEA. Požadavky na účast veřejnosti jsou obdobné jako v případě této směrnice. Ve svém článku 3 a 4 směrnice novelizuje směrnici EIA a směrnici IPPC. Kromě nové úpravy aktivní účasti veřejnosti na řízení včetně povinnosti jejího účinného informování zejména definuje, co konkrétně se dotčenou veřejností rozumí. Je jí ta veřejnost, která je, nebo by mohla být ovlivněna rozhodovacími řízeními v oblasti ŽP, nebo které má na těchto řízeních určitý zájem, přičemž se předpokládá, že organizace podporující oblast ŽP mají na rozhodování zájem vždy.

¹⁰ Směrnice Rady o integrované prevenci a omezování znečištění (směrnice IPPC)

Směrnice dále upřesňuje postup při posuzování záměrů s možností závažného vlivu na území druhého státu tak, aby tento stát měl včasné a úplné informace a mohl se do procesu zapojit. Nový článek 10a upravuje povinnost členských států zajistit dotčené veřejnosti možnost napadnout a přezkoumat soudem nebo jiným nestranným orgánem zákonnost jakéhokoliv rozhodnutí, aktů, nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti.

1.2.2.3. Směrnice 92/43/EHS (směrnice o stanovištích)

Další směrnici Evropského společenství, která zakotvuje požadavek posuzování vlivů jak projektů, tak plánů a programů na životní prostředí, je směrnice Rady 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin z 21. května 1992 novelizovaná Směrnici **Rady 97/62/EC**. Cílem této směrnice je podpořit ochranu biologické rozmanitosti vytvářením jednotného systému lokalit zvláštní ochrany na území členských států EU, tzv. Natura 2000. Podle článku 3 se soustava Natura skládá z přírodních stanovišť uvedených v přílohách I a II směrnice (tzv. evropsky významné lokality) a dále zvláště chráněných území označených členskými státy podle směrnice 79/409/EHS¹¹ (tzv. ptáčích oblastí). Směrnice ve svém čl. 6 odst. 1 až 4 ukládá v případě, že se v území vymezeném podle této směrnice, nebo v jeho blízkosti, uvažuje o realizaci plánu či projektu s pravděpodobně významnými vlivy na takovou lokalitu, povinnost posoudit vlivy takového projektu nebo plánu či programu na životní prostředí.

1.2.3. Právní úprava v ČR

Prvním zákonem, který do platné legislativy zavedl institut posuzování vlivu na životní prostředí, byl zákon Federálního shromáždění ČSFR č. **17/1992 Sb.** o životním prostředí. Šlo o rámcovou úpravu, která byla posléze doplněna zákonem č. 244/1992 Sb. Z hlediska ochrany životního prostředí se však jednalo o velmi důležitý právní předpis upravující základní pojmy (životní prostředí, ekosystém, trvale udržitelný rozvoj, ekologická újma) a základní zásady ochrany ŽP. Samotné „posuzování vlivů činností na životní prostředí“ upravoval v § 20 až § 26 a v přílohách 1 až 4. Podle tohoto zákona se posuzovaly záměry a činnosti uvedené v § 17 odst. 2 a 3, tedy:

¹¹ Směrnice Rady ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků

- všechny způsoby využití území a přírodních zdrojů, projekty a stavby a jejich odstranění
- uvedení do výroby a oběhu, dovoz a spotřeba výrobků, látek a technologií
- rozvojové koncepce a programy a návrhy právních předpisů (§ 20 odst. 2)

Zákon se věnoval také postupu při posuzování činností s příhraničním vlivem. Podrobnosti byly svěřeny k úpravě zákonem České a Slovenské národní radě.

1.2.3.1. Zákon č. 244/1992 Sb.

Zákon České národní rady č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí přinesl vůbec první komplexní úpravu této problematiky na našem území. Věnoval se ovšem téměř výlučně posuzování vlivů záměrů (staveb, činností a technologií) na ŽP. Podle zákona je EIA proces, který je plně oddělený od povolovacích procedur. Není správním řízením a probíhá před povolovacím řízením. EIA je zásadně objektivním odborným podkladem pro další řízení, přičemž stanovisko je právním aktem sui generis.

Strategické posuzování koncepcí upravoval zákon ve svém § 14, jehož předmětem byly:

- koncepce předkládané a schvalované na úrovni ústředních orgánů státní správy v oblasti energetiky, dopravy, zemědělství, nakládání s odpady, těžby a zpracování nerostů, rekreace a turistik
- územně plánovací dokumentace a směrný vodohospodářský plán

Povinností při přípravě SEA bylo vypracovat dokumentaci jako součást návrhu koncepce a koncepci zveřejnit. Bez následného stanoviska MŽP nebylo možné koncepci projednat a schválit.

Hlavním problémem tohoto zákona z hlediska posuzování vlivů koncepcí bylo kromě chybějící procesně právní úpravy i nevyhovující vymezení předmětu posuzování, což se projevilo především v roce 2000, kdy po vzniku krajů získaly tyto vyšší samosprávně územní celky nové kompetence při přípravě a schvalování různých regionálních projektů a politik. Vzhledem k úpravě v § 14 odst. 1 podléhaly hodnocení vlivů jen koncepce přijímané na ústřední úrovni státní správy, a proto krajské koncepce nikdy nebyly předmětem posuzování z hlediska vlivů na životní prostředí.

V roce 2000 byla provedena novela zákonem č. 132/2000 Sb., přičemž součástí jeho vládního návrhu bylo i začlenění institutu SEA, které však bylo před schválením vypuštěno. Další novelou provedenou zákonem č. 100/2001 Sb. byl název zákona změněn na Zákon o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí a byla ponechána jen část třetí (§ 14) a navazující příloha č. 3 upravující strategické posuzování v nezměněné podobě. V § 1 byla nově vymezena působnost zákona včetně určení příslušného orgánu, jímž se stalo ministerstvo životního prostředí. Ostatní části zákona byly zrušeny. V souvislosti se začleněním procesu SEA do zákona č. 100/2001 Sb. byl k 30. 4. 2004 tento zákon zrušen úplně.

1.2.3.2. Zákon č. 100/2001 Sb.

K 1. 1. 2002 byl zákon č. 244/1992 Sb. nahrazen současnou právní úpravou, zákonem č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon“). Potřeba nového zákona pramenila z některých legislativních nedostatků a rovněž z dosud nedostatečné kompatibility předchozího zákona s evropskými předpisy. Zákon č. 244/1992 Sb. také zcela nevyhovoval požadavkům Aarhuské úmluvy a Espoo konvence. Nová právní úprava zefektivnila proces EIA především zavedením chybějícího zjišťovacího řízení a upřesněním kritérií pro posuzování vlivů na ŽP při změnách záměrů. Pokroku bylo dosaženo i v oblasti ranějšího zapojení veřejnosti a dotčených správních orgánů do procesu. Stanovením pravidel pro mezistátní posuzování uvedla zákon do souladu s Espoo konvencí.

Zákon se však až do roku 2004 týkal výhradně hodnocení vlivů záměrů (EIA). SEA byla nadále předmětem okleštěného zákona č. 244/1992 Sb. o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí.

Zákon byl dosud osmkrát novelizován, naposledy prostřednictvím zákona č. 227/2009 Sb. Jedna z nejvýznamnějších novel byla provedena zákonem č. **93/2004 Sb.**, který v souvislosti s transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (tzv. SEA směrnice) rozšířil zákon o strategické posuzování koncepcí. Od té doby jsou oba instituty (EIA, SEA) předmětem jednoho právního předpisu. Tato novela vložila do zákona nový díl týkající se posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí

a současně vypustila čtvrtou část zákona, jímž byl dočasně novelizován zákon č. 244/1992 Sb. Novela přináší významné rozšíření působnosti SEA oproti předchozí úpravě jednak z pohledu věcného, ale i co do působnosti územní. Nově podléhají posouzení strategické plány již počínaje lokální úrovní (tzn. zpracovávané pro území v rámci územního obvodu jedné obce). Konkretizuje také rozsah a procesní postup při posuzování. Zatímco zákon č. 244/1992 Sb. stanovil pouze povinnost zveřejnění a projednání návrhu koncepce a jejího předložení k vydání stanoviska, ale dále jinak neupravoval postup provedení posouzení, nový zákon definuje jednotlivé kroky procesu, stanoví množství povinností účastníkům a upravuje širší rozsah jednotlivých aspektů procesu. Důraz klade rovněž na včasné a účinné zapojení veřejnosti, orgánů samosprávy a správních orgánů tak, aby byly zajištěny relevantní podněty pro vydání stanoviska. Novela dále upravuje nedostatky spojené s nedokonalou transpozicí směrnice Rady 97/11/ES, která novelizovala směrnici 85/337/EHS ohledně mezistátního posuzování a odstraňuje některé zjevné chyby a jazykové nesprávnosti¹².

Druhá novela byla provedena zákonem č. **163/2006 Sb.**, který změnil stávající úpravu v souvislosti s přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES. Kromě toho reagoval na oficiální upozornění ze strany Evropské komise a odstranil nedostatky vyplývající z chybné transpozice EIA směrnice ohledně tzv. prahových hodnot ve smyslu čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice¹³.

Změnový zákon č. **186/2006 Sb.** uváděl do souladu zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s novým stavebním zákonem platným od 1. 1. 2007. Nový stavební zákon č. 183/2006 Sb. se stal důležitým doplňkem ve vztahu k zákonu č. 100/2001 Sb. jakožto zdroj úpravy posuzování vlivů Politiky územního rozvoje a územně plánovacích dokumentů na udržitelný rozvoj území.

¹² Např. v § 23 odst. 6, v bodě 1.7 kategorie I přílohy č. 1 apod.

¹³ Odst. 2. S výhradou čl. 2 odst. 3 určí členské státy pro záměry uvedené v příloze II na základě:

a) přezkoumání každého jednotlivého případu, nebo
b) prahových hodnot nebo kritérií stanovených členským státem, zda záměry podléhají posouzení v souladu s články 5 až 10. Členské státy se mohou rozhodnout používat oba postupy.
Odst. 3. Při přezkoumávání každého jednotlivého případu nebo při stanovení kritérií nebo prahových hodnot podle odstavce 2 jsou brána v úvahu odpovídající kritéria výběru uvedená v příloze III.

Zákon č. **216/2007 Sb.** zavedl zjednodušený postup u tzv. podlimitních záměrů při určování, zda budou podléhat zjišťovacímu řízení a zákon č. **124/2008 Sb.** novelizoval pouze jediné ustanovení § 19 odst. 5 v souvislosti s elektronizací výpisů z evidence Rejstříku trestů.

Další novela č. **436/2009 Sb.** reagovala na stanovisko Evropské komise, která vytýkala České republice inkompatibilitu ustanovení článku 10a Směrnice EIA s českou legislativou. Rozpor byl spatřován ve skutečnosti, že okruh účastníků v procesu posuzování vlivů na ŽP (směrnice jej nazývá „dotčená veřejnost“ a česká legislativa jej blíže nevynezuje) neodpovídá okruhu účastníků řízení podle správního řádu a tím dochází k zúžení možnosti domoci se soudního přezkumu rozhodnutí, nebo nečinnosti. Podle české právní úpravy nelze navíc stanovisko vzešlé z procesu posuzování vlivů na životní prostředí samostatně přezkoumat a lze se proti němu účinně bránit až v rámci vydaného rozhodnutí z navazujícího povoloovacího procesu podle správního řádu. Potřeba je ovšem dodat, že samotná koncepce dvou na sebe navazujících řízení (posuzování vlivů na ŽP a následné povolující řízení) není v rozporu se směrnicí¹⁴. Záležitost došla až tak daleko, že Evropská Komise podala žalobu na Českou republiku u Evropského soudního dvora a ČR tak hrozily citelné sankce. Předmětná novela č. 436/2009 Sb. dostála požadavkům směrnice, když do § 23 vložila nový odstavec 10, podle kterého se *„občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví a kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, mohou žalobou domáhat zrušení rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, postupem podle soudního řádu správního.“* Dále byla prodloužena platnost stanoviska z 2 na 5 let.

Poslední dvě novely z roku 2009 pozměnily zákon už jen nepatrně. Novela č. **223/2009 Sb.** pozměnila ustanovení § 19 odst. 10 ohledně autorizací a novelou č. **227/2009 Sb.** byl do zákona vložen nový § 20a, který vyjmenovává informace, jež jsou Ministerstvo vnitra a Policie ČR povinny poskytnout orgánům vykonávajícím státní správu v oblasti životního prostředí.

¹⁴ Podle čl. 2 odst. 2 EIA směrnice posuzování vlivů na životní prostředí „může“ být zahrnuto do povolovacích řízení a je tedy na úvaze členského státu zda je do něj zahrne nebo ne.

2. POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽP PODLE ZÁKONA Č. 100/2001 SB.

2.1. Předmět a účel zákona

Zákon upravuje posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví a dále postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků při tomto posuzování. Účelem je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, nebo opatření, podle zvláštních předpisů a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Klade důraz na komplexní rozsah vyhodnocení předpokládaných přímých i nepřímých vlivů na všechny složky životního prostředí včetně hmotného majetku, kulturních památek a veřejného zdraví, a to jak samostatně, tak ve vzájemném působení a souvislostech.

Z výše uvedeného vyplývá, že se jedná o normu, která v sobě spojuje jak hmotněprávní, tak procesněprávní prvky – upravuje nejen samotné posuzování vlivů na životní prostředí, ale především postup jednotlivých subjektů v tomto procesu¹⁵. Předmětem zákona jsou záměry a koncepce, přičemž se nejedná o všechny, ale jen o ty v zákoně vymezené a současně takové, které by mohly vážně ovlivnit životní prostředí¹⁶. Zatímco pro záměry tak činí zákon ve své příloze 1, koncepce jsou vymezeny na základě své definice (viz dále).

Vzhledem k zaměření diplomové práce bude následující výklad nadále omezen pouze na hodnocení vlivů koncepcí (SEA).

2.2. Předmět SEA

Předmětem strategického posuzování vlivů na životní prostředí je koncepce.

2.2.1. Pojem koncepce

Koncepce je, obecně vzato, určitý odborný, dlouhodobě a rámcově formulovaný a komplexně pojatý dokument lidské činnosti na určitém úseku, prostřednictvím kterého si člověk uspořádává své aktivity do určitého systému

¹⁵ Viz Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, ABF – nakladatelství ARCH, 2005, Praha, 1. vydání, str. 19.

¹⁶ Srovnej § 1 odst. 2 ZPV: „Posuzování vlivů na životní prostředí podléhají v tomto zákoně vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí.“

a reguluje tak do budoucna své směřování.¹⁷ Zákon č. 100/2001 Sb. definuje pojem koncepce mezi základními pojmy v § 3 písm. b) zákona jako *“strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané.”* Může jít tedy o jakýkoliv dokument rozvojového charakteru, ať už je označen jako koncepce, nebo jiným názvem, za předpokladu, že splňuje výše uvedené parametry. Vždy se však jedná jen o takové koncepce, které jsou spjaté s rozhodovací činností veřejné správy, a to i v případech, kdy je zpracování koncepce zadáno soukromému subjektu. Vymezení koncepcí „k schválení předkládaných“ odkazuje na dokumenty, jež jsou předkládané ke schválení vládě, protože ta se podle Ústavy nepovažuje za orgán veřejné správy.¹⁷

Směrnice 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA) pojem koncepce neuvádí a místo toho operuje s termínem „plány a programy“, kterými se podle článku 2 rozumí: „plány a programy včetně těch, které jsou spolufinancovány Evropským společenstvím, a rovněž jejich veškeré změny, které

- podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou a
- jsou vyžadovány právními a správními předpisy¹⁸“.

Rovněž definice v SEA Protokolu¹⁹ používá termín „plány a programy“ a obsahově odpovídá vymezení těchto pojmů ve směrnici 2001/42/ES.

Ustanovení § 3 písm. b) podobně jako SEA směrnice i Protokol ve svých definicích ovšem uvádějí pouze samotný význam uvedeného pojmu, odpověď na otázku, zda se konkrétní dokument bude posuzovat procesem SEA, je třeba hledat v dalším textu předpisu (v zákoně to je § 10a).

¹⁷ Viz Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, ABF – nakladatelství ARCH, 2005, Praha, 1. vydání, str. 45-49.

¹⁸ Správním předpisem se pravděpodobně rozumí podzákonná právní norma vydaná orgánem veřejné správy.

¹⁹ Srovnej článek 2, odst. 5 Protokolu SEA

2.2.2. Koncepce hodnocené dle zákona

Předmětem SEA ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. ovšem nejsou všechny koncepce. Samotnému procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí se zákon věnuje dále v třetím díle první hlavy, kde upřesňuje, které koncepce jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí. Jsou jimi:

- oborové koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávané v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody²⁰ (§ 10a odst. 1 písm. a))
- koncepce, u nichž nutnost jejich posouzení, s ohledem na možný vliv na životní prostředí, vyplývá ze zvláštního právního předpisu (§ 10a odst. 1 písm. a)). Sem spadají především koncepce posuzované podle § 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb., jež mohou mít významný vliv na Evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.
- koncepce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství (§ 10a odst. 1 písm. a))
- některé změny výše uvedených koncepcí (§ 10a odst. 1 písm. c))

Zákon dále upřesňuje, které koncepce podléhají obligatornímu řízení a které jsou nejprve předmětem zjišťovacího řízení. Obligatorně jsou posuzovány koncepce tehdy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce. Naopak zjišťovacímu řízení podléhají ty koncepce, u nichž je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce, a dále všechny změny koncepcí.

V § 10a odst. 2 zákon vyjímá z jeho působnosti koncepce, které předmětem zpracování SEA nejsou. Jde o:

- koncepce zpracovávané pouze pro účely obrany státu

²⁰ Příkladem koncepcí posuzovaných podle tohoto ustanovení mohou být např. územní plány podle zákona č. 183/2006 Sb., plán odpadového hospodářství ČR a plány odpadového hospodářství krajů podle zákona č. 185/2001 Sb., státní energetická politika a územní energetické koncepce podle zákona č. 406/2000 Sb. a další

- koncepce zpracovávané pro případ mimořádných událostí, při kterých dochází k závažnému a bezprostřednímu ohrožení životního prostředí, zdraví, bezpečnosti nebo majetku osob²¹
- finanční a rozpočtové koncepce

Oblast působnosti směrnice SEA je vymezena v jejím článku 3. Na základě ustanovení odstavce 2 se posuzování provádí u těch plánů a programů, které se zpracovávají ve vyjmenovaných odvětvích a současně stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 85/337/EHS a dále tam, kde je vyžadováno posouzení podle článků 6 a 7 směrnice 92/43/EHS.²² Směrnice dále uvádí, že výše uvedené plány a programy, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni a jejich menší změny se posuzují jen tehdy, pokud členské státy stanoví, že mohou mít významný vliv na životní prostředí. Státy jsou povinny v národních legislativách definovat, které plány a programy (včetně těch, jež nejsou uvedeny v odstavci 2 a stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů) mohou mít významný vliv na životní prostředí, a to jedním z těchto způsobů:

- přezkoumáním jednotlivých případů
- stanovením druhů plánů a programů
- kombinací obou přístupů

Kritéria pro stanovení možné závažnosti vlivů uvádí směrnice ve své druhé příloze.

Obsahově širší je záběr posuzování vlivů na životní prostředí stanovený SEA Protokolem. Na rozdíl od směrnice se do jeho úpravy totiž dostal požadavek na ochranu životního prostředí rovněž při přijímání právních předpisů a politik²³. Nejde sice o imperativní povinnost uloženou členským státům, nicméně zahrnutí ustanovení do jednoho z cílů Protokolu²⁴ vypovídá o jeho důležitosti a kvalitativně posouvá úpravu v oblasti SEA o krok dál.

²¹ Příkladem mohou být povodňové plány podle zákona podle zákona č. 254/2001 Sb. (vodní zákon)

²² Směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

²³ Viz článek 13 odst. 1: „Each Party shall endeavour to ensure that environmental, including health, concerns are considered and integrated to the extent appropriate in the preparation of its proposals for policies and legislation that are likely to have significant effects on the environment, including health.“

²⁴ Viz článek 1 bod b)

Srovnání úpravy v zákoně č. 100/2001 Sb. se směrnicí 2001/42/ES

Na první pohled se zdá, že definice koncepce ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí téměř doslova přebírá definici plánů a programů ze směrnice SEA, pravdou však je, že mezi oběma definicemi přetrvávají jisté rozdíly.

Základní nesoulad vyplývá ze skutečnosti, že česká úprava se nevztahuje na všechny koncepce, na které by se měla vztahovat na základě SEA směrnice. Z článku 3 odst. 2 plyne, že se posuzují vlivy na životní prostředí u všech koncepcí, které se připravují v odvětvích zemědělství, lesnictví, rybolovu, energetiky a dalších oborových odvětvích a které zároveň stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů uvedených v přílohách I a II směrnice 85/337/EHS. Okruh posuzovaných koncepcí se tak stanoví odkazem na směrnici EIA. Obdobně v české úpravě jsou předmětem posuzování koncepce, jenž stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 a které spadají do některého z vyjmenovaných odvětví. V české definici je navíc oproti směrnici uvedena oblast myslivosti, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody. Nesoulad ovšem tkví v tom, že směrnice EIA nebyla do české legislativy zcela transponována a v jejím důsledku nejsou shodně definovány záměry v přílohách směrnice a v příloze č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. Konkrétně nebyly plně převzaty body 10 a) a b) přílohy II, které požadují posuzování záměrů rozvoje průmyslových zón a rozvoje měst.²⁵

Příloha zákona záměr rozvoje průmyslových ploch explicitně neuvádí, definuje nicméně jednotlivé druhy průmyslu, před jejichž realizací se EIA musí obligatorně zpracovávat. V praxi se posuzování vlivů rozvoje průmyslových ploch bude týkat z velké většiny územních plánů, které (vzhledem ke skutečnosti, že půjde o koncepci nepřesahující území jedné obce) se budou posuzovat ve zjišťovacím řízení a jelikož tvoří rámec pro povolení budoucího záměru, tak následně i v SEA. Zde tedy sice nastává konflikt se směrnicí co do nedůsledné transpozice bodu 10 a) přílohy II, z praktického hlediska ovšem negativní dopady mít nebude. Jinak tomu je u bodu 10 b) přílohy II, který stanoví obligatorní posuzování záměrů rozvoje

²⁵ Viz Černý, P.: Analýza transpozice a implementace směrnice EIA v právním řádu ČR, Ekologický právní servis, březen 2007.

Dostupné z: http://www.eps.cz/php/eps.site/programy/files/EIA_analyza_EPS.pdf

Motzke, R.: O posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí – SEA, Via Iuris, Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE, 2006.

Dostupné z: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=47>

městských ploch včetně výstavby nákupních středisek a parkovišť. Zatímco záměry zahrnující výstavbu nákupních center a parkovišť byly do zákona přejaty, záměry týkající se rozvoje měst v něm nemají oporu vůbec. Kromě toho „záměr rozvoje městských ploch“, jak jej definuje oficiální překlad, zcela neodpovídá výrazu „*urban development projects*“ použitému ve směrnici. Podle příručky pro interpretaci definic kategorií záměrů²⁶ spadá do této kategorie rovněž bytová zástavba, nemocnice, univerzity, sportovní stadiony, kina a divadla.²⁷ Koncepte rozvoje měst se budou posuzovat podle SEA pouze, pokud se tak určí ve zjišťovacím řízení. Ovšem vzhledem k tomu, že některé z výše uvedených projektů nelze podřadit pod žádný ze záměrů definovaných v příloze zákona, mohou z hodnocení SEA úplně vypadnout i koncepte s potenciálně významným vlivem na životní prostředí (např. rozsáhlé bytové komplexy). Česká úprava je tak v důsledku mírnější, než úprava evropská, která vychází z automatického posuzování výše uvedených koncepcí.

Tento nedostatek nebyl pravděpodobně způsoben, jak by se mohlo zdát, legislativním opomenutím, ale snahou zainteresovaných stran vyvarovat se dvojímu posuzování - nejdříve na úrovni SEA, poté na úrovni EIA. Přestože tyto projekty bývají v praxi následně hodnoceny v procesu EIA, může mít opomenutí strategického posouzení významné negativní důsledky například z hlediska vlivu na krajinný ráz, který se v zastavěné části území už neposuzuje.²⁸

Dalším rozdílem v samotné definici koncepce je nemožnost přijetí koncepce v legislativním procesu parlamentem tak, jak uvádí směrnice. Zákon totiž hovoří na rozdíl od směrnice pouze o veřejné správě. Tento „rozpor“ vyplývá ze skutečnosti, že v České republice nejsou koncepce přijímány ani schvalovány parlamentem ve formě zákona, ale pouze jako dokumenty v různých legislativních formách na úrovni vlády, nebo veřejné správy²⁹. Obecně si lze představit vícero

²⁶ Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/interpretation_eia.pdf

²⁷ „Construction projects such as housing developments, hospitals, universities, sports stadia, cinemas and theatres should also be assumed to fall within this category. The underlying principle is that all these project categories are of an urban nature and that they may cause similar types of environmental impacts.“

²⁸ Podle zákona č. 114/1992 Sb. § 12 odst. 4: Krajinný ráz se neposuzuje v zastavěném území a v zastavitelných plochách, pro které je územním plánem nebo regulačním plánem stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu dohodnuté s orgánem ochrany přírody.

²⁹ Dvořák, L.: Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, rigorózní práce, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, leden 2009

právních forem, ve kterých může být koncepce schválena³⁰. Prvním případem je normativní akt v podobě nařízení vlády, obce nebo kraje, popřípadě obecně závazné vyhlášky ÚSC. V této formě se vydávají například plány odpadového hospodářství ČR a krajů, nebo programy pro snižování emisí na krajské a místní úrovni. Koncepce v oblasti územního plánování (územně plánovací dokumentace) jsou naopak zásadně vydávány formou opatření obecné povahy. Vůbec nejčastěji jsou ovšem koncepce přijímány ve formě tzv. jiných schvalovacích aktů, kterými mohou být například jiné úkony ve veřejné správě (zejména programovací), nebo všeobecná opatření. Mezi první kategorií spadají různé prognózy a strategie ochrany přírody, příkladem všeobecného opatření mohou být plány péče v chráněných krajinných oblastech a národních parcích. Pojmově není vyloučena ani koncepce schválená ve formě veřejnoprávní subordinační smlouvy, jejímž předmětem by mohla být například ochrana přírody na soukromých pozemcích. Kromě výše uvedených právních forem koncepcí existují i další³¹, společná je jim nicméně skutečnost, že jsou schvalovány orgánem veřejné správy, tedy na úrovni buď státní správy, nebo samosprávy, anebo vládou. Výsledkem legislativního procesu může být pouze zákon, který je ovšem pojmově neslučitelný s podobou koncepce³². V důsledku by bylo nelogické transponovat ustanovení, které nemůže mít v podmínkách české legislativy reálný základ.

Směrnice do definice koncepce zahrnuje dále požadavek, aby plány či programy, jež jsou posuzovány v procesu SEA, byly vyžadovány právními nebo správními předpisy. Správními předpisy se zde pravděpodobně myslí podzákonné normy vydané orgány veřejné správy. Rovněž toto ustanovení nebylo českou definicí převzato. Povinnost zpracování strategických dokumentů ukládá ve valné většině zákon, někdy ji stanoví předpisy nižší právní síly. Jsou ovšem i takové koncepce, které se sice zpracovávají, nicméně tato povinnost není v právních ani podzákonných předpisech uložena a vyplývá například z usnesení vlády. Příkladem takové

³⁰ Více viz Damohorský M., Stejskal V.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2003, str. 83-84

³¹ Příkladem může být poněkud sporná forma správního aktu - materiálně za ně lze považovat například lesní hospodářské plány, které jsou vlastníci po schválení orgánem státní správy lesů povinni dodržovat

³² Výjimkou by mohl být státní rozpočet, tedy koncepce přijímaná ve formě zákona – zde jde ovšem o zákon pouze ve formálním smyslu, obsahově nesplňuje jeho požadavky, státní rozpočet se za koncepci ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. navíc nepovažuje

koncepce může být Strategie hospodářského růstu³³. Přestože tato specifikace v české legislativě chybí a zákon č. 100/2001 Sb. tak v důsledku požaduje širší vymezení předmětu SEA, nebyla tato odchylka dosud České republiky ze strany EU vytýkána.

Rozdíly v předmětu posuzování vyplývají dále z rozsahu automatického posuzování a z pojetí změn koncepcí. Podle článku 3 odst. 3 SEA směrnice podléhají zjišťovacímu řízení ty koncepce, které stanoví využití malých oblastí na lokální úrovni a malé změny koncepcí. Směrnice nechává na zvážení členským státům, jaký přístup zvolí při určování, které koncepce jsou posuzovány automaticky a které budou předmětem zjišťovacího řízení. V českém zákoně se toto ustanovení promítlo do § 10a odst. 1 písm. b), které požaduje podrobit zjišťovacímu řízením koncepce, u nichž je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce. Toto ustanovení už samo o sobě není příliš praktické vzhledem ke skutečnosti, že velikost území obcí se může značně lišit a v některých případech zahrnout i poměrně velká města. Do zjišťovacího řízení se tak mohou dostávat koncepce, u kterých už na první pohled nejde o „malé oblasti na lokální úrovni.“ Tomuto problému by bylo možné zabránit, kdyby například zákonodárce stanovil, že se budou automaticky posuzovat všechny koncepce, jejich rozloha překračuje zákonem jednotně stanovenou mez.

Zásadní rozdíl lze spatřit také v pojetí změn koncepcí vzhledem k jejich povinnému posuzování. Zatímco podle evropské úpravy spadají do zjišťovacího řízení pouze „menší změny“ a větší se posuzují automaticky podle odst. 2, v § 10a odst. 1 písm. c) zákona je stanoveno, že všechny změny výše uvedených koncepcí podléhají zjišťovacímu řízení, bez ohledu na jejich rozsah a závažnost. Toto ustanovení opět není zvoleno příliš šťastně, jelikož se může v praxi stát, že do zjišťovacího řízení přijdou změny tvořící např. 90 % koncepce. Je ovšem potřeba podotknout, že ani směrnice sama nestanoví žádné vodítko, jak rozhodnout, které změny mají být automaticky plně posouzeny³⁴.

³³ Viz Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, ABF – nakladatelství ARCH, 2005, Praha, 1. vydání, str. 47

³⁴ Srovnej Motzke, R.: O posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí – SEA, Via Iuris, Bulletin pro právo ve veřejném zájmu ONLINE, 2006

2.2.3. Obsah koncepce

Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí upravuje jednotlivé fáze strategického posuzování. Co konkrétně má být obsahem koncepce, ovšem legislativa neříká. Její rámcový obsah je dán převážně ustálenou praxí strategického plánování. Můžeme nicméně definovat určité obecné kroky, které se vyskytují v každém strategickém dokumentu bez ohledu na jeho zaměření. SEA a příprava koncepce by měly ideálně probíhat současně, aby byla zabezpečena jednotnost procesů a nedošlo ke střetům při schvalování koncepce.

Proces zpracování koncepce má obvykle tyto části³⁵:

- Popis současného stavu – v této části by měly být identifikovány informace o oblasti, pro kterou je koncepce zpracovávána, včetně popisu stavu a vývoje životního prostředí a určení klíčových problémů vztahujících se k území
- Analytická část – jejím obsahem je analýza příčin klíčových problémů a vývojových trendů. V jejím rámci se většinou zpracovává tzv. SWOT analýza, která identifikuje slabé a silné stránky v oblasti, potenciální příležitosti a možné hrozby. Cílem je pak především pomocí stanovení cílů projektu, aktivit a opatření rozvíjet silné stránky, vyloučit ty slabé, využít příležitostí a předcházet hrozbám.
- Vize, priority, cíle a opatření – vize je určitý strategický dlouhodobý cíl, ke kterému by měly směřovat všechny kroky při tvorbě koncepce. Tyto jednotlivé kroky by měly mít stanovený jasný obsah a měřitelné cíle. Na základě cílů jsou pak určeny priority, jakožto dílčí oblasti zájmu, jejichž smyslem je dosáhnout předem stanoveného cíle. Za účelem dosažení priorit jsou navrhována opatření, jimiž jsou jednotlivé aktivity.
- Implementace – návrh implementačního plánu stanoví, kdo, kdy a z jakých finančních zdrojů zajistí realizaci definovaných opatření. Tyto činnosti nemusí zařizovat pouze předkladatel dokumentu, ale může k tomu využít pomoci specializovaných agentur, nevládních organizací nebo odborných institucí.

³⁵ Metodika posuzování vlivů na životní prostředí, Edice Planeta, Odborný časopis pro životní prostředí, ročník XII, číslo 7/2004

- Monitoring – navrhuje indikátory, pomocí kterých bude možné sledovat dosažení jednotlivých cílů, priorit a opatření. Určuje také prostředky, pomocí nichž se bude vývoj indikátorů sledovat a mechanismy, které by měly zajistit zpětnou vazbu a popřípadě také nápravu v momentě, kdy se vyskytnou neočekávané negativní jevy.
- Finanční plán – popisuje financování projektu z dostupných finančních zdrojů (rozpočty veřejné zprávy, soukromé zdroje, evropské fondy). Často obsahuje také přehled dotačních titulů, z kterých je možné čerpat finanční prostředky.

2.3. Proces SEA

Jak již bylo řečeno, cílem provádění SEA je zajištění souladu koncepce s požadavky na ochranu životního prostředí, podpora udržitelného rozvoje a především snaha zabránit nevratnému poškození životního prostředí nebo lidského zdraví. Definicí samotného posuzování vlivů ovšem zákon nedává. Směrnice SEA je v tomto ohledu výřečnější, když uvádí v článku 2 věnovaném definicím, že posouzením vlivů na životní prostředí „se rozumí příprava zprávy o vlivech na ŽP, provádění konzultací a dále vzetí této zprávy v úvahu, jakožto i výsledků konzultací, při rozhodování a poskytování informací ohledně rozhodnutí v souladu s články 4 až 9.“³⁶

Jednotlivé kroky postupu posuzování vlivů na ŽP upravuje zákon č. 100/2001 Sb. Podle jeho § 10b posuzování koncepce zahrnuje zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení (tzv. nulová varianta) koncepce a jejich cílů pro celé období jejího předpokládaného provádění. Do posuzování je dále nutno zahrnout vlivy dalších koncepcí a projektů, které jsou nebo mají být v daném území realizovány. Vždy se vychází ze stavu životního prostředí v době oznámení koncepce. Během posuzování koncepce se navrhuje a hodnotí nejen opatření směřující k předcházení nepříznivých vlivů, k jejich vyloučení či alespoň zmírnění, ale rovněž ke zvýšení možných příznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Při posuzování se také vyhodnocuje předpokládaná účinnost navrhovaných opatření.

³⁶ Tyto články upravují postupně obecné povinnosti, zprávu o vlivech na životní prostředí, konzultace, příhraniční konzultace, rozhodování a informace o rozhodnutí.

Přestože tuto povinnost zákon výslovně nestanoví a sama směrnice dává na vybranou, zda posuzování bude probíhat během přípravy plánu nebo programu, nebo až před jeho přijetím, praxe i sama konstrukce zákona klade důraz na průběžnou spolupráci zpracovatele koncepce, jejího předkladatele, posuzovatele a na současné zapojení veřejnosti. SEA by tedy měla probíhat současně se zpracováním koncepce, čímž by mělo v důsledku dojít k zohlednění všech environmentálních požadavků do konečné podoby koncepce a předejít případným problémům při jejím schvalování.

2.3.1. Fáze procesu SEA

Proces posouzení vlivů koncepce na životní prostředí uvádí zákon v § 10c až § 10h a zahrnuje tyto jednotlivé fáze: oznámení koncepce, zjišťovací řízení, návrh koncepce, stanovisko a tzv. monitoring. Směrnice postup podrobněji neupravuje a nechává na členských státech jeho vymezení s ohledem na zásadu subsidiarity. Stanoví ovšem minimální požadavky na vypracování zprávy o vlivech na životní prostředí (SEA dokumentace), provádění konzultací, poskytování informací a monitorování.

2.3.1.1. Oznámení

Oznámení koncepce je prvním krokem v procesu. Zákon jej upravuje v § 10c. Podává jej ten, kdo předkládá podnět ke zpracování koncepce (předkladatel) příslušnému úřadu. Tím je buď ministerstvo životního prostředí, nebo orgán kraje v přenesené působnosti (krajský úřad), pro jehož územně správní obvod je koncepce zpracovávána. Náležitosti oznámení stanoví příloha č. 7. Příslušný úřad je povinen zaslat kopii oznámení do 10 dnů dotčeným správním úřadům (DSÚ) a dotčeným územním samosprávným celkům (DÚSC) a příslušné informace zveřejnit zákonem stanoveným způsobem. Podle § 3 se dotčeným správním úřadem myslí takový správní úřad, který hájí zájmy chráněné zvláštními právními předpisy³⁷ a jehož správní obvod alespoň z části tvoří dotčené území (tedy území, jehož životní prostředí a obyvatelstvo by mohlo být závažně ovlivněno provedením koncepce), a dále Česká inspekce životního prostředí. Dotčeným územním samosprávným celkem

³⁷ Např. zákon o státní památkové péči, o péči o zdraví lidu, zákon o životním prostředí, lesní zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o vodách, apod.

je takový ÚSC, jehož správní obvod alespoň z části tvoří dotčené území. Orgán kraje musí navíc avizovat oznámení koncepce ministerstvu.

Ve lhůtě 20 dní od zveřejnění může každý podat písemné vyjádření k oznámení koncepce. Zákon tak dává možnost účasti na procesu každému – tedy každé fyzické i právnické osobě, což je více než dostačující požadavku na účast veřejnosti v procesu, tak jak jej formuluje SEA směrnice. Podle čl. 6 odst. 2 musí být dána orgánům se zvláštní působností v oblasti životního prostředí a veřejnosti příležitost vyjádřit své stanovisko. Kdo se považuje za veřejnost včetně tzv. dotčené veřejnosti a příslušných nevládních organizací, mají vymezit členské státy.

Zákon blíže nespécifikuje, ve které fázi zpracování koncepce je třeba oznámení předložit. Podle článku 4 odst. 1 směrnice se posouzení provádí během přípravy koncepce a před jejím přijetím. V souladu s touto dikcí je tedy možné oznámit koncepci jak na samém počátku její přípravy, tak v momentě, kdy už je koncepce plně zpracována. První případ je daleko efektivnější vzhledem k včasnému zapojení zpracovatele SEA do procesu a zohlednění všech požadavků a připomínek do tvorby koncepce, na druhou stranu může být v tak rané fázi přípravy obtížné sehnat dostatek informací pro oznámení koncepce a může vést i k problémům ohledně určení obsahu a rozsahu při zjišťovacím řízení. Druhý případ sice umožňuje podrobné posouzení vlivů koncepce na životní prostředí, ovšem často zde dochází k neochotě cokoli měnit na předemtné koncepci, do které již bylo investováno velké množství času i finančních prostředků. Výsledkem tak může být snaha „protlačit“ koncepci bez relevantního zapracování požadavků na ochranu životního prostředí, což samozřejmě staví SEA do pozice pouhé formální procedury.³⁸

2.3.1.2. Zjišťovací řízení

Institut zjišťovacího řízení je v české právní úpravě posuzování vlivů koncepcí novinkou. Předchozí zákon č. 244/1992 Sb. jej ještě neupravoval, což bylo dáno skutečností, že předmětem hodnocení byly z velké většiny pouze celostátní koncepce. Nezabýval se ovšem ani změnami koncepcí. Do zákona č. 100/2001 Sb. se tento institut dostal až pod vlivem novely č. 93/2004 Sb. a směrnice 2001/42/ES. Inspirací mu byla úprava pro projektové posuzování EIA (§ 7). Samotný pojem

³⁸ Srovnej Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J. a kol.: SEA – co přinesla změna legislativy?, EIA-IPPC-SEA, č. 3, červenec 2006, str. 2-7.

zjišťovací řízení zákon ani směrnice nedefinují. Můžeme ale vyvodit, že jde o proces, jehož cílem je určit, zda bude daný projekt nebo koncepce posuzována z hlediska vlivů na životní prostředí a dále vymezení obsahu a rozsahu jejich posouzení. Metodické příručky a zahraniční úprava, včetně SEA Protokolu, používají v tomto smyslu výrazy screening a scoping. Screeningem se rozumí ta část, která určuje, zda bude SEA prováděna. Předmětem scopingu je již specifikace rozsahu posouzení, jež bude obsahem zprávy o vlivech na životní prostředí³⁹. Náš zákon tyto pojmy neodlišuje a úpravu integruje v ustanovení § 10d.

Cílem zjišťovacího řízení je tedy v první řadě určit, zda bude koncepce posuzována procesem SEA. Zákon rozděluje koncepce na ty, které budou posuzovány automaticky (jsou předmětem § 10a odst. 1a)) a ty, které budou podrobeny nejdříve zjišťovacímu řízení (jsou uvedeny v § 10a odst. 1 b) a c)). Předmětem screeningu budou vždy koncepce, u nichž je dotčené území tvořeno územním obvodem pouze jedné obce a veškeré změny koncepcí. Tato úprava bezprostředně navazuje na dikci článku 3 odstavce 5 směrnice, který ukládá členským státům určit, které koncepce z těch, jež nejsou posuzovány automaticky⁴⁰, mohou mít významný vliv na životní prostředí a mají být tedy předmětem screeningu. Směrnice dále stanoví způsob, jakým má být o možném budoucím posuzování rozhodnuto (přezkoumáním jednotlivých případů, určením druhů koncepcí, nebo kombinací obou přístupů). Při zjišťování závažnosti vlivů na životní prostředí musí vzít členské státy v úvahu vždy kritéria uvedená v příloze II.

Spolu s rozšířením působnosti SEA na krajskou a místní úroveň rapidně vzrostl počet koncepcí, které vstupují do zjišťovacího řízení.⁴¹ Současně, především u územních plánů malých obcí, končí screening často závěrem, že koncepce posouzení nepodléhá. Z tohoto důvodu by bylo možné zvážit případné zjednodušení administrativního postupu ve zjišťovacím řízení. Jak bylo uvedeno již v předcházející kapitole, za stejným účelem, tedy zjednodušení a zrychlení procesu by bylo vhodné vyjádřit numerativně území obce (například rozlohou, počtem obyvatel), pro jehož dotčené území bude koncepce automaticky posuzována.

³⁹Více viz Dvořák, L.: Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, Rigorózní práce, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, leden 2009

⁴⁰ Jedná se o koncepce, které stanoví využití menších oblastí na místní úrovni a dále koncepce neuvedené v odst. 2, které stanoví rámec pro budoucí schvalování záměrů (čl. 3, odst. 3 a 4)

⁴¹ Srovnej Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J. a kol.: SEA – co přinesla změna legislativy?, EIA-IPPC-SEA, č. 3, červenec 2006, str. 2-7.

Obdobně by bylo vhodné vymezit změny koncepcí, které budou obligatorně postupovat do procesu SEA bez předchozího screeningu. Byl by tím zajištěn rovněž soulad se směrnicí, která v tomto ohledu není českou legislativou plně reflektována.

V případě, že se daná koncepce posuzovat bude, následuje upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví ve zpracovávané SEA dokumentaci (tzv. scoping). Příslušný úřad je povinen provést zjišťovací řízení na základě oznámení, k němu obdržel vyjádření a kritérií podle přílohy č. 8 a ve lhůtě 35 dnů od zveřejnění oznámení vydat písemný závěr zjišťovacího řízení. Tento závěr zahrnuje:

- obsah a rozsah vyhodnocení, včetně požadavku na zpracování možných variant koncepce
- návrh průběhu posuzování včetně konání veřejného projednání
- důvody, pro které není posuzování koncepce vyžadováno (stanoví-li se tak v průběhu screeningu)
- údaj o počtu vyhotovení návrhu koncepce

Závěr zjišťovacího řízení je příslušný úřad povinen zaslat neprodleně předkladateli, dotčeným správním úřadům a samosprávným územním celkům a zveřejnit jej.

Požadavky na závěr zjišťovacího řízení sice nejsou uvedeny v zákoně taxativně, nicméně by bylo vhodné rozšířit tento závěr o některé dodatečné informace. Důležité jsou zejména informace ohledně požadavků na mezistátní posuzování a na zapojení veřejnosti. Přestože zákon v závěru zjišťovacího řízení požaduje pouze návrh průběhu posuzování koncepce včetně veřejného projednání a v podstatě tak upřednostňuje bližší spolupráci na základě dohody mezi příslušným úřadem a zpracovatelem, bylo by například užitečné již v tomto návrhu stanovit určitý harmonogram konzultací s veřejností včetně upřesnění počtu a formy setkání.

Velký význam pro budoucí posuzování má i návrh variant koncepce. Pokud jsou varianty možné, měl by být požadavek na jejich zpracování zahrnut do tohoto závěru. Vyhodnocení vlivů je pak potřeba zpracovat pro každou variantu zvlášť. Přestože je to dnes již běžnou praxí, v závěru zjišťovacího řízení by měly být rovněž vypořádány připomínky zaslané k oznámení koncepce.

2.3.1.3. Průběh posuzování a vyhodnocení

Průběh posuzování upravuje stručně zákon v § 10e. Zákon stanoví základní povinnosti předkladatele koncepce, posuzovatele a některých dalších účastníků v průběhu procesu. Základní povinností předkladatele je ve lhůtě 30 dní od obdržení závěru zjišťovacího řízení zajistit tzv. autorizovanou osobu ke zpracování vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí. Ve smyslu § 19 musí jít o fyzickou osobu (posuzovatele), která je držitelem příslušné autorizace pro zpracování dokumentace SEA. Podrobnosti upravuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 457/2001 Sb. o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí. Předkladatel o této osobě informuje neprodleně příslušný úřad, který její totožnost zveřejní na internetu.

Z praktického hlediska se jeví poněkud problematicky zákonem stanovená lhůta 30 dní na výběr autorizované osoby⁴². Za předpokladu, že si předkladatel nezajistí posuzovatele již pro zpracování oznámení a spoléhá, že se předmětná koncepce posuzovat nebude, může být takto vymezená lhůta omezujícím faktorem při pořádání výběrového řízení na zpracovatele vyhodnocení. Vzhledem k tomu, že právě kvalita osoby posuzovatele má nesporný vliv na kvalitu celého posouzení, je dostatek času na přípravu zadávacích kritérií ve výběrovém řízení jedním z klíčových prvků celého procesu a neměl by být takto zákonně limitován. Na druhou stranu ze zákona lze vyčíst důraz na zahájení spolupráce mezi zpracovatelem a posuzovatelem již od samého počátku přípravy koncepce a toto ustanovení může být nepřímou snahou zákonodárce o zapojení posuzovatele SEA do procesu již ve fázi oznámení koncepce (již vypracováním samotného oznámení může být pověřen zpracovatel SEA). Spolupráce mezi těmito dvěma subjekty již od raného stádia procesu je základním předpokladem kvalitně zpracovaného vyhodnocení.

Podle dikce zákona je posuzovatel odpovědný za úplné a objektivní zpracování vyhodnocení. V praxi, zejména u rozsáhlých koncepcí, posuzovatel nezpracovává posouzení sám, ale naopak se na něm podílí tým odborníků zaměřených na různé oblasti a aspekty ochrany životního prostředí (tzv. SEA tým). Odpovědnost za zpracování však zůstává v rukou posuzovatele – fyzické osoby.

⁴² Srovnej Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J. a kol.: SEA – co přinesla změna legislativy?, EIA-IPPC-SEA, č. 3, červenec 2006, str. 2-7.

Otázkou je, co zde zákonodárce myslel výrazem „odpovědnost.“ Odpovědností se obecně rozumí sekundární nepříznivý následek, který vznikl porušením původní povinnosti a je předvídan v sankční složce příslušné právní normy⁴³. Zde ovšem s porušením povinnosti náležitě zpracovat vyhodnocení zákon žádnou sankci nespojuje a lze tedy předpokládat, že úmyslem ustanovení bylo dát posuzovateli obecnou povinnost dbát na objektivní zpracování SEA, ať už jím samým, nebo SEA týmem pod jeho dozorem. V širším důsledku by nicméně porušení povinnosti zpracovat odborné a objektivní posouzení mohlo vést až k odebrání autorizace.⁴⁴

Zákon nepodává bližší vymezení, jak má vyhodnocení (v praxi se často používá výraz „SEA dokumentace“) vypadat a omezuje se na odkaz na přílohu č. 9, která uvádí její náležitosti. Zákon vymezuje povinnost úzké spolupráce mezi předkladatelem koncepce a SEA posuzovatelem při zpracování vyhodnocení a zejména ukládá povinnost předkladateli předávat posuzovateli všechna vyjádření došlá v průběhu zpracovávání návrhu koncepce. Posuzovatel má naopak právo požadovat všechny potřebné informace a to nejen od předkladatele, ale rovněž od všech dotčených úřadů a dotčených územních samosprávných celků, kteří jsou povinni informace poskytnout.

2.3.1.4. Návrh koncepce

Předložení návrhu koncepce a zajištění veřejného projednání je další fází procesu SEA a upravuje jej zákon v § 10f. Podle tohoto ustanovení je zpracovatel povinen předložit návrh koncepce spolu s vyhodnocením jeho vlivů na životní prostředí příslušnému úřadu, a to jak v písemné, tak v elektronické formě. Pokud návrh splňuje obsahové náležitosti, je příslušný úřad povinen ve lhůtě 10 dnů od doručení návrh zveřejnit v souladu s § 16 a zaslat k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům. Nevyhovuje-li návrh svým obsah požadavkům přílohy č. 9, vrátí jej příslušný úřad zpracovateli k doplnění.

Předkladatel je dále povinen zorganizovat veřejné projednání návrhu koncepce⁴⁵. Nejméně 10 dní před jeho konáním je povinen informovat o místě a času

⁴³ Viz Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J.: Občanské právo hmotné 2, ASPI, 2006, str. 59

⁴⁴ Více viz subkapitola 2.3.4. SEA tým a Autorizované osoby

⁴⁵ Zde je značný rozdíl v právní úpravě veřejného projednání u koncepcí a u záměrů. Veřejné projednání u záměrů totiž ve smyslu § 9 odst. 9 zajišťuje vždy příslušný úřad a postupuje se u něj podle § 17, který se na veřejné projednání návrhu koncepce výslovně nevztahuje. Od veřejného projednání lze upustit, nepřišlo-li žádné nesouhlasné vyjádření.

konání tohoto veřejného projednání, a to vyvěšením na své úřední desce a na internetu a dále ještě alespoň jedním v místě obvyklým způsobem. Současně musí tuto informaci poskytnout příslušnému úřadu. Veřejné projednání nesmí být konáno dříve, než 30 dní od předložení návrhu koncepce příslušnému úřadu. Každý má právo zaslat příslušnému úřadu písemné připomínky k návrhu nejpozději do 5 dnů od konání veřejného projednání. Vzhledem k tomu, že podávat vyjádření lze již od zveřejnění návrhu, je minimální časový rámec pro jeho připomínkování stanoven na 25 dní⁴⁶. Samotnému předkladateli je do 5 dnů od veřejného projednání přiznáno právo zaslat vyjádření k vyhodnocení. V téže lhůtě musí předkladatel zaslat zápis z veřejného projednání příslušnému úřadu a zveřejnit jej na internetu.

Odchylně upravuje zákon veřejné projednání u koncepcí zpracovávaných ústředním správním úřadem a předkládaným ke schválení vládě podle § 10j. Tam veřejné projednání zajišťuje přímo MŽP.

Ustanovení o veřejném projednání odráží požadavek směrnice na provádění konzultací vyjádřený v článku 6. Podle odst. 1 a 2 je návrh plánu nebo projektu spolu se zprávou o vlivech na ŽP zpřístupněn dotčeným orgánům a veřejnosti. Těmto dotčeným orgánům⁴⁷ (v našem případě DSÚ a DÚZS) a dále veřejnosti podle odst. 4 má být dána skutečná příležitost vyjádřit v přiměřené lhůtě své stanovisko k návrhu a doprovodné zprávě o vlivech na ŽP před jejím přijetím. Odst. 4 pak nechává členským státům volnost v definování pojmu veřejnosti, popřípadě dotčené veřejnosti⁴⁸. Jak je z výše uvedeného zřejmé, sama směrnice sice požaduje přístup k návrhu pro širokou veřejnost, nicméně počítá se skutečností, že podávání připomínek bude vyhrazeno užšímu okruhu dotčených subjektů. Zákon naopak ponechává právo vyjádřit se každému, tedy široké veřejnosti. Tato skutečnost je z pohledu požadavku na účast veřejnosti jistě pozitivní, na druhou stranu se takto velmi benevolentní úprava staví na úkor praxe, kde dochází často k tomu, že vyjádření nebývají v konečné fázi řízení již vyslyšena. O této problematice bude pojednáno později.

⁴⁶ Za předpokladu, že by se veřejné projednání konalo hned po uplynutí 30 dní po předložení návrhu koncepce, bylo by možné podávat připomínky od zveřejnění dokumentu (lhůta 10 dní) až dní po veřejném projednání

⁴⁷ Směrnice je definuje jako orgány, kterých se z důvodu jejich zvláštní působnosti v oblasti životního prostředí mohou týkat vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánů a programů

⁴⁸ Demonstrativně jsou zde zařazeny nevládní organizace, které podporují ochranu životního prostředí, popř. jiné dotčené organizace

Směrnice se nezabývá úpravou procesních kroků ani vymezením úkolů jednotlivých účastníků v této fázi procesu. V našem právním řádu procesní postup upravoval ovšem už předchozí zákon č. 244/1992 Sb., a to podstatně odlišným způsobem, než je tomu dnes.

Zákon č. 244/1992 Sb. v § 14 odst. 3 stanovil povinnost předkladatele vhodným způsobem a po projednání s ministerstvem zajistit zveřejnění návrhu koncepce nejméně 60 dní před jejím projednáním. Návrh koncepce se zpracovanými připomínkami veřejnosti byl poté povinen zaslat příslušnému úřadu k vydání stanoviska. Zákon dále stanovil, že bez stanoviska příslušného orgánu nesmí schvalovací orgán koncepci projednat.

Na první pohled lze mezi současnou a předchozí právní úpravou zaznamenat výrazné změny. V první řadě došlo k podstatnému zkrácení zákonné lhůty pro seznámení se s návrhem koncepce. Jestliže dříve zákon garantoval minimálně 60 dní, dnes může dojít k situaci, kdy bude lhůta činit pouhých 20 dnů (pro předkládání vyjádření 25 dnů), což lze jen těžko vzhledem k požadavku na účast veřejnosti považovat za pozitivní posun. Dostatečná lhůta umožňuje jednak širšímu okruhu veřejnosti seznámit se s návrhem, jednak je předpokladem pro kvalitně zpracované připomínky. Dalším zásadním rozdílem s tím souvisejícím je samotné načasování návrhu koncepce. Zatímco podle současné právní úpravy se návrh předkládá v momentě víceméně finální verze koncepce a do návrhu se zasahuje až v momentě, že příslušný úřad požaduje změny před jejím předložením ke schválení (tedy v případě, kdy by hrozilo vydání záporného stanoviska), zákon č. 244/1992 Sb. výslovně počítal s budoucím zpracováním připomínek veřejnosti do návrhu před předložením příslušnému úřadu k vydání stanoviska. Tímto ustanovením vlastně zákon ukládal povinnost zpracovateli koncepce vypořádat se s připomínkami veřejnosti. Oproti tomu dnes zákon takovou povinnost neuvádí a v důsledku tak může docházet k opomíjení těchto připomínek a vydání stanoviska s jejich pouhým formálním vypořádáním.

Posledním aspektem předchozí právní úpravy byla také mnohem menší angažovanost příslušného úřadu v procesu. Povinnosti byly v první řadě ukládány předkladateli. Tak například připomínky byly v době platnosti starého zákona adresovány rovnou předkladateli koncepce, zatímco dnes jsou zasílány příslušnému

úřadu. Samotné zveřejnění návrhu koncepce rovněž zajišťoval předkladatel, a to vhodným způsobem po konzultaci s ministerstvem.⁴⁹

Současná úprava tak je vzhledem ke svému účelu v některých ustanoveních krokem zpět oproti úpravě v předchozím zákoně. Úkolem SEA je v první řadě dosáhnout co největší kompatibility koncepce s požadavky na ochranu životního prostředí. Pokud tedy proces SEA považujeme za nástroj, který má toto zabezpečit, je důležité, aby procesní postup umožnil úpravy posuzovaného dokumentu právě ještě v průběhu zpracování SEA a ne až na základě stanoviska. V současném zákoně je kladen mnohem větší důraz na práci a výstupy příslušného úřadu, jemuž jsou adresovány připomínky a na jehož názoru záleží, zda budou požadovány změny v návrhu koncepce. V této fázi je samozřejmě také snahou předkladatele, aby z jeho pohledu finální koncepce „prošla“ a připomínky se již nezohledňovaly. Naopak v dřívější úpravě, kde ležela odpovědnost za zpracování připomínek do dokumentu na bedrech předkladatele a úkolem úřadu pak bylo posoudit, zda byly připomínky dostatečně vypořádány, byl v důsledku mnohem lépe zajištěn účel SEA.

2.3.1.5. Stanovisko

Postup při vydání stanoviska k návrhu koncepce a jejím schvalování upravuje zákon č. 100/2001 Sb. v § 10g. Náležitosti stanoviska ke koncepci, na rozdíl od stanoviska EIA, jež jsou podrobně upraveny v příloze č. 6, zákon nespecifikuje. Lze je ovšem použít analogicky.⁵⁰ Podle tohoto ustanovení je stanovisko podkladem ve schvalovacím řízení a koncepce bez něj nemůže být schválena. Stanovisko vydává příslušný úřad na základě návrhu koncepce, vyjádření k němu podaných a veřejného projednání ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení zápisu z veřejného projednání. Ve stanovisku může příslušný úřad vyjádřit nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, může ale také navrhnout jeho doplnění, nebo kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce. Po vydání stanoviska jej neprodleně zašle předkladateli, dotčeným správním úřadům a územním samosprávným celkům a zveřejní jej. Nesouhlasná stanoviska se v praxi vyskytují velmi zřídka, příkladem z poslední doby

⁴⁹ Srovnej Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J. a kol.: SEA – co přinesla změna legislativy?, EIA-IPPC-SEA, č. 3, červenec 2006, str. 2-7.

⁵⁰ Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, ABF – nakladatelství ARCH, 2005, Praha, 1. vydání, str. 60

ovšem může být schválení Politiky územního rozvoje ČR z roku 2008 i přes vydané negativní stanovisko.⁵¹

Schvalující orgán je povinen zohlednit požadavky a podmínky uvedené ve stanovisku. V případě, že stanovisko takové podmínky sice stanoví, ovšem do koncepce zahrnuty nejsou, nebo pouze z části, je schvalující orgán povinen svůj postup zdůvodnit. Po schválení je povinen koncepci včetně výše uvedeného odůvodnění a opatření pro zajištění sledování a rozboru vlivů koncepce zveřejnit a do 7 dnů informovat příslušný úřad, DSÚ a DÚSC.

Úprava vydání stanoviska vychází obsahově z čl. 8 směrnice. Podle tohoto článku se při vypracování plánu nebo programu a před jeho přijetím vezme v úvahu zpráva o vlivech na životní prostředí a předmětná vyjádření. Směrnice tedy stejně jako zákon nepožadují zapracování připomínek a spokojují se s poněkud vágním pojmem jejich „vzetí v úvahu.“ Směrnice rovněž nepracuje s pojmem stanovisko a neodděluje tak od sebe řízení schvalovací a proces SEA. Naopak nechává členským státům na výběr, zda proběhne schvalovací řízení až po posouzení SEA, nebo zda půjde o jeden integrovaný proces.

Zmínku o institutu stanoviska uváděl rovněž předchozí zákon č. 224/1992 Sb. Ten, na rozdíl od současného zákona zakazoval koncepci bez vydaného stanoviska nejen schválit, ale rovněž projednat.

Velmi diskutovaným tématem je především otázka závaznosti stanoviska. Stanovisko je totiž závazné jen z procesního hlediska – ve smyslu § 10g odst. 4 bez jeho vydání nemůže být koncepce schválena⁵². Jinak tomu je z hmotně-právního hlediska. Podle platné právní úpravy je stanovisko totiž pouhým podkladem pro budoucí rozhodování ohledně schválení koncepce. Zákon sice ukládá schvalujícímu orgánu povinnost zohlednit podmínky a požadavky uvedené ve stanovisku, nicméně i v případě, že do koncepce zapracovány nebudou, schvalující orgán může koncepci povolit. Zákon mu klade pouze povinnost tento svůj postup odůvodnit. Stanovisko tudíž není závazné a v důsledku ani soudně přezkoumatelné. Přezkum ovšem není vyloučen v rámci přezkumu již schválené koncepce v rámci postupu stanoveného pro konkrétní právní formu, ve které

⁵¹ Stanovisko k vyhodnocení vlivů Politiky územního rozvoje na ŽP a jeho odůvodnění viz. <http://eia.cenia.cz/sea/zur/detail.php?id=MZP015Z>

⁵² Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, ABF – nakladatelství ARCH, 2005, Praha, 1. Vydání, str.61

se předmětná koncepce schvaluje.⁵³ Příkladem může být zrušení opatření obecné povahy⁵⁴, jakožto právní formy stanovené pro zásady územního rozvoje a územní plány, na základě postupu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

Přestože se otázka závaznosti stanoviska týká jak posuzování projektového, tak strategického, u SEA vystupuje v porovnání s EIA jako podstatně méně palčivý problém. Je to dáno tím, že koncepce teprve stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů a jejím samotným schválením ještě nemůže bezprostředně dojít k nenávratné škodě na životním prostředí, ani k zásahu do subjektivního práva žádné osoby. Jinak je tomu ovšem u stanoviska EIA, které obdobně jako SEA stanovisko závazné není, jeho přezkum je ovšem možný v rámci žaloby podané proti rozhodnutí vydanému v navazujícím povolovacím řízení. Jak judikoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze 14. 6. 2006⁵⁵: „*Stanovisko představující pouze odborný podklad pro vydání následných rozhodnutí není samo o sobě v rámci správního soudnictví přezkoumatelné. Stanovisko může být soudem přezkoumáno teprve tehdy, když dojde správním rozhodnutím, jehož bylo stanovisko podkladem, k reálnému zásahu do právní sféry fyzické nebo právnické osoby.*“

Dalším problémem, který může nastat, je provádění dodatečných změn v dokumentu po odevzdání dokumentace SEA příslušnému úřadu, popřípadě až po vydání stanoviska. Tímto se mohou do koncepce dostat z hlediska vlivu na životní prostředí problematická opatření, nebo naopak vypadnout ta příznivá bez možnosti posuzovatele SEA nastalou situací jakkoliv ovlivnit. V současnosti neexistují žádné reálně fungující mechanismy, které by po vydání stanoviska SEA stanovily kontrolu dalších úprav, nebo dohled nad její implementací a monitoringem vlivů ze strany posuzovatele⁵⁶. Tento jev se podle p. Kortanové objevuje u velkého množství koncepcí a vzhledem k jeho závažnosti by bylo na místě přizpůsobit legislativu tak, aby této situaci bylo bezpodmínečně zabráněno. Takové jednání totiž významně ohrožuje důvěru v SEA a popírá celý její smysl.

⁵³ Více o právních formách koncepcí viz subkapitola 2.2.2. Koncepce hodnocené dle zákona

⁵⁴ Srovnej rozsudky Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 12. 2008, sp. zn. 1 Ao 4/2008-110 a ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006-74: „Schválení či změna územně plánovací dokumentace jsou opatřeními obecné povahy, k jejich přezkumu je v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s. oprávněn Nejvyšší správní soud.“

⁵⁵ Více viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 2 As 59/2005-136

⁵⁶ Srovnej příspěvek Kortanová, J.: Překážky efektivního procesu SEA, 7. Mezinárodní konference EIA/SEA 2009

2.3.1.6. Sledování a rozbor vlivů koncepce (monitoring)

Sledování vlivů schválené koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví nově upravuje zákon v § 10h. Dřívější právní úprava se o tzv. monitoringu nezmiňovala vůbec. Úprava opět vychází z transponované směrnice 2001/42/ES, která monitoring, jak sledování a rozbor vlivů koncepce nazývá, upravuje ve svém čl. 10. Tento článek ukládá členským státům povinnost monitorovat významné vlivy plánů a programů na životní prostředí, aby včas zjistily nepředpokládané negativní dopady a aby byly schopny učinit vhodná nápravná opatření. Tuto úpravu český zákon přebírá. Kromě sledování vlivů na životní prostředí navíc zmiňuje i vlivy na veřejné zdraví. Stanoví dále povinnost informovat o nastalé situaci příslušný úřad a dotčené správní úřady a zároveň rozhodnout o změně koncepce. Zákon oblast monitoringu oproti směrnici ještě rozšiřuje a o působnost dotčených správních úřadů, které mohou v momentě prokázání závažného negativního vlivu, a nelze-li po dohodě se schvalujícím orgánem tyto vlivy omezit nebo jinak zmírnit, podat podnět ke změně koncepce.

Na újmu tohoto institutu je ovšem skutečnost, že zákon nestanoví bližší charakteristiku sledování vlivů schválené koncepce, zejména není nikde blíže specifikováno, jakým způsobem se má monitoring provádět, které vlivy se mají sledovat, nebo kdy a jak výstupy zveřejňovat. Zřejmě z těchto důvodů nejsou dosud výsledky monitoringu příliš relevantní a interpretovatelné. Prof. Ing. Josef Říha ve svém článku⁵⁷ píše: „v dokumentaci často chybějí budoucí odhady bud' úplně, nebo jsou tak nejednoznačné, nebo hrubě zkrácené, že lze na jejich základě monitoring jen těžko zpracovat.“

Kromě výše zmíněného je potřeba dodat, že neexistují ani mechanismy, které by kontrolovaly a sledovaly, jestli jsou dodržovány podmínky a požadavky vyplývající ze stanoviska k návrhu koncepce, tak jak je uvedeno v § 10g odst. 2 a 4. Tímto se bohužel použitelnost tak významného instrumentu, jakým by monitoring měl být, značně relativizuje.

Některé složkové zákony monitorování vlivů na životní prostředí ve fázi realizace koncepce ovšem samostatně upravují. Příkladem může být stavební zákon,

⁵⁷Viz Říha, J.: Trendy a otazníky v oblasti EIA/SEA, EIA-IPPC-SEA, č. 2, duben 2007, str. 21-27

který v § 35 ukládá ministerstvu pro místní rozvoj ve spolupráci s ministerstvy a jinými ústředními správními orgány vypracovávat každé 4 roky zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje, jejíž náležitosti jsou vymezeny v odst. 2. Podobně v § 42 StZ je stanovena povinnost KÚ předložit nejpozději do 2 let od vydání zásad územního rozvoje nebo poslední aktualizace zastupitelstvu kraje zprávu o jejich uplatňování. Zákon ukládá KÚ návrh zprávy konzultovat s obcemi kraje a dotčenými orgány. Náležitosti zprávy jsou předmětem § 9 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Pro územní plány je povinnost provádět jejich pravidelné vyhodnocení (nejméně jednou za 4 roky) uložena v § 55 StZ pořizovateli, který po konzultaci návrhu s dotčenými orgány a krajským úřadem předkládá zprávu zastupitelstvu obce. Ustanovení o aktualizaci strategických dokumentů upravuje rovněž například vodní zákon (zákon č. 254/2001 Sb.), který pro plán hlavních povodí ČR a plány oblastí povodí požaduje přezkoumání každých 6 let ode dne jejich schválení podle postupu v předchozích odstavcích. V zákoně o odpadech (zákon č. 106/2005 Sb.) je zase stanovena povinnost kraje zaslat vyhodnocení plnění plánu odpadového hospodářství kraje MŽP každoročně do 15. listopadu následujícího roku. Vyhodnocení plnění plánu odpadového hospodářství ČR pak provádí ministerstvo každoročně do 31. prosince. Vyhodnocení se provádí podle soustavy indikátorů stanovené v závazné části plánu odpadového hospodářství České republiky. Podobně je monitoring vymezen i v řadě dalších předpisů. Nedostatkem zůstává skutečnost, že úprava v jednotlivých zákonech je velmi nejednotná a často chybí procesní postup pro provedení monitoringu, popřípadě relevantní kritéria pro hodnocení vlivů. Pro některé koncepce není úprava provedena vůbec.

Směrnice v odst. 2 čl. 10 umožňuje využít stávající opatření tak, aby se zabránilo opakovanému monitorování. Tuto úpravu zákon nepřebírá, pravděpodobně vzhledem ke skutečnosti, že u nás před platností stávajícího zákona žádné sledování prováděno nebylo a nelze tedy uplatnit neexistující stávající opatření.

2.3.2. Mezistátní posuzování

Posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice státu upravuje nově zákon ve své druhé hlavě. Mezistátní posuzování koncepcí se tak dostává do české právní úpravy vůbec poprvé a oproti starému zákonu č. 244/1992 Sb. ještě

rozšiřuje územní působnost SEA. Požadavky na strategické posuzování přesahující hranice států upravil poprvé SEA Protokol k Espoo úmluvě. Rovněž směrnice SEA tuto materii přebrala a upravuje ji v článku 7 věnovanému příhraničním konzultacím. Zákon v § 14a a § 14b upravuje zvláště mezistátní posuzování koncepce prováděné na a mimo území České republiky. Předmětem jsou tedy koncepce:

- podle zákona 100/2001 Sb., pokud dotčené území může zasahovat i mimo oblast České republiky
- podle zákona 100/2001 Sb., pokud o takové posouzení stát, jehož území může být zasaženo významnými vlivy na ŽP, požádá
- které mají být prováděné na území jiného státu a které mohou mít závažný vliv na území České republiky

Posuzování probíhá vždy podle právního řádu státu původu s výjimkou situace, kdy by jiný postup upravovala mezinárodní smlouva, popřípadě bilaterální smlouvy uzavřené mezi sousedními státy.⁵⁸ Pokud zákon v hlavě II nestanoví jinak, postupuje se obdobně jako u posuzování koncepcí vnitrostátních podle hlavy I.

Příslušným úřadem je vždy Ministerstvo životního prostředí, kterému musí být každá taková koncepce k posouzení postoupena, ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí. Další změnou je možnost prodloužení lhůt pro vyjádření až o 30 dní a ostatních lhůt přiměřeně, pokud o to dotčený stát požádá.

V případě koncepce, jež by mohla mít závažný vliv na území druhého státu, nebo požádá-li o to tento stát, je ministerstvo povinné zaslat tomuto státu návrh koncepce k vyjádření (vyhodnocení je podle § 10f jeho nedílnou součástí) a současně mu nabídnout konzultaci. Pokud dotčený stát požaduje účastnit se mezistátního posuzování, ministerstvo si od něj vyžádá informace o stavu jeho životního prostředí, které do 5 pracovních dnů postoupí předkladateli a posuzovateli. Projeví-li dotčený stát zájem o konzultaci, ministerstvo a rovněž předkladatel i posuzovatel se jí musí zúčastnit. Informace o konzultaci musí být také zveřejněna. Ministerstvo zapracuje vyjádření dotčeného státu do stanoviska ke koncepci a ve lhůtě 10 dnů jej zašle dotčenému státu. V případě, že vyjádření nezohlední, nebo jej zohlední jen z části, musí tento krok ve stanovisku odůvodnit. Schválenou koncepcí spolu s informacemi

⁵⁸ V této oblasti nebyla dosud žádná bilaterální smlouva Českou republikou uzavřena.

podle § 10g odst. 5⁵⁹ zašle ministerstvo ve lhůtě 7 dnů od jejího obdržení dotčenému státu.

Druhým případem je posuzování vlivů koncepce v druhém státě, jež by mohla mít závažný vliv na našem území. Pokud ministerstvo obdrží od státu původu návrh koncepce a případnou nabídku ke konzultaci, je povinno do 20 dnů tyto informace zveřejnit a současně je zaslat dotčeným správním úřadům a samosprávným územním celkům k vyjádření. Každý má právo zaslat k návrhu koncepce své písemné vyjádření, a to ve lhůtě 30 dnů. Ministerstvo poté zašle státu původu všechna vyjádření spolu se svým a s informací, zda má zájem účastnit se konzultace. Na žádost státu původu sdělí rovněž údaje o stavu životního prostředí na dotčeném území. Pokud ministerstvo včas obdrží informaci o místě a času veřejného projednání, zpřístupní ji podle § 16. Obdobně zveřejní údaj o schválení koncepce a její znění, má-li jej k dispozici.

2.3.3. SEA dokumentace

Vyhodnocení vlivů na životní prostředí je nejdůležitější fází celého SEA procesu a je současně ztělesněním požadavku na integraci prvků ochrany životního prostředí do přípravy koncepcí. Zdrojem pro požadavek na zpracování SEA dokumentace se stala směrnice SEA, která ve svém článku 5 stanovuje povinnost zpracovat zprávu o vlivech na životní prostředí (tzv. environmental report) a konkretizuje její obsah. Podle odst. 1 se v této zprávě určí, popíše a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rovněž „rozumná náhradní řešení s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti“. Informace vyžadované ve zprávě stanoví příloha I. Podle čl. 2 písm. c) je zpráva částí dokumentace plánu nebo programu a musí být tedy obligatorně spolu s ní předložena. Obdobně i česká legislativa v ustanovení § 10f stanoví, že vyhodnocení zpracované posuzovatelem je nedílnou částí koncepce. Směrnice se dále zabývá některými aspekty s vyhodnocením souvisejícími. Zejména v odst. 3 dává možnost využít ke zpracování dokumentace informace již získané na jiných úrovních rozhodování, čímž sleduje zabránění opakovaným posuzováním. Rovněž

⁵⁹ Odůvodnění a opatření pro zajištění sledování a rozboru vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví

toto ustanovení našlo ohlas v českém zákoně, konkrétně v § 10b odst. 3, kde je dovoleno využít údaje z jiného posuzování.

Zákon oproti tomu žádné konkrétnější ustanovení k SEA dokumentaci a jejím cílům nedává, ovšem na různých místech zmiňuje požadavky s posouzením související. V § 10e stanoví, že vyhodnocení musí být zpracováno a odkazuje na jeho obsahové náležitosti v příloze 9. Na rozdíl od směrnice, která klade důraz na zpracování variantních řešení všude tam, kde je to možné, zákon nic takového neuvádí. Na druhou stranu ovšem § 10b odst. 1 požaduje zhodnocení vlivů provedení i neprovedení koncepce, tudíž minimálně s tzv. nulovou variantou (tedy neprovedením koncepce) počítá. Navíc se podle zákona mají hodnotit kromě přímých vlivů i vlivy nepřímé, což pro změnu neuvádí směrnice. Povinnost zpracovat koncepci ve variantách může vyplynout ze zjišťovacího řízení. Zpracování koncepce ve variantách by mělo být základním předpokladem směřujícím k výběru nejvhodnějšího řešení a tím následného přispění na cestě k udržitelnému rozvoji. Důležité však je, aby variantní řešení existovalo v celém průběhu procesu, ne jen na jeho začátku nebo na konci. Skutečnost je ovšem taková, že zpracovatel koncepce často preferuje jednu variantu, kterou cíleně prosazuje⁶⁰. Zásadním problémem pak spočívá v tom, že se na počátku posuzuje vliv na životní prostředí pouze ve vztahu k této jedné variantě a případná další řešení přijdou na řadu až v dalších fázích procesu, v momentě kdy je zřejmé, že původní řešení nevyhovuje. Zde je třeba podotknout, že ani tzv. nulová varianta není pro optimální řešení přínosem.

Bod 6 přílohy č. 9 dále stanoví povinnost identifikovat v dokumentaci závažné vlivy navrhovaných variant koncepce, včetně sekundárních, synergických a kumulativních, krátkodobých, středně i dlouhodobých, trvalých, přechodných, pozitivních i negativních. Zejména hodnocení kumulativních efektů je trvalým kamenem úrazu procesu SEA. Cílem tohoto posouzení je identifikovat takové závažné vlivy, které sice samotná koncepce nemá, ve spojení s jinými plány a projekty realizovanými v předmětném území, ovšem mít může. Posuzování selhává především v hodnocení kumulativních vlivů konkurenčních projektů a v zahrnutí menších dosud neposuzovaných koncepcí. Odhady dopadů strategických záměrů

⁶⁰ Viz Říha, J.: Trendy a otazníky v oblasti EIA/SEA, EIA-IPPC-SEA, č. 2, duben 2007, str. 21-27

jsou podle některých odborníků⁶¹ často zcela nevyhovující. Tento vysoký stupeň nejistoty ohledně předpovědi budoucího vývoje vychází často bohužel i z postoje pořizovatele koncepce, který usiluje o její schválení a nemá zájem na dosažení přesvědčivého obrazu budoucího vývoje. V důsledku tak dochází k popření principu předběžné opatrnosti a ke zkreslení skutečné závažnosti možných vlivů. Především v tomto hodnocení se také nejzřetelněji projevuje subjektivní názor zpracovatele posouzení.⁶¹ Sjednocující metodologická pravidla by mohla tento nedostatek z velké části odstranit.

Samotný obsah SEA dokumentace, jak již bylo zmíněno výše, je předmětem přílohy č. 9. Na rozdíl od předchozí právní úpravy, která sice již také požadovala zpracování zprávy o posouzení vlivů na životní prostředí na základě tehdejší přílohy č. 3⁶² (v podstatě šlo o výčet vlivů na obyvatelstvo a na jednotlivé složky ekosystému), je nová úprava mnohem komplexnější co do objemu požadovaných dat i co do celkové struktury jednotlivých kapitol. Podle některých autorů⁶³ však ani tato nová úprava nesplňuje požadavky na smysluplný a použitelný obsah dokumentace. Zejména je jí vytýkána přílišná rozsáhlost až podrobnost v některých bodech, což často „vede k uvádění údajů bez informační hodnoty a bez vztahu k dané koncepci.“⁶⁴ Podle těchto autorů se některé kapitoly se také obsahově překrývají,⁶⁵ popřípadě ani nelze přesně určit, co se pod daným bodem rozumí. Naopak některé body lze jen obtížně vzhledem k charakteru posuzované koncepce naplnit⁶⁶. Přitom by SEA dokumentace měla splňovat jak požadavky z odborného hlediska, tak být srozumitelná pro laickou veřejnost. Důležitým předpokladem jsou také jasné

⁶¹ Srovnej články: Musil, M., Hrnčířová, J. a kol.: Kvalita posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA), EIA-IPPC-SEA, č. 2, duben 2008 a Říha, J.: Trendy a otázky v oblasti EIA/SEA, EIA-IPPC-SEA, č. 2, duben 2007, str. 21-27.

⁶² Příloha č. 3 zákona č. 244/1992 Sb. se sice vztahovala k náležitostem dokumentace pro EIA posuzování, přiměřeně se měla ovšem použít i na posuzování strategické

⁶³ Mgr. Martin Smutný, Ing. Jana Svobodová, Ing. Jana Hrnčířová, Ing. Vladimír Rimmel, Ing. Jitka Fidlerová, Ekotoxa, s.r.o. – osobní konzultace s posuzovatelem SEA

⁶⁴ Viz Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J. a kol.: SEA – co přinesla změna legislativy?, EIA-IPPC-SEA, č. 3, červenec 2006, str. 2-7.

⁶⁵ Příkladem mohou být kapitoly 7 (Plánovaná opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech závažných negativních vlivů na životní prostředí vyplývající z provedení koncepce) a 10 (Popis plánovaných opatření k eliminaci, minimalizaci a kompenzaci negativních vlivů zjištěných při provádění koncepce), dále kapitoly 2 (Informace o současném stavu životního prostředí v dotčeném území a jeho pravděpodobný vývoj v situaci bez provedení koncepce) a 3 (Charakteristiky životního prostředí v oblastech, které by mohly být provedením koncepce významně zasaženy)

⁶⁶ U koncepcí bez konkrétních průmětů lze například těžko zpracovat kapitolu 4 (Současné problémy životního prostředí významné pro koncepci, vztahující se zejména k oblastem se zvláštním významem pro životní prostředí) – tento bod by bylo zřejmě vhodné nahradit vyhodnocením vlivů koncepce na lokality soustavy Natura 2000 za předpokladu, že je požadováno

a jednoznačné závěry, které musí bezprostředně vyplývat z obsahu posouzení a nesmí s ním kolidovat.

Právě skutečnost, že kapitoly přílohy 9 nedávají někdy jasnou představu toho, jakými informacemi mají být konkrétně naplněny, je otázkou, zda by neměla existovat jednoznačná metodika, nebo prováděcí právní předpis, který by obsah konkretizoval. Zejména by bylo vhodné kvantifikovat závažné vlivy, například po vzoru metodiky určené pro hodnocení vlivů na soustavu Natura 2000 tak, aby z vyhodnocení vyplynul jednoznačný závěr. Za současného stavu každá autorizovaná osoba používá svoji vlastní metodiku, popřípadě jen vyplňuje textem některé z bodů přílohy. Výsledkem toho je, že v mnoha případech dochází k nepřesným formulacím, nebo úplně chybí argumentace podporující významnost vlivu. Podle některých autorů⁶⁷ „se také často stává, že závěr vyhodnocení je opřen o čistě subjektivní názor autora, popřípadě uvádí nepřítomnost závažného vlivu poté, co o něm v textu hovoří.“ Sjednocením výstupu vyhodnocení by mělo dojít především k objektivizaci závěru posouzení a k jeho přezkoumatelnosti.

2.3.4. SEA tým a autorizované osoby

Směrnice SEA ve svém článku 12 ukládá členským státům povinnost zajistit, aby zprávy o vlivech na životní prostředí byly dostatečně kvalitní. Přijatá opatření mají být poté sdělena Evropské komisi (EK).

Prostředkem k zajištění odborně zpracované dokumentace slouží institut autorizovaných osob (tzv. posuzovatelů). V souladu s ustanovením § 19 může vyhodnocení vlivů na životní prostředí zpracovat jen fyzická osoba, která je držitelem příslušné autorizace, a to po splnění podmínek stanovených Ministerstvem životního prostředí a složení odborné zkoušky. Rovněž pro zpracování posouzení vlivů na veřejné zdraví je potřeba být držitelem osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, které uděluje ministerstvo zdravotnictví. Podmínkou udělení autorizace je bezúhonnost, praxe v oboru v délce nejméně 3 let, odborná způsobilost a plná způsobilost k právním úkonům. Předpokladem pro splnění odborné způsobilosti je ukončené vysokoškolské vzdělání

⁶⁷ Srovnej Musil, M., Hrnčířová, J., Smutný, M. a kol.: Kvalita posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA), EIA-IPPC-SEA, č. 2, duben 2008, str. 12-14.

na úrovni alespoň bakalářského stupně a současně vykonání zkoušky odborné způsobilosti. Autorizaci uděluje MŽP po dohodě s ministerstvem zdravotnictví na dobu 5 let, přičemž je možno ji o dalších 5 let prodloužit.

MŽP má rovněž oprávnění autorizaci jejímu držiteli odejmout, a to buď jako sankci za závažné či opakované porušení zákona, popřípadě neplní-li povinnosti vyplývající pro něj z rozhodnutí o udělení autorizace, anebo na základě změny podmínek, za kterých byla autorizace vydána. Při jejím udělení i odejmutí se postupuje podle ustanovení o správním řízení.

Zbývá dodat, že autorizace umožňuje posuzovateli provádět posouzení vlivů na životní prostředí nejen v oblasti strategické, ale rovněž projektové. Na rozdíl od procesu SEA se v posuzování vlivů záměrů vyskytuje v řízení jedna fáze navíc tzv. posudek. Tento institut, který zákon upravuje v § 9, slouží k přezkoumání správnosti dokumentace EIA a jeho zpracování je opět vyhrazeno pouze autorizované osobě, kterou za tímto účelem zajistí příslušný úřad. Konstrukce posudku, tak jak funguje v procesu EIA, zákon pro SEA nepřebíral.

Zákon v § 10e činí posuzovatele odpovědným za úplné a objektivní zpracování vyhodnocení. V praxi se ovšem na zpracování hodnocení podílí často celá skupina osob – tzv. SEA tým. SEA tým se skládá z odborníků z různých oblastí životního prostředí (v závislosti na obsahu posuzované koncepce), kteří by měli reprezentovat různé názory na míru a způsob jeho ochrany. Důležitým předpokladem je fungující spolupráce mezi zpracovatelem koncepce a SEA týmem a to po celou dobu přípravy dokumentu, ideálně již od předložení oznámení. Mezi těmito dvěma subjekty by měla probíhat průběžná výměna údajů, připomínek a konzultací. Výjimkou ovšem není situace, kdy SEA tým nesdílí stejný názor ohledně vlivů na životní prostředí nebo výběru nejvhodnější varianty se zpracovatelem koncepce. Za každé využití i odmítnutí doporučení posuzovatele SEA je odpovědný sám její zpracovatel. Nezpracování doporučení do návrhu koncepce musí být zdůvodněno. Všechny nezohledněné připomínky SEA týmu jsou současně uvedeny v SEA dokumentaci.⁶⁸

⁶⁸ Více viz Jandová, E., Svobodová, J.: Účast veřejnosti v SEA, metodická příručka, Zapojení veřejnosti do strategického posuzování vlivů na životní prostředí, Centrum pro komunitní práci ČR, říjen 2003

2.4. Účast veřejnosti

Zapojení veřejnosti je důležitým prvkem procesu SEA. Veřejnost by měla mít možnost seznámit a vyjádřit se ke zpracovávané koncepci a rovněž k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Požadavky na účast veřejnosti a zabezpečení jejího práva na informace vychází hned z několika dokumentů na různých úrovních. V první řadě je v tomto ohledu nutné zmínit Aarhuskou úmluvu, která upravuje tři okruhy práv veřejnosti: právo na informace, účast na řízení a přístup k právní ochraně. V souladu s Aarhuskou úmluvou upravuje požadavky na účast veřejnosti směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí. Povinnost konzultací stanoví rovněž ve svém článku 6 směrnice SEA.

2.4.1. Účast veřejnosti podle Aarhuské úmluvy

Ve vztahu k posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí má největší význam druhý pilíř Aarhuské úmluvy týkající se účasti veřejnosti v řízení, a to konkrétně její článek 7, který upravuje účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí. Tato úprava je velmi stručná a ponechává prostor pro nalezení vhodné formy zapojení veřejnosti do procesu. Článek ukládá signatářským státům přijmout prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a to v transparentním a spravedlivém rámci. Úprava dále odkazuje na čl. 6, jehož předmětem je účast na rozhodování o specifických činnostech. V těchto ustanoveních garantuje úmluva veřejnosti především tato práva⁶⁹:

- právo na rozumné lhůty pro informování veřejnosti a její přípravu (čl. 6 odst. 3)
- právo veřejnosti účastnit se v počátečním stádiu rozhodování, kdy jsou všechny možnosti otevřeny (čl. 6 odst. 4)
- právo veřejnosti na zohlednění jejich připomínek – „právo na odpověď“ (čl. 6 odst. 8)

⁶⁹ Srovnej Motzke, R., Podskalská, S.: Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi, PLANETA odborný časopis pro životní prostředí, ročník XV, číslo 6/2007, str. 29-30

Úmluva tedy, stejně jako směrnice, nechává na členských státech, aby vymezily, kdo je veřejnost, jež se může procesu účastnit. Dokladem toho je i chybějící odkaz na odst. 7 článku 6, který při rozhodování o specifických činnostech garantuje veřejnosti podávat připomínky nebo stanoviska relevantní ve vztahu k předmětné činnosti.

Jak bylo uvedeno výše, problémem naší právní úpravy zatím přetrvává především nesoulad s právem účasti veřejnosti v raném stádiu procesu, tak jak to zaručuje úmluva. Tato situace jde ruku v ruce s kvalitním zohledněním vyjádření. Pokud se k připomínkám přihlížet nebude, jejich vypořádání vždy bude pouhou formalitou.

2.4.2. Konzultace podle SEA směrnice

SEA směrnice upravuje účast veřejnosti pouze rámcově v čl. 6 věnovanému konzultacím a částečně také v čl. 7 týkajícím se přeshraničních konzultací. Podrobnosti nechává na členských státech. Směrnice ukládá dvě základní povinnosti – zpřístupnit návrh plánu nebo programu a zprávu o vlivech na životní prostředí (odst. 1) a umožnit k těmto dokumentům vyjádřit své stanovisko před jejich schválením (odst. 2). Subjektem podle odst. 1 jsou jednak orgány, kterých se z důvodu jejich zvláštní působnosti v oblasti životního prostředí mohou týkat vlivy vyplývající z provádění koncepcí (odst. 3), jednak veřejnost. Subjektem práva na informace jsou tedy jak všechny dotčené orgány (především dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky), tak veškerá veřejnost.

Subjektem práva podle odst. 2 jsou opět výše zmíněné dotčené orgány a dále pouze veřejnost, která je zahrnuta pod „veřejnost“ podle odst. 4. Na tomto místě opět směrnice odkazuje na úpravu členských států a stanovuje jim povinnost definovat, kdo je veřejnost, popř. dotčená veřejnost nebo veřejnost pravděpodobně dotčená rozhodováním podle směrnice, včetně příslušných nevládních organizací. Směrnice tedy nepředpokládá, že by připomínky ke koncepci podával každý, jak je tomu v naší právní úpravě, ale pouze zákonem definovaná veřejnost. V tomto ohledu jde naše úprava nad rámec směrnice.

Směrnice dále v článku 9 upravuje povinnost členských států zveřejňovat informace o rozhodnutí ohledně přijatého plánu nebo programu, opatření k monitoringu a také prohlášení, jehož obsahem je:

- shrnutí, jak byly vzaty v úvahu zpráva o vlivech na životní prostředí, vyjádření zaslaná k návrhu koncepce a výsledky přeshraničních konzultací
- důvody pro výběr přijatého plánu či programu s ohledem na další projednávaná rozumná řešení

Směrnice tak v souladu s Aarhuskou úmluvou výslovně stanoví povinnost vypořádání vyjádření, přičemž podrobnosti úpravy už nechává na členských státech.

2.4.3. Zapojení veřejnosti podle zákona

Zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí požaduje zapojení veřejnosti hned několika způsoby. V první řadě stanoví informace, které se musí povinně zveřejňovat, a také konkretizuje způsob, jakým se tyto informace zveřejňují (§ 16). Upravuje také minimální povinnost veřejného projednání návrhu koncepce a umožňuje veřejnosti zasílat k návrhu písemné připomínky a to v různých fázích řízení.

Zákon nedefinuje pojem „dotčená veřejnost,“ jak již bylo uvedeno výše, a vychází z širokého pojetí veřejnosti. Subjektem výše uvedených práv je každý - tedy jak jednotlivá fyzická osoba, tak právnická osoba, sdružení osob i různé nevládní organizace.

Informování veřejnosti

Zákon ukládá povinnost informovat veřejnost v průběhu řízení tak, aby měla možnost seznámit se s relevantními údaji a v zákonem stanovených případech se k nim i vyjádřit. Podle § 16 musí příslušný úřad zajistit zveřejnění:

- informace o oznámení koncepce a o tom, kdy a kde je do něj možné nahlédnout
- informace o návrhu koncepce a o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet
- informace o místě a času konání veřejného projednání
- informace o konzultaci při mezistátním posuzování
- závěru zjišťovacího řízení
- stanoviska ke koncepci

Zákon dále upřesňuje, jakým způsobem mají být výše uvedené informace zveřejněny. Musí se tak vždy stát třemi rozdílnými cestami: na internetu, na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků a dále ještě nejméně jedním

v dotčeném území obvyklým způsobem (například v rozhlase nebo místním tisku). Za den zveřejnění se považuje den vyvěšení informace na úřední desce dotčeného kraje. Dotčené územní samosprávné celky mají povinnost předmětné informace na své úřední desce neprodleně vyvěsit a to po dobu nejméně 15 dnů.

Právo zasílat vyjádření

V určitých fázích řízení přiznává zákon veřejnosti rovněž právo zasílat příslušnému úřadu písemné vyjádření. Konkrétně se jedná o fázi oznámení koncepce (§ 10c odst. 3), kdy může každý ve lhůtě 20 dnů zaslat písemné vyjádření k oznámení koncepce. Dále v § 10f odst. 5 je veřejnosti umožněno zaslat připomínky jak k návrhu koncepce, tak k jejímu vyhodnocení, a to ve lhůtě do 5 dnů po konání veřejného projednání. K zveřejněnému návrhu je ovšem možné vyjadřovat se již před konáním veřejného projednání, čímž se lhůta prodlužuje na minimálně 25 dní. Zákon dále stanoví, že k vyjádřením došlým po lhůtě nebude příslušný úřad přihlížet. Povinností příslušného úřadu je k připomínkám přihlédnout při určování obsahu a rozsahu posuzování ve zjišťovacím řízení a při vydávání stanoviska.

Logickou odezvou na právo podávat připomínky by mělo být také právo na jejich vypořádání. V této souvislosti zákon pouze stanoví v příloze č. 9 v bodě 14 jako jednu z jejich obsahových náležitostí souhrnné vypořádání vyjádření obdržených ke koncepci z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví.

V praxi se souhrnné vypořádání připomínek běžně uvádí také do závěru zjišťovacího řízení. Naopak o vypořádání vyjádření k návrhu koncepce se zákon nikde nezmiňuje, příslušný úřad ovšem často jako jednu z podmínek stanoviska ke koncepci uvádí povinnost pořizovatele vyjádření vypořádat. Zohlednění připomínek při vydávání stanoviska je ovšem problematické. Problém tkví především v tom, že návrh koncepce je zveřejněn až v momentě jeho finální podoby, která už je sama o sobě často kompromisem mezi jejím zpracovatelem a SEA posuzovatelem. Zveřejnění koncepce a dokumentace SEA i jejich veřejné projednání nastupuje tedy až v závěrečné fázi celého procesu posuzování. V této fázi již většinou není žádná vůle dokument jakkoliv měnit a případné připomínky do něj zapracovat a lze je pouze tedy formálně vypořádat.

Veřejné projednání

V souvislosti s právem veřejnosti podávat písemná vyjádření, upravuje zákon § 10f odst. 3 a 4 povinnost předkladatele koncepce zorganizovat veřejné projednání návrhu a vyhodnocení SEA. Zákon v souvislosti s tím ukládá předkladateli další povinnosti, zejména nejméně 10 dní před konáním veřejného projednání zveřejnit v souladu s § 16 informaci o místě a času jeho konání a po jeho konání zaslat příslušnému úřadu zápis a zveřejnit jej na internetu.

Veřejné projednání spočívá v setkání zástupců předkladatele, zpracovatele koncepce a SEA týmu se zainteresovanými osobami a veřejností, jehož cílem je srozumitelně prezentovat koncepci a vyhodnocení vlivů na životní prostředí a získat názor veřejnosti. Současně občané mohou aktivně otázkami vstupovat do procesu a vznášet připomínky.

V praxi by bylo vhodné využít i dalších možných způsobů zapojení veřejnosti s cílem včas ji informovat a zapojit do celého procesu přípravy koncepce a jejího posouzení. V úvahu připadá například průběžné zveřejňování pracovních verzí koncepce včetně průběžně zpracovávaných SEA vyhodnocení jednotlivých etap⁷⁰. Prostředkem k tomu mohou být internetové stránky zřízené u předkladatele nebo posuzovatele koncepce, nebo například zorganizování veřejných slyšení a projednání vícekrát během zpracování koncepce. Možností je také zapojení tzv. poradní skupiny⁷¹ složené ze zástupců předkladatele a zpracovatele koncepce, zpracovatele SEA, zástupců samosprávy a státní správy v oblasti životního prostředí na dotčeném území a zástupců nevládních organizací nebo občanů. Úkolem poradní skupiny je získávat průběžné připomínky, provádět analýzy problému a hledat možné alternativy řešení a v návaznosti na to diskutovat jednotlivé fáze procesu a doporučovat realizaci nápravných opatření.

Samotné připomínkování návrhu koncepce v průběhu jejího zpracování je ovšem problematické z praktického hlediska, a to vzhledem k obrovské časové a administrativní náročnosti. Za předpokladu, že by navíc zákonodárce stanovil povinnost došlá vyjádření v návrhu zohlednit, nebo jejich nezohlednění odůvodnit,

⁷⁰ Hrnčířová, J., Svobodová, J.: Expertní metody ve strategickém plánování, Integra Consulting Services, s.r.o.

⁷¹ Metodika posuzování vlivů na životní prostředí, Edice Planeta, ročník XII, číslo 7/2004

byl by tento postup pravděpodobně téměř nezvládnutelný, což je také důvodem, proč se odborníci k takové praxi staví velmi skepticky.

Otázka nutnosti zabývat se vyjádřeními a současně je kvalitně vypořádat by také mohla být řešena zúžením okruhu osob, které mají právo připomínky podat. Příkladem může být stavební zákon, který rozlišuje dvě formy participace veřejnosti – podávání připomínek a podávání námitek⁷². Zatímco právo podávat připomínky má široká veřejnost, námítky může podat pouze dotčený vlastník nebo zástupce veřejnosti. Zástupce veřejnosti přitom zastupuje skupinu osob, které uplatňují v řízení stejný názor. Zatímco s připomínkami může příslušný úřad naložit podle svého uvážení, rozhodnutí o námítce musí být součástí vydaného územního plánu. Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat a popřípadě podat žalobu k správnímu soudu. Obdobně by bylo možné v procesu přípravy koncepce definovat tzv. dotčenou veřejnost (ve smyslu Aarhuské úmluvy), která by zastupovala zájmy veřejnosti v oblasti ochrany životního prostředí (šlo by tedy například o zainteresované zástupce veřejnosti a nevládní organizace), jejíž vyjádření by příslušný úřad měl povinnost vzít v úvahu a jednotlivě vypořádat. Oproti tomu připomínky široké veřejnosti by mohly být vypořádány souhrnně, popřípadě by jejich zohlednění záleželo čistě na vůli příslušného úřadu. Jak bylo už několikrát v předchozím textu zmíněno, sama směrnice SEA nepředpokládá zapojení široké veřejnosti do řízení.

⁷² Srovnej § 39 odst. 2, § 48 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu

3. SPECIFICKÉ POSTUPY POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽP

3.1. Hodnocení vlivů územně plánovací dokumentace

Jedny z nejčastěji se vyskytujících koncepcí jsou dokumenty, které se uplatňují v oblasti územního plánování, tj. politika územního rozvoje České republiky, zásady územního rozvoje jednotlivých krajů a územní plány měst a obcí.

Ve smyslu § 19 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu je jedním z úkolů územního plánování posuzovat vlivy těchto koncepcí na udržitelný rozvoj území. Obsah vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je přitom v zákoně definován tak, že vedle dalších náležitostí je jeho povinnou součástí i posouzení vlivů na životní prostředí v rozsahu obdobném standardní SEA dle zákona č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí a posouzení vlivu na soustavu Natura 2000 podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil.

3.1.1. Posuzování vlivů na udržitelný rozvoj území

Hodnocení vlivů na udržitelný rozvoj⁷³ upravuje vyhláška vlády č. 500/2006 Sb. o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Obsah vyhodnocení stanoví ve své příloze č. 5. Podle § 18 odst. 1 stavebního zákona „*udržitelný rozvoj území uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*“ Udržitelný rozvoj území spočívá ve vyváženém vztahu tří územních podmínek, tzv. pilířů:

- příznivé životní prostředí
- hospodářský rozvoj
- soudržnost obyvatel území (příznivé sociální podmínky)

Účelem posuzování je tedy zjištění potenciálního vlivu uplatňování územně plánovací dokumentace na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území (§ 19 odst. 2). Vyvážeností se rozumí „takový proporcionalní vztah mezi výše uvedenými pilíři, který zajišťuje optimální využití území a ochranu jeho hodnot.“

⁷³ Srovnej Metodický pokyn pro Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, 04/2008

3.1.2. Zákon č. 183/2006 Sb. a vyhodnocení vlivů územních plánů

SEA se u dokumentů v oblasti územního plánování zpracovává v širším kontextu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Tvoří část A přílohy č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Při posuzování se postupuje podle odst. 2 až 5 zákona č. 100/2001 Sb. (§ 10i) při současném respektování procesní úpravy pořizování dokumentu podle stavebního zákona. Rámcový obsah pro vyhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí je obsažen v příloze výše uvedeného zákona. Zpracovatelem vyhodnocení vlivů na životní prostředí může být pouze autorizovaná osoba ve smyslu § 19 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Specifikem právní úpravy vyhodnocení vlivů územních plánů na udržitelný rozvoj je přetrvání jisté dvojkolejnosti procesů. Část A (SEA posouzení) představuje kontinuitu s předchozí praxí, kdy se postupovalo výhradně podle zákona č. 100/2001 Sb. Zatímco dnes se postupuje podle přílohy stavebního zákona, některé úkony se nadále provádějí podle ZPV. Zdvojování informací se projevuje i v samotném vyhodnocení, kde vedle množství údajů o stavu životního prostředí v SEA dokumentaci existují obdobná data v územně analytických podkladech nebo v samotné ÚPD. Podobně se překrývá dvojí vyjadřování krajského úřadu, který se jako dotčený orgán vyjadřuje k územnímu plánu a zároveň jako příslušný úřad vydává na základě ZPV stanovisko k SEA⁷⁴.

3.1.3. Postup při pořizování územního plánu

Pro územní plán se SEA zpracovává jen tehdy, stanoví-li tak orgán kraje jakožto dotčený orgán, na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Krajský úřad stanoví rovněž ve svém stanovisku požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení včetně možných variant řešení. Zjišťovací řízení ve smyslu § 47 odst. 2 a 3 zákona č. 183/2006 Sb. probíhá po zveřejnění návrhu zadání územního plánu, v němž pořizovatel uvádí hlavní cíle a požadavky na jeho zpracování. Dotčené orgány a krajský úřad mají podle tohoto ustanovení právo uplatnit ve lhůtě 30 dní od obdržení návrhu zadání své požadavky na obsah územního plánu a požadavek na vyhodnocení jeho vlivů na životní prostředí, včetně jeho obsahu a rozsahu. Podle kompetentních osob na KÚ je určitým

⁷⁴ Více viz Svoboda, M.: SEA a vyhodnocení vlivů ÚPD na udržitelný rozvoj dle současné právní úpravy, DVH CR spol. s r.o., příspěvek na 7. Konferenci SEA/EIA 2009

omezením nedostatečná propojenost legislativních postupů podle zákona o posuzování vlivů na ŽP a stavebního zákona. Problémem je zejména skutečnost, že pořizovatelům územně plánovací dokumentace nevyplývá povinnost předložit krajskému úřadu dostatečné podklady pro stanovení požadavků na obsah a rozsah vyhodnocení SEA v počáteční fázi projednání územního plánu (např. nemusí předkládat grafickou část zadání). Naopak v konečné fázi není stanovena povinnost předkládat KÚ veškeré podklady pro vydání kvalifikovaného stanoviska, zejména připomínky ostatních dotčených úřadů a veřejnosti.⁷⁵

Pokud byl uplatněn požadavek na posouzení vlivů na životní prostředí, popřípadě vyhodnocení vlivů na soustavu Natura 2000, automaticky se zpracovává celé vyhodnocení na trvalý rozvoj území.

K posouzení je otázka, zda požadavek na zpracování SEA nebo Natura 2000, který automaticky spouští celý mechanismus vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, a vyžaduje tedy významně širší a komplikovanější posouzení, nepovede v praxi vzhledem k jeho vysoké časové a finanční náročnosti, k neochotě taková vyhodnocení zpracovávat a snaze se buď posouzení vyhnout, nebo zpracování koncepce odložit. Na druhou stranu byly pro všechny obce s rozšířenou působností zpracovány územně analytické podklady a rozbor udržitelného rozvoje území, na které by měl územní plán navazovat a být s nimi v souladu. Z tohoto hlediska by se nabízela jako řešení varianta hodnotit vliv na udržitelný rozvoj území vždy a naopak posouzení SEA a Natura 2000, tj. body A a B přílohy č. 5 k vyhlášce 500/2006 Sb., zpracovávat jen na požadavek dotčeného orgánu.

Vyhodnocení se projednává v rámci projednání návrhu nebo konceptu územního plánu. V případě, že se koncept nezpracovává, postupuje se přímo k vypracování návrhu územního plánu.

Koncept územního plánu

Koncept územního plánu se pořizuje buď na podnět dotčeného orgánu, nebo z vlastní iniciativy zastupitelstva. Od návrhu se liší v tom, že je zde územní plán zpracován ve variantách. Posuzují se jednotlivé varianty včetně porovnání jednotlivých variant se současným stavem v území a mezi sebou.

⁷⁵ Více viz Kučová, D.: Efektivita SEA z pohledu krajského úřadu Moravskoslezského kraje, 7. Mezinárodní konference EIA/SEA 2009

O konceptu územního plánu se koná veřejné projednání, přičemž každý má právo se k němu vyjádřit do 15 dnů. Poté krajský úřad vydá koordinované stanovisko. Pokud je zřízena Rada obcí pro udržitelný rozvoj území (tzv. Rada obcí), která je zvláštním orgánem obecního úřadu obce s rozšířenou působností, projedná vyhodnocení a sdělí své vyjádření s doporučením jedné varianty. Pořizovatel na základě projednání a přijatých stanovisek vypracuje návrh pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj včetně zdůvodnění výběru varianty řešení je součástí jejich odůvodnění.

Návrh územního plánu

Návrh územního plánu se zpracovává buď rovnou na základě schváleného zadání, nebo následně po schválení výše uvedených pokynů. V případě, že bylo zpracováno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj již v konceptu, přechází do návrhu územního plánu ve formě odůvodnění té varianty, která byla vybrána. O tomto návrhu se koná společné projednání, po kterém k němu mohou do 30 dnů uplatnit svá stanoviska dotčené orgány a sousední obce připomínky. O projednání návrhu ÚP se sepisuje zpráva (§ 12 vyhlášky č. 500/2006 Sb.), která se předkládá krajskému úřadu k posouzení návrhu (§ 51 StZ), a jejíž náležitostí je i sdělení ohledně zohlednění výsledků vyhodnocení. Krajský úřad sdělí své stanovisko k návrhu pořizovateli do 30 dnů, v opačném případě platí, že s předloženým návrhem souhlasí. Pro vydání stanoviska stanoví zákon možnost prodloužení lhůty až o 30 dní, nicméně i tak je lhůta podle pracovníků KÚ⁷⁶ často nedostačující. Z projednání územních plánů s dotčenými úřady a následně s veřejností totiž mohou vyplynout požadavky na přepracování dokumentu, ke kterým již krajský úřad nemá posléze příležitost vyjádřit se. Vhodnější by proto bylo, kdyby měl KÚ možnost vydat stanovisko k vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí až ve fázi finální podoby územně plánovací dokumentace.

Řízení o územním plánu

O posouzení návrhu územního plánu se koná veřejné projednání. Jak je z výše uvedeného výkladu zřejmé, je toto projednání, za předpokladu, že nebyl

⁷⁶ Více viz Kučová, D.: Efektivita SEA z pohledu krajského úřadu Moravskoslezského kraje, 7. Mezinárodní konference EIA/SEA 2009

projednáván koncept, první příležitostí, kdy se veřejnost může k dokumentu vyjádřit. Kromě připomínek, které může podávat široká veřejnost, se zde uplatňuje i institut námitek, což jsou jakési „kvalifikované připomínky“, které mohou podávat vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem a zástupce veřejnosti. Zástupce veřejnosti je ve smyslu § 23 StZ fyzická nebo právnická osoba, která je zmocněna určitým minimálním počtem občanů obce, aby uplatňovala věcně shodnou připomínku. Pořizovatel poté vyhodnotí výsledky projednání a zpracuje návrh rozhodnutí o námítkách. V případě rozporů zajistí úpravu územního plánu. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj včetně stanoviska krajského úřadu k vyhodnocení vlivů na životní prostředí a sdělení, jak bylo vyhodnoceno, je součástí územního plánu (§ 53 odst. 5).

V souladu s § 10i odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. je schvalující orgán povinen zdůvodnit, jak zohlednil podmínky vyplývající ze stanoviska k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

3.1.4. Účast veřejnosti podle stavebního zákona

Podle § 44 zákona č. 183/2006 Sb. může občan, popřípadě FO nebo PO, která má vlastnická nebo obdobná práva k pozemku či stavbě na území obce, iniciovat svým podnětem rozhodnutí o pořízení územního plánu. Konečné slovo je ale vždy na zastupitelstvu obce.

Poprvé se může veřejnost vyjádřit již k zadání návrhu územního plánu, a to ve lhůtě 30 dní od jeho zveřejnění na úřední desce. V této fázi je dokument teprve v podobě stanovení cílů a požadavků na zpracování návrhu a nelze se tedy vyjadřovat ke konkrétním věcem. Připomínky mohou směřovat jak k návrhu zadání, tak zejména k požadavkům na provedení variantního řešení (tedy ke zpracování konceptu) nebo posouzení vlivů na životní prostředí.

O konceptu se vždy koná veřejné projednání. Ve lhůtě 15 dnů od projednání může každý uplatnit své připomínky, vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem a zástupce veřejnosti mohou podat námítky. Rozdíl mezi připomínkou a námitkou spočívá v tom, že zatímco připomínka je pořizovatel povinen zohlednit, o námitce musí být rozhodnuto a rozhodnutí zdůvodněno.⁷⁷

⁷⁷ Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit, Zelený kruh, 2008

Součástí návrhu územního plánu je poté odůvodnění výběru varianty řešení a rovněž vyhodnocení zohlednění námitek a připomínek. O návrhu územního plánu se koná veřejné projednání až po společném jednání dotčených orgánů, krajského úřadu a obce, pro kterou je návrh vypracováván a po následném posouzení krajským úřadem. Zákon dává povinnost stanovení třicetidenní lhůty k seznámení se s návrhem. Nejpozději při veřejném projednání může veřejnost uplatnit připomínky, vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti námitky. K návrhu územního plánu se předkládá i stanovisko krajského úřadu k SEA, pokud byla zpracována. Na rozdíl od zpracování konceptu, je toto poslední příležitost, kdy je možné se k návrhu územního plánu vyjádřit. K později uplatněným námitkám a připomínkám, stejně jako k těm, o kterých bylo rozhodnuto při vydání zásad územního rozvoje, se již nepřihlíží. Pořizovatel a zastupitelstvo obce jsou povinni se připomínkami zabývat jako podkladem pro územní plán. O námitkách musí vydat rozhodnutí. Toto rozhodnutí obsahuje vlastní odůvodnění, které se uvede jako součást odůvodnění územního plánu. Rozhodnutí o námitkách lze napadnout žalobou a v případě, že je žalobě vyhověno, je obec povinna uvést územní plán do souladu se zrušujícím rozhodnutím.

Nedostatkem zákona v oblasti účasti veřejnosti je, podobně jako u ostatních koncepcí, byť projevujícím se zde ještě ve větší míře, její účinné zapojení až v konečných fázích procesu. Pokud se totiž nezpracovává koncept územního plánu, po kterém následuje obligatorně veřejné projednání, má veřejnost prakticky první příležitost vyjádřit se k návrhu územního plánu až v úplně závěrečné fázi, po společném jednání a zapracování stanovisek všech dotčených orgánů a sousedních obcí. Přestože zákon nechává otevřenou cestu možné nápravě, popřípadě i opakovanému veřejnému projednání, často již není ochota připomínky zohlednit.

Příkladem může být proces schvalování Politiky územního rozvoje České republiky. Podle stavebního zákona je Ministerstvo pro místní rozvoj povinno předložit veřejnosti k připomínkování hotový návrh Politiky územního rozvoje ČR spolu s vyhodnocením SEA a Natura 2000. Zelený kruh uvádí, že „přestože

k dokumentu bylo uplatněno přes devět tisíc připomínek, nemělo to žádný vliv na jeho obsah. Zohlednění návrhů je totiž v této fázi již prakticky nemožné“.⁷⁸

Právní úprava postupu při pořizování územních plánů a zpracování vyhodnocení jejich vlivů na udržitelný rozvoj ve stavebním zákoně je zajisté v mnohém pokrokovější, než úprava posuzování vlivů na životní prostředí v zákoně č. 100/2001 Sb. Především bylo dosaženo pokroku ohledně účasti veřejnosti v procesu a diferencovaných forem jejich participace. Velký význam mají rovněž v ustanovení, která explicitně požadují vyhodnocení, jak byly zohledněny připomínky a námítky, popřípadě požadují vydání stanovisek k došlým vyjádřením. Samotný zákon je také mnohem podrobnější a požaduje širší konsensus ve vztahu k zabezpečení udržitelného rozvoje a předcházení újmy na životním prostředí.

3.2. Hodnocení vlivů na soustavu Natura 2000

Úprava Natury 2000 vychází z právních předpisů Evropských společenství, konkrétně z transpozice směrnic Rady č. 92/43/EHS z 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, ve znění pozdějších předpisů (směrnice o stanovištích), a č. 79/409/EHS z 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (směrnice o ptácích), jež se do české legislativy dostaly v souvislosti s novelizací zákona č. 114/1992 Sb. zákonem č. 218/2004 Sb. Cílem právní úpravy je v rámci ochrany těchto lokalit provádět posuzování vlivů plánů nebo projektů, které by mohly mít závažný dopad na předměty ochrany. Toto tzv. naturové posuzování je předmětem odst. 3 a 4 čl. 6 směrnice č. 92/43/EHS.

3.2.1. Zákon č. 114/1992 Sb. a jeho vztah k SEA

Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny se ve své čtvrté části věnuje úpravě vzniku a ochrany speciální soustavy přírodních lokalit, tzv. Natura 2000.⁷⁹ Povinnost posuzování vlivů koncepcí na tuto soustavu (dále jen „naturové hodnocení“) vychází z ustanovení § 45h a provádí se podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb. ve spojení s postupem podle zákona č. 100/2001 Sb. Pokud

⁷⁸ Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy 2008, Zelený kruh, Praha 2009

⁷⁹ ZOPK definuje Naturu 2000 jako „celistvou evropskou soustavou území, která umožňuje zachovat přírodní stanoviště a stanoviště druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření ve stavu příznivém z hlediska ochrany nebo popřípadě umožní tento stav obnovit.“ Na území České republiky je Natura 2000 tvořena ptačími oblastmi a evropsky významnými lokalitami.

se naturové hodnocení zpracovává, současně se musí vždy vypracovat i SEA. Vyhodnocení SEA včetně naturového hodnocení je nedílnou součástí návrhu koncepce. Budou-li identifikovány vlivy na soustavu Natura 2000 jako významně negativní, musí být ve vyhodnocení SEA navrženo nesouhlasné stanovisko.

Obdobně jako v případě vyhodnocení SEA, mohou podle § 45i odst. 3 ZOPK hodnocení provést jen fyzické osoby, které jsou držiteli zvláštní autorizace. Rozsah požadovaného vzdělání, obsah zkoušky a důvody pro odnětí autorizace jsou předmětem vyhlášky MŽP č. 468/2004 Sb. o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

3.2.2. Předmět a způsob posuzování

Z hlediska posuzování vlivů na soustavu Natura 2000 se hodnotí různé strategické, rozvojové a sektorové koncepce, které by mohly buď samostatně, nebo ve spojení s jinými, významně ovlivnit příznivý stav předmětu ochrany⁸⁰ nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Možnost přítomnosti významného vlivu se musí zjišťovat u všech koncepcí, přičemž stanovisko orgánu ochrany přírody je obligatorní náležitostí oznámení podle přílohy č. 7 ZPV.

Podle § 45i je předkladatel povinen předložit návrh koncepce orgánu ochrany přírody,⁸¹ který je povinen vydat odůvodněné stanovisko do 30 dnů ode dne doručení žádosti. Není-li možnost významného vlivu vyloučena, musí být daná koncepce předmětem posouzení. Významným vlivem se podle metodiky MŽP⁸² rozumí:

- rušivý až likvidační vliv na stanoviště či populaci druhu nebo jejich podstatnou část
- významné narušení ekologických nároků stanoviště nebo druhu
- významný zásah do biotopu nebo do přirozeného vývoje druhu
- významný negativní vliv na celistvost lokality

Přítomnost takového vlivu vylučuje schválení koncepce. Výjimkou je její schválení za podmínek § 45i odst. 9, 10, 11 ZOPK (viz dále).

⁸⁰ Předmětem ochrany jsou druhy ptáků, pro něž je lokalita vymezena (PO) nebo typy evropských stanovišť a evropsky významné druhy, pro které je lokalita zařazena do národního seznamu (EVL).

⁸¹ Podle § 75 a násl. zákona č. 114/1992 Sb. je orgánem ochrany přírody příslušné k vydání stanoviska krajský úřad, správa chráněné krajinné oblasti, správa národního parku, újezdní úřad a Ministerstvo životního prostředí, v jehož územní působnosti se nachází dotčená EVL nebo PO

⁸² Metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, Věstník Ministerstva životního prostředí, listopad 2007, ročník XVII, částka 11

Samotné posuzování probíhá v rámci procesu SEA podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Hodnotí se tedy jak přímé, tak nepřímé vlivy, včetně možnosti kumulovaných vlivů, možnost havárie a stav bez provedení záměru. Vzhledem k vysokému stupni ochrany je potřeba uplatňovat ještě ve větší míře princip předběžné opatrnosti, všechna tvrzení uvedená v naturovém hodnocení by měla být důsledně podložena odbornými podklady a odůvodněna. V případě, že z hodnocení vyplývá mírně negativní vliv, měla by autorizovaná osoba navrhnout zmírňující opatření. Tato opatření musí být zapracována do vyhodnocení a poté do stanoviska ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. a musí být realizována.

Pokud naopak hodnocení konstatuje významné negativní vlivy, může zadavatel nechat přepracovat zadání a předložit k posouzení a stanovisku novou variantu. Za předpokladu, že neexistuje variantní řešení bez významného vlivu, může autorizovaná osoba provést hodnocení jednotlivých variant a současně navrhnout kompenzační opatření. Tento návrh je ovšem pro orgán ochrany přírody nezávazný a nemusí být respektován. Za této situace je možné schválit pouze variantu s nejmenším možným negativním vlivem, a to současně jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptačích oblastí a evropsky významných lokalit (§ 45i odst. 9). Kompenzační opatření tedy musí být realizována před schválením koncepce, kterou dojde k negativnímu ovlivnění lokalit. Pokud se navíc jedná o lokalitu s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy, lze koncepci schválit jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podléhají souhlasnému stanovisku Evropské komise (§ 45i odst. 10). Kompenzační opatření podle odst. 9, včetně návrhu opatření k jejich zajištění, stanoví orgán ochrany přírody a musí být zahrnuta do koncepce. OOP je rovněž povinen informovat MŽP, které o tom spraví Evropskou komisi.

Závěrem vyhodnocení může být také konstatování, že vzhledem k přílišné obecnosti koncepce a nemožnosti identifikovat závažné vlivy, nelze posouzení vlivů provést. V tom případě bude uvedeno, že realizace veškerých projektů a aktivit musí probíhat při přísném respektování ochrany evropsky významných lokalit a ptačích oblastí. Hodnocení pak bude zpracováno až na úrovni podrobnějšího zpravování koncepce, nebo na úrovni záměrů.

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 spjato 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 odborníci⁸³ 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 záměru už nemůže obsáhnout. Jakýmsi přechodným stádiem je pak posuzování vlivů ÚPD, které sice spadá do kategorie

⁸³ 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

strategické, prakticky se však velmi přibližuje vzhledem k charakteru koncepce hodnocení projektového.

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. 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 Ostravě⁸⁴: „*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,

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

kteře současny 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 směrnici 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, 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 zpracovat 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 zpracovat připomínky veřejnosti do návrhu koncepce před jejím postoupením úřadu k vydání stanoviska. Obligatořní 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 povolovacím 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 implementací⁸⁵. Tento problém považuji za skutečnost způsobilou velmi zásadním způsobem ohrožit 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

⁸⁵ Více viz Kortanová, J.: Překážky efektivního procesu SEA, Integra Consulting Services s.r.o., příspěvek na 7. konferenci SEA/EIA 2009

a k jejímu obsahu vyjádří, často nebývají podané připomínky do návrhu již zpracovány 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 složité změnu 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 dvoj kolejnosti, která spočívá kromě společného postupu podle dvou zákonů také ve zdvojení informací v SEA dokumentaci a územně analytických podkladech a v dvojediné 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.⁸⁶ 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 správy⁸⁷. 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.

⁸⁶ Více viz zpráva ELS (2006): Analysis of the transposition and implementation of EC Directives, Environmental Law Service, January 2006

⁸⁷ Srovnej Svoboda, M.: SEA a vyhodnocení vlivů ÚPD na udržitelný rozvoj dle současné právní úpravy, příspěvek na 7. Mezinárodní konferenci SEA/EIA, 2009

SEZNAM ZKRATEK

ČSFR	-	Československá federativní republika
ČR	-	Česká republika
DSÚ	-	dotčený správní úřad
DÚSC	-	dotčený územní samosprávný celek
EHK	-	Evropská hospodářská komise
EIA	-	Environmental Impact Assessment
EK	-	Evropská komise
ES	-	Evropská společenství
EU	-	Evropská unie
FO	-	fyzická osoba
CHKO	-	chráněná krajinná oblast
IS	-	informační systém
KÚ	-	krajský úřad
LZPS	-	Listina základních práv a svobod
MŽP	-	ministerstvo životního prostředí
NSS	-	Nejvyšší správní soud
OECD	-	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OOP	-	orgán ochrany přírody
OSN	-	Organizace spojených národů
PO	-	právnícká osoba
SEA	-	Strategic Environmental Assessment
StZ	-	stavební zákon
ÚAP	-	územně analytické podklady
ÚP	-	územní plán
ÚPD	-	územně plánovací dokumentace
ÚSC	-	územní samosprávný celek
ZOPK	-	zákon o ochraně přírody a krajiny
ZPV	-	zákon o posuzování vlivů na životní prostředí
ŽP	-	životní prostředí

SEZNAM ZDROJŮ

Literatura:

- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 2. přepracované vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, str. 195-227
- Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem, ABF - nakladatelství ARCH, 1. vydání, Praha, 2005
- Dvořák, L.: Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, rigorózní práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, leden 2009
- Humlíčková, P.: Účast veřejnosti na řízeních o ochraně životního prostředí v právní teorii a praxi, rigorózní práce, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, květen 2009
- Damohorský, M., Stejskal, V.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2003
- Sborník SEA/EIA 2009, 7. mezinárodní konference, Regionální centrum EIA, s.r.o., Ostrava, duben 2009
- Langrová, V.: Přehled judikatury z oblasti životního prostředí, Praha, ASPI, 2007
- Motzke, R., Podskalská S.: Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi, PLANETA - odborný časopis pro životní prostředí, ročník XV, číslo 6/2007
- Plos, J.: Nový stavební zákon s komentářem pro praxi, Grada, 2007
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo, obecná část, 6. vydání, C. H. Beck, 2006

Odborné články a materiály

- Metodika posuzování vlivů na životní prostředí, Edice Planeta, Odborný časopis pro životní prostředí, ročník XII, číslo 7/2004
- Metodický pokyn pro Vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ústav územního rozvoje, 04/2008
- Věstník Ministerstva životního prostředí, Metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, listopad 2007, ročník XVII, částka 11
- Humlíčková, P., Černý, P.: Zpráva o implementaci Aarhuské úmluvy, Zelený kruh, Praha, 2008
- Od územního plánování po stavební povolení – kdy a jak se účastnit, Zelený kruh, 2. vydání, Praha, 2008

- Jandová, E., Svobodová, J.: Účast veřejnosti v SEA, metodická příručka, Zapojení veřejnosti do strategického posuzování vlivů na životní prostředí, Centrum pro komunitní práci ČR, říjen 2003
- Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., a kol.: SEA - co přinesla změna legislativy?, EIA-IPPC-SEA, č. 3, červenec 2006
- Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., a kol.: SEA - co přinesla změna legislativy? Část 2: Personální a odborné zajištění procesů SEA, EIA-IPPC-SEA, č. 4, říjen 2006
- Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., a kol.: SEA - co přinesla změna legislativy? Část 3: Jaká je praxe?, EIA-IPPC-SEA, č. 1, leden 2007
- Říha, J.: Trendy a otazníky v oblasti EIA/SEA, EIA-IPPC-SEA, č. 2, duben 2007
- Chvojková, E., Volf, O.: Tříleté zkušenosti s naturovým hodnocením, EIA-IPPC-SEA, č. 2, duben 2008
- Musil, M., Hrnčířová, J., Smutný, M., Machová, M.: Kvalita posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA), EIA-IPPC-SEA, č. 2, duben 2008
- Merta, L.: Územní plán Liptál, Hodnocení vlivu koncepce dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., listopad 2009
- Zpráva komise o uplatňování a účinnosti směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice 2001/42/ES)
- Zpráva komise o uplatňování a účinnosti směrnice EIA (směrnice 85/337/EHS ve znění směrnic 97/11/ES a 2003/35/ES)
- Analýza transpozice a implementace směrnice EIA v právním řádu ČR, Ekologický právní servis, březen 2007
- Moldan, B.: K otázce souladu ochrany životního prostředí a hospodářského rozvoje, Sociologický časopis, XXXII, 3/1996, Centrum Univerzity Karlovy pro otázky životního prostředí, Praha

Elektronické zdroje

www.mzp.cz	-	Ministerstvo životního prostředí ČR
www.cenia.cz	-	Česká informační agentura ŽP
http://issar.cenia.cz	-	Informační systém statistiky a reportingu
http://mis.cenia.cz	-	Metadatový portál MŽP ČR
http://geoportal.cenia.cz	-	Portál veřejné správy České republiky
www.arnika.org	-	Arnika (nezisková organizace)
www.ucastverejnosti.cz	-	Oficiální stránka Aarhuské úmluvy v ČR
www.zelenykruh.cz	-	Zelený kruh

- <http://obcan.ecn.cz> - Občanská společnost
- www.mvcr.cz - Ministerstvo vnitra České republiky
- www.integranet.cz - Integra Consulting Services
- www.viaiuris.cz - Bulletin pro právo ve veřejném zájmu online
- www.eps.cz - Ekologický právní servis
- www.natura2000.cz - Natura 2000 (AOPK ČR)
- www.ochranaprirody.cz - Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
- <http://ec.europa.eu/environment/eia> - stránky Evropské komise

RÉSUMÉ

Environmental Impact Assessment (EIA, SEA)

Environmental Impact Assessment is currently one of the most important legal instruments of environmental protection whose goal is to avoid the irreparable injuries on environment and contribute to the idea of sustainable development. However, this institute is from time to time criticized for its excessive formality and the lack of effectiveness.

The aim of the thesis is to analyse the legislation concerning Strategic Environmental Assessment (SEA) in the Czech Republic, as well as its evolution and international context in order to verify or deny reasons of the criticism. The entire study seeks to emphasize the weak or disputed points and consequently tries to outline possible solutions. It also compares conformity of the positive law with European directives and multilateral agreements.

The content is divided into three chapters excluding the introduction and the conclusion. First chapter may be considered as a research of history and resources relating to environmental assessment. The chapter is composed of two parts. Part One describes the origin of EIA and SEA closely associated with the concept of sustainable development. Second part is focused on enactment of these institutes in international conventions (Aarhus and Espoo conventions including SEA Protocol), European directives (especially SEA Directive No. 2001/42/EC, EIA Directive No. 85/337/EEC and No. 92/43/EEC) and on first references to SEA in Czech law.

Chapter Two is the core of the work. First part explains the object of SEA and compares basic definitions in the Czech current legislation (Act No 100/2001 Sb.) and SEA Directive. Second part analyzes in detail particular phases and institutes of the SEA procedure including SEA documentation and the role of authorized persons. The main purpose of this part is to identify gaps in legislation and to recommend possible solutions *de lege ferenda*. The final section deals with public participation as one of the fundamental elements of the procedure.

Last chapter focuses on the special cases of strategic environmental assessment – in the area of land-use planning and impact assessment of plans and

projects significantly affecting Natura 2000 sites, the European ecological network of special areas of conservation.

Conclusion reviews the most important reflections resulting from the text, highlights peculiarities and weaknesses of Czech legislation and deals with alleged complaints.

KLÍČOVÁ SLOVA

Posuzování vlivů na životní prostředí	- Environmental Impact Assessment
Strategické posuzování	- Strategic Environmental Assessment
Účast veřejnosti	- Public participation