

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**Doktorská disertační práce**

**Princip prevence v právu životního prostředí**

**The principle of prevention in environmental law**

**Školitel: Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.**

**Zpracovatel: JUDr. Libor Dvořák**

**Datum zpracování: 25. července 2011**



## **ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ**

Prohlašuji, že jsem předkládanou doktorskou disertační práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány, a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 25. července 2011

## **PODĚKOVÁNÍ**

Za cenné rady a připomínky při zpracování této práce děkuji zejména svému školiteli – prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc., proděkanovi pro zahraniční záležitosti a vedoucímu katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK Praha.







## **Seznam zkratk**

OSN – Organizace Spojených Národů

ČR – Česká republika

EU – Evropská unie

ES – Evropská společenství

EHS – Evropské hospodářské společenství

ESD – Evropský soudní dvůr

SD – Soudní dvůr EU

EK – Evropská komise

Listina – Listina základních práv a svobod

NSS – Nejvyšší správní soud

ÚS – Ústavní soud

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

EIA – projektové posuzování

SEA – strategické posuzování



## ÚVOD

Potřeba prevence (předcházení) vzniku škod na nejrůznějších úsecích byla člověku vlastní vždy. Škoda totiž neznamená pouze dotčení (mnohdy nevratné) samotného předmětu ochrany, ale také nutnost její nápravy, což je spojeno s náklady časovými, organizačními, technickými i ekonomickými. Proto je mnohem efektivnější škodám předcházet než dodatečně řešit jejich následky.

K prevenci vzniku škod dochází dennodenně v mnoha oblastech lidské činnosti, například na úseku ochrany zdraví (prevence před nemocemi), dopravy (prevence dopravních nehod), kriminality (prevence trestné činnosti) apod.

V právu se prevence projevuje stanovením konkrétních povinností tak, aby se škodám předcházelo, resp. aby jejich následky byly co nejmenší. Princip prevence je obecným právním principem, který hraje klíčovou roli i v právu životního prostředí, protože i při jeho ochraně musí být prioritní zájem společnosti na tom, aby škody vůbec nevznikaly.

Tato práce si při vědomí celospolečenské potřeby prevence při ochraně životního prostředí klade za cíl komplexně analyzovat platnou právní úpravu obsaženou v předpisech na ochranu životního prostředí, a to jak horizontálních, tak složkových. V první části práce jsou po obecné charakteristice principu prevence a popisu jeho vzniku i dosavadního vývoje v mezinárodním i unijním právu zmíněny preventivní nástroje v jiných právních odvětvích, a to jak v soukromém právu, tak na vybraných úsecích práva veřejného a práva trestního.

Klíčovou částí mé práce je analýza preventivních nástrojů v právu životního prostředí, konkrétně jednotlivých institutů a povinností, jimiž je tento princip proveden. Předcházení škodám zde chápu v širokém slova smyslu, tj. nejen předcházení znečištění (pollution prevention), ale šířeji prevence před jakýmkoli poškozováním životního prostředí a jeho složek (damage prevention).

Velkou pozornost věnuji institutu posuzování vlivů na životní prostředí, neboť jej považuji za typický prostředek naplnění principu prevence v právu životního prostředí. Ostatně jedním z jeho nejdůležitějších výstupů jsou právě tzv. mitigační opatření, kam primárně náleží opatření k prevenci nepříznivých vlivů na životní prostředí. V oblasti posuzování vlivů na životní prostředí mohou čerpat ze svých dosavadních praktických zkušeností, z rigorózní práce obhájené v červnu 2009 (téma „Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí“) i předchozí publikační činnosti (například „Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem“ vydaný v nakladatelství ABF v roce 2005).

Podrobněji jsou nicméně rozebírány i další nástroje realizace principu prevence, zejména v oblasti předcházení vzniku odpadů a také nástroje, které jdou napříč odvětvím práva životního prostředí (povolovací nástroje, plánovací nástroje, ekonomické nástroje). V závěru jsou pro úplnost zmíněny i nástroje dobrovolné, byť většinou nejsou upraveny právními předpisy.

Z hlediska metod vědecké práce používám zejména metodu analytickou a syntetickou a metodu logickou. U posuzování vlivů na životní prostředí, konkrétně v případě různých modelů vztahu projektového posuzování a povolujícího správního řízení provádím komparaci této úpravy v různých právních rádech zemí Evropské unie. Zejména u vztahu výstupu procesu EIA k navazujícím řízením je použita také metoda jazyková (sémantická).

Průběžné závěry a dílčí shrnutí jsou uvedeny u každé kapitoly. Doporučení na úpravy platné právní úpravy a možné změny *de lege ferenda* jsou pak uvedeny jak u těchto dílčích závěrů, tak zejména v závěru souhrnném.

Při této příležitosti bych rád ještě jednou poděkoval prof. Damohorskému, a to jak za podnětné připomínky k průběžným verzím této práce (nejen z hlediska obsahu, ale i formy, včetně jazykové), tak také za celou dosavadní, pro mne velmi přínosnou spolupráci v průběhu doktorského studia i obecně.

# **PRINCIP PREVENCE V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

## **1. Princip prevence a jeho účel**

Prevence se neomezuje pouze na oblast ochrany životního prostředí. Člověk usiluje o ochranu objektů nejrůznějšího typu (v materiálním i nemateriálním smyslu) a právě preventivní opatření jsou prostředkem k tomu, aby ke škodám nedocházelo vůbec, nebo – pokud k nim již dojde – aby jejich negativní následky byly co nejmenší.

V této úvodní kapitole své práce osvětluji potřebu prevence na úseku ochrany životního prostředí a specifika, která prevence na tomto úseku má. Protože prevence je obecným právním principem, je v samotném úvodu krátce pojednáno rovněž o obecné roli a významu principů v právu.

### **1.1. Úloha právních principů**

Objektivním právem, tj. právem v normativním smyslu, je souhrn právních norem jako obecně závazných pravidel chování stanovených či uznaných státem (resp. mezinárodním společenstvím států).

Právní principy se od právních norem odlišují (např. vyšší mírou abstraktnosti), avšak mají s nimi i některé shodné prvky (působí rovněž regulativně, jsou také uznány ze strany státu, resp. společenství států). Proto jsou právní principy obecně chápány jako významná součást objektivního práva<sup>1</sup>, byť za formální prameny práva se stále zpravidla nepovažují<sup>2</sup>.

Právní principy mají však kromě toho i důležitou úlohu jednak pro tvorbu nové legislativy, jednak pro interpretaci a aplikaci právních norem. Argumentace právními principy je považována za jednu z nadstandardních interpretačních metod právních norem<sup>1</sup>. Význam právních principů při interpretaci práva je ještě větší u těch principů, které jsou platné pro celé právo, popř. pro vícero právních odvětví. Jedním z nich je právě princip prevence.

Principy práva životního prostředí představují základní zásady a východiska, na kterých je toto odvětví postaveno. Některé z nich jsou obecnými právními principy, které se uplatňují také v právu životního prostředí (princip prevence), jiné se týkají převážně či výlučně ochrany životního prostředí (princip udržitelného rozvoje)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Srov. Gerloch, A.: Teorie práva. 5. vydání, Plzeň, Aleš Čeněk, 2009, str. 19.

<sup>2</sup> V angloamerickém typu právní kultury a do jisté míry i v právu mezinárodním mají nicméně právní principy silnější postavení a jsou chápány jako subsidiární pramen práva.

<sup>3</sup> Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, str. 48.

## 1.2. Východiska principu prevence

Člověk je jako jeden z druhů živých organismů součástí přírodního prostředí. Svou činností současně část původně přírodního prostředí přetváří a formuje. V tomto prostředí – tedy jak přírodním, tak lidskou činností přetvořeném – existuje celá řada věcí, tak i hodnot nemateriální povahy, které společnost považuje za prospěšné. Může jít o věci či hodnoty prospěšné buď výlučně člověku samotnému, nebo i jiným organismům. Protože si člověk prospěšnost určitých věcí a hodnot uvědomuje, chce je zachovat tak, aby byly co nejméně narušovány tak, aby jejich přínos nadále trval. Společnost tedy takové věci a hodnoty činí objektem ochrany.

Stěžejní součástí takové ochrany je nepochybně prevence, což je v nejobecnější slova smyslu činnost spočívající v předcházení škodám nejrůznější povahy, k nimž by mohlo na výše uvedených objektech (věcech a hodnotách) docházet a které by snižovaly jejich hodnotu. Prevence je tedy činností probíhající *ex ante*, tj. v situaci, kdy ještě ke škodě či škodám nedošlo a jejím cílem je zabránit tomu, aby škody vůbec vznikly.

Princip prevence (prevention principle) vyjadřuje tedy obecný zájem předcházet škodám na objektech, které právo chrání (život, zdraví, majetek apod.). Již z toho je zřejmé, že aplikace tohoto principu se v žádném případě neomezuje pouze na oblast ochrany životního prostředí.

Ideálního stavu, kdy škody nevznikají však většinou nelze dosáhnout, protože vlivem nejrůznějších aktivit – ať už antropogenní povahy nebo činností jiných živých organismů nebo například působením přírodních sil – dochází k ohrožování či přímo poškozování nějakých chráněných objektů a zájmů. Cílem preventivních opatření je v takových případech, aby k nežádoucím důsledkům docházelo v co nejmenší míře nebo aby pokud k nim již dojde, byly okamžitě a účinným způsobem odvráceny tak, aby negenerovaly škody další.

Důvodem potřeby přijímat nejrůznější opatření preventivního charakteru je tedy zabránit škodám, které jsou individuálně či společensky nežádoucí – nebo jinak řečeno – které ohrožují či poškozují věci či hodnoty, které jsou z pohledu jednotlivce či celé společnosti prospěšné a žádoucí. Pokud jsou jim způsobeny škody, znamená to ztrátu (újmu) pro jednotlivce či častěji pro celou společnost, kterou je nutno nahradit. Mnohdy mohou škody dosáhnout takové intenzity, že jejich náprava je prakticky nemožná a nastoupit mohou pouze opatření spočívající v kompenzaci. O to je role prevence v takových případech naléhavější.

Prevence se projevuje na nejrůznějších úsecích lidské činnosti. V návaznosti na výše uvedené jde z povahy věci o úseky, na nichž může docházet ke škodám nejrůznějšího charakteru, ať už jde o škody materiální či imateriální povahy.

Máme-li definovat, o které oblasti (úseky) se jedná, je nutno se nejprve tázat, jaké objekty a hodnoty považuje společnost za natolik významné, že nastavuje systém jejich ochrany, jehož součástí jsou i preventivní opatření. Z pohledu práva jsou pravděpodobně nejlepším vodítkem předpisy nejvyšší právní síly, z nichž lze dovodit, které hodnoty považuje ústavodárce za natolik klíčové, že je chrání prostřednictvím práva (tedy jak předpisy nejvyšší právní síly, tak pomocí pravidel uvedených v zákonech)<sup>4</sup>. Typickým objektem hodným ochrany je z tohoto hlediska kromě životního prostředí například lidský život a zdraví, majetek, veřejná bezpečnost apod. Rozdílný pohled lze přitom nalézt v předpisech soukromoprávní povahy na straně jedné a v předpisech spadajících do sféry veřejného práva na straně druhé. Specifickou roli pak hraje prevence v trestněprávní oblasti, konkrétně při prevenci kriminality.

Pro právo je – na rozdíl od jiných pravidel lidského chování a jednání (např. etika) – typický jednak soubor obecně závazných pravidel chování pravidel s jasně stanovenými právy a povinnostmi, a jednak prostředky k jejich vynucování včetně sankcí za neplnění povinností. To se samozřejmě projevuje i u oblasti prevence, která zde má většinou formu konkrétně stanovených povinností pro jednotlivé adresáty. Těm je ukládáno chovat se tak, aby nedocházelo k ohrožování a poškozování chráněných hodnot, resp. aby k nim nedocházelo nad jistou přijatelnou, zákonem stanovenou míru. Někdy se může jednat i o přímé uložení konkrétní povinnosti směřující k prevenci.

### **1.3. Specifická důležitost prevence při ochraně životního prostředí**

Zásada prevence je obecnou právní zásadou, která se po vzniku právním způsobem upravené a institucionalizované ochrany životního prostředí dostává i do této oblasti práva. V oblasti ochrany životního prostředí se jedná především o provádění opatření na předcházení poškozování životního prostředí (zejména znečišťováním, ale i další lidskou činností), resp. jeho bezprostředního ohrožování.

Nejlepší environmentální politika je založena na prevenci znečištění či poškození u zdroje spíše než na následných opatřeních k odstranění následků znečištění<sup>5</sup>. Prevence je účinnější než dodatečná náprava škod, a to i z ekonomického hlediska. Teprve pokud preventivní opatření přijata nejsou anebo nemají požadovaný efekt, musí nastoupit opatření na

---

<sup>4</sup> V ČR jde například o čl. 7 Ústavy či čl. 6 Listiny základních práv a svobod.

<sup>5</sup> Srov. *Kiss, A. Ch., Shelton, D.*: Manual of European environmental law, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, str. 39, cit. In *Langrová, V.*: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In: *České právo životního prostředí*, 2/2004.

odstranění, popř. zmírnění již vzniklých škod (pokud ani zmírnění není možné, je nutno přistoupit ke kompenzaci, tj. náhradě za dané poškození zlepšením, většinou na jiném místě).

Zásada prevence je jednou z hlavních zásad ochrany životního prostředí, mnohdy je uváděna jako zásada v této oblasti vůbec nejdůležitější<sup>6</sup>. V ochraně životního prostředí má tento princip ještě významnější postavení než v právu obecně, protože potenciální důsledky škod způsobených na životním prostředí v některých případech nelze vůbec napravit. Příkladem může být jedinečný biotop, na nějž je vázán určitý rostlinný nebo živočišný druh. V případě zničení takového biotopu nebude možné jej nikde jinde obnovit, resp. nebude jej možno obnovit za stejných přírodních podmínek. Pak je samozřejmě přímo ohrožen i daný rostlinný nebo živočišný druh.

Následky ohrožování a poškozování životního prostředí však často mívají i globální povahu, jako je tomu například při narušování ozónové vrstvy Země v důsledku nekontrolovaného používání látek označených jako freony. V těchto a obdobných případech dochází nejenom k poškozování životního prostředí, ale může být ohrožena sama existence člověka i jiných organismů na Zemi.

Princip prevence je v nejrůznější podobě upraven v právních předpisech mezinárodního práva, v právu EU (v primárním právu i sekundární legislativě) a samozřejmě také v českém právním řádu, kde je jednak formulován prostřednictvím několika povinností v základním obecném předpisu (zákon o životním prostředí) a zejména pak upraven v nejrůznější podobě téměř ve všech předpisech na ochranu životního prostředí – jak na úrovni horizontální (průřezové), tak na úrovni složkové.

#### **1.4. Shrnutí**

Právní principy jsou důležitou součástí objektivního práva. I přesto, že nejsou chápány jako formální prameny práva, mají nezastupitelnou roli např. při interpretaci právních norem. Některé právní principy jsou formovány pouze v některých právních odvětvích, jiné působí napříč celým právním řádem a jsou obecnými právními principy.

Obecným právním principem je rovněž princip prevence, který je v nejrůznější podobě proveden v řadě ustanovení veřejnoprávních i soukromoprávních předpisů. Princip prevence vyjadřuje zájem společnosti na předcházení škod na objektech, které právo chrání, přičemž jedním z těchto objektů je i životní prostředí. V této oblasti má prevence snad ještě důležitější roli než v jiných odvětvích, neboť potenciální důsledky škod způsobených na

---

<sup>6</sup> Srov. *Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.*: Právo životního prostředí Evropských společenství. Linde Praha, 2003, str. 43.

životním prostředí někdy nelze vůbec napravit. V extrémním případě by při neexistenci preventivních opatření byla v důsledku některých škod projevujících se globálně ohrožena sama existence člověka i jiných organismů na Zemi.

## **2. Role principu environmentální prevence v právu v dimenzi mezinárodní a evropské, vztah k ostatním principům práva životního prostředí**

Následující kapitola se již věnuje výhradně principu prevence v oblasti ochrany životního prostředí (princip environmentální prevence) a ukazuje vývoj jeho úpravy od počátku formování tohoto právního odvětví na mezinárodní i evropské úrovni v první polovině 70. let 20. století až doposud. Jak je z textu patrné, princip prevence není pouze ideovým principem, ale promítá se do řady konkrétních nástrojů a prostředků ochrany životního prostředí.

Již v této kapitole jsou také zmíněny souvislosti principu prevence s dalšími principy aplikovanými v právu životního prostředí. Je zřejmé, že princip prevence nelze chápat izolovaně. Naopak, jistý věcný i právní vztah existuje téměř ke všem ostatním principům práva životního prostředí.

### **2.1. K historickému vývoji v mezinárodním právu**

Dopady lidských aktivit na životní prostředí existují již od počátku existence člověka na Zemi. Nicméně až s růstem světové populace od doby průmyslové revoluce ve vyspělých zemích jsou tyto vlivy a jejich důsledky stále intenzivnější a přímo ohrožují ekosystémy. Další civilizační rozmach, dva celosvětové válečné konflikty a následný rychlý hospodářský a sociální rozvoj v evropských zemích a v Americe po druhé světové válce způsobil, že stav životního prostředí se v mnoha zemích na přelomu 60. a 70. let 20. století dostal na téměř kritickou úroveň. Problémy životního prostředí navíc v té době již nejsou pouze na národní úrovni, ale přesahují hranice (znečištění vod, ovzduší apod.).

V důsledku toho se otázka potřeby chránit životní prostředí dostává do popředí zájmu veřejnosti, a to nejen odborné. Ve společnosti pozvolna vzniká vůle řešit problémy týkající se životního prostředí. Širší společenská poptávka po environmentálních tématech podnítila první aktivity i na politické úrovni a požadavky na ochranu životního prostředí se začínají ve větší míře dostávat do právních předpisů na národní i mezinárodní úrovni. Tento posun je velmi významný, byť se jedná většinou o řešení *ex post* a o nápravu již vzniklých problémů.

V této fázi nejsou zatím v právu rozvinuty mechanismy, které by efektivním způsobem zabraňovaly ohrožování a poškozování životního prostředí.

Výrazným mezníkem na mezinárodní úrovni je desetidenní celosvětová konference o životním prostředí, konaná pod patronací OSN ve Stockholmu v červnu 1972. Výsledkem konference sice nebyly právně závazné mezinárodní smlouvy, nicméně přijaté dokumenty výrazně ovlivnily další vývoj mezinárodního práva (a zprostředkovaně též národních právních řádů) na tomto úseku.

Mezi dokumenty přijatými na stockholmské konferenci má zřejmě největší význam *Závěrečná deklarace o životním prostředí člověka* (tzv. *Stockholmská deklarace*) obsahující celou řadu principů, které se staly základem pro právo životního prostředí na všech výše uvedených úrovních. Princip prevence zde není ještě formulován obecně, ale v prvotní podobě se již objevuje, a to prostřednictvím požadavku na ukončení uvolňování toxických a dalších látek do životního prostředí tak, aby bylo zajištěno, že nebudou způsobovány závažné nebo nevratné škody na ekosystémy (princip 6). Další ustanovení pak vyzývá všechny státy, aby podnikly opatření k prevenci před znečištěním moří některými škodlivými látkami (princip 7).

Na základě toho začaly být ve věci zabránění znečišťování moří mezi státy přijímány některé úmluvy, které měly již závaznou povahu. Zejména v *Úmluvě o zabraňování znečišťování moří z lodí* (1973) a v *Úmluvě OSN o mořském právu* (1982) se smluvní strany zavázaly přijímat všechna opatření k zabránění, snižování a kontrole znečištění bez ohledu na jeho příčinu.

Výrazným posunem vpřed byly pak závěry mezinárodní konference o životním prostředí a rozvoji konané v červnu 1992 v Rio de Janeiru. Ani zde schválená *Deklarace o životním prostředí a rozvoji* není mezinárodní úmluvou a tudíž ani závazným a vynutitelným pramenem mezinárodního práva.

Přesto je význam Deklarace z Ria značný – už jen proto, že se poprvé v mezinárodním právu životního prostředí (byť v dokumentu majícím povahu *soft law*) objevuje dnes široce uznávaný princip, resp. cíl (trvale) udržitelného rozvoje. Zásada prevence je zde již formulována výslovně, a to pod Principem 15, podle něhož musí státy za účelem ochrany životního prostředí přijímat preventivní přístupy (na tom nic nemění ani fakt, že tato povinnost států je poněkud oslabena použitím obratu „podle svých schopností“). Ne náhodou je v tomtéž ustanovení (v následující větě) zakotven princip předběžné opatrnosti, který s principem prevence velmi úzce souvisí a je v podstatě jeho specifikací a konkretizací.



Jako klíčový preventivní nástroj v oblasti ochrany životního prostředí je již dlouhou dobu chápáno posuzování vlivů na životní prostředí, a to jak ve své podobě projektové (EIA), tak strategické (SEA). Tento nástroj se od své prvotní úpravy v americké legislativě koncem 60. let 20. století rozšířil i do ostatních částí světa a už v polovině 80. let byl upraven speciálním právním předpisem v tehdejším EHS.

Význam posuzování vlivů na životní prostředí pro ochranu životního prostředí podtrhuje rovněž Deklarace o životním prostředí a rozvoji, podle níž má být toto posuzování aplikováno na ty navrhované aktivity, které by pravděpodobně mohly mít závažné negativní vlivy na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování příslušných státních orgánů (princip 17).

V době konání summitu v Riu však již v mezinárodním právu existoval závazný předpis upravující posuzování vlivů na životní prostředí a také i princip prevence. *Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států* (tzv. *Espoo úmluva*) sjednaná smluvními stranami v rámci Evropské hospodářské komise OSN dne 25. února 1991 ve finském městě Espoo se stala první mezinárodní úmluvou upravující problematiku posuzování vlivů na životní prostředí<sup>7</sup>.

Z právního hlediska je velmi důležité jedno z úvodních ustanovení úmluvy, podle něhož jsou smluvní strany zavázány přijmout, buď jednotlivě, nebo společně, všechna vhodná a účinná opatření s cílem předcházet, omezovat a kontrolovat závažné nepříznivé přeshraniční vlivy navrhovaných činností na životní prostředí (čl. 2 odst. 1). Vzhledem k tomu, že v textu tohoto ustanovení není odkaz na přílohu I (která uváděla okruh konkrétních činností, v jejichž případě má být tzv. přeshraniční posuzování prováděno), je nepochybné, že se zde uvedená zásada prevence vztahuje na jakékoli činnosti – tedy i na ty neuvedené v příloze.

Princip prevence je tak prostřednictvím Espoo úmluvy zakotven v mezinárodním právu jako jeden z těch, které upravují vztahy mezi suverénními státy v případě závažných nepříznivých přeshraničních vlivů navrhovaných činností na životní prostředí. Význam principu prevence zakotveného v čl. 2 odst. 1 Espoo úmluvy je o to větší, že tato úmluva se netýká pouze a výhradně projektového posuzování, neboť v jednom z ustanovení apeluje na smluvní strany, aby používaly zásady posuzování vlivů na životní prostředí „ve vhodné míře“ i na politiky, plány a programy.

---

<sup>7</sup> Mezi signatářskými zeměmi byla již i tehdejší Česká a Slovenská Federativní republika. Úmluva vstoupila v platnost 10. září 1997, v současné době má 42 smluvních stran, včetně EU. ČR dokončila ratifikační proces v únoru 2001; následně vstoupila Úmluva pro ČR v platnost 27. května 2001 (ve Sbírce mezinárodních smluv byla publikována pod číslem 91/2001).

Jiným příkladem výslovného zakotvení zásady prevence v mezinárodním právu je *Úmluva o právu neplavebního využívání mezinárodních vodních toků* (1997). Jde o rámcovou úmluvu obsahující nejen využívání mezinárodních vodních toků, ale také opatření na ochranu, udržování a správu vztahující se k využívání takových toků a jejich vod (čl. 1). Podle ustanovení čl. 7 odst. 1 „státy na vodním toku při využívání mezinárodního vodního toku na svém území musí přijmout všechna vhodná opatření, aby zabránily způsobení značné škody jiným státům na vodním toku“. Jde o povinnost prevence a náležitě bdělosti (*due diligence*), která se již vyskytuje v mnoha mezinárodních instrumentech a je považována za obecně platné pravidlo (zásadu) mezinárodního práva životního prostředí, nebo přinejmenším zásadu společnou většině významných mezinárodních smluv v této oblasti<sup>8</sup>.

Po zakotvení principu prevence v mezinárodním právu – jak v dokumentech *soft law*, tak v závazných mezinárodních úmluvách je tento princip standardně aplikován prostřednictvím konkrétních ustanovení právních předpisů na různých úrovních. Zásada prevence je dokonce natolik charakteristická pro odvětví mezinárodního práva životního prostředí, že zastihuje tradiční prostředky právní regulace a vynucování pravidel<sup>9</sup>.

Na princip prevence se odvolává i známý rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros* (1997), který v řešení sporu mezi Slovenskem a Maďarskem ohledně soustavy přehrad na Dunaji výslovně zmiňuje nutnost opatrnosti a prevence s ohledem na často nevratný charakter škod na životním prostředí.

## **2.2. Postavení principu prevence v právu EU**

První systematictější legislativa na úseku ochrany životního prostředí začíná být přijímána od první poloviny 70. let 20. století (směrnice o odpadech, směrnice o kvalitě pitné vody apod.). Podle *Smlouvy o založení EHS*<sup>10</sup> však nemělo EHS pravomoci v oblasti ochrany životního prostředí, neboť to byla tehdy sféra náležející výlučně do působnosti členských států. Přijímané právní předpisy, které se týkaly ochrany životního prostředí, musely mít proto základ v těch ustanoveních této smlouvy, které se týkaly zejména požadavků na sblížení (harmonizaci) právních předpisů. Odůvodnění environmentálních předpisů tedy nejčastěji vycházelo z potřeby harmonizovat právní úpravu obecně. Tím byl však prostor pro efektivní ochranu životního prostředí do značné míry omezen.

---

<sup>8</sup> Srov. Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M.: *Mezinárodní právo životního prostředí*, I. část (obecná). Dotisk, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 124.

<sup>9</sup> Srov. Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M.: *Mezinárodní právo životního prostředí*, I. část (obecná). Dotisk, Eva Rozkotová – IFEC, 2008, str. 8.

<sup>10</sup> Smlouva o založení EHS byla podepsána v březnu 1957 v Římě společně se Smlouvou o založení Evropského společenství atomové energie (EURATOM).

Situace se mění přijetím přelomového *Jednotného Evropského Aktu (1986)*, který s účinností k 1. lednu 1987 poprvé významným způsobem mění zakládací smlouvy. Do Smlouvy o založení EHS se především dostala ustanovení o cílech EHS při ochraně životního prostředí<sup>11</sup> – tím byla založena pravomoc orgánů Společenství na úseku ochrany životního prostředí (jde o případ tzv. sdílených pravomocí s členskými státy). Napříště tedy mohla činnost EHS vycházet i výlučně z důvodů ochrany životního prostředí a nebylo nutno odvolávat se na důvody jiného charakteru.

V nové kapitole o ochraně životního prostředí je od té doby obsažena také zásada prevence (nyní čl. 191 odst. 2). Ačkoli zde tato zásada, stejně jako zde uvedené zásady další, není definována, lze ji charakterizovat jako nutnost včas provádět potřebná opatření, která zabrání (předejdou) ohrožení nebo poškození životního prostředí. V tomto smyslu je tato zásada rozvedena v řadě předpisů práva EU na ochranu životního prostředí.

V souvislosti s výše zmíněným postavením principu prevence v právu (jde o obecný právní princip, který platí i v environmentálním právu) je nutno připomenout, že stejné postavení má princip prevence i v právu EU. Ve svých rozsudcích ve věci tzv. nemoci šílených krav (*Komise vs. Velká Británie, C-157/96, C-180/96*) vztáhl Evropský soudní dvůr princip prevence, společně s principem předběžné opatrnosti, i na ochranu spotřebitelů před touto nemocí. Tím se princip prevence dostává z výlučné sféry ochrany životního prostředí a i na úrovni EU se stává všeobecným principem politiky a práva.

Zakotvení principu prevence v primárním právu se věcně nezměnilo ani s pozdějšími dalšími úpravami zakládacích smluv – tzv. Maastrichtskou smlouvou (1992)<sup>12</sup>, Amsterodamskou smlouvou (1997), Smlouvou z Nice (2000) a nejnovější Lisabonskou smlouvou (2007)<sup>13</sup>.

Na úpravu principu prevence v primárním právu (tj. ve Smlouvě o založení ES ve znění jejích pozdějších novel) navazují mnohé předpisy sekundární legislativy, kde je princip prevence promítnut do konkrétních nástrojů. Mezi nejdůležitější patří předpisy v následujících oblastech:

- nakládání s odpady (a nově také tzv. integrovaná výrobní politika),

---

<sup>11</sup> Původně šlo o čl. 130r, posléze o čl. 174 Smlouvy. Po poslední změně zakládacích smluv prostřednictvím tzv. Lisabonské smlouvy jde o čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie.

<sup>12</sup> Smlouva o Evropské Unii – na jejím základě vzniká Evropská unie jako nadstátní útvar *sui generis*, kterou do roku 2009 tvořilo Evropská společenství (ES, ESUO a EURATOM) a další dva tzv. pilíře – Společná zahraniční a bezpečnostní politika a Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Smlouva vstoupila v účinnost v listopadu 1993.

<sup>13</sup> Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství byla podepsána v Lisabonu v prosinci 2007 a v účinnost vstoupila v prosinci 2009. Pilířová struktura zaniká a od této doby existuje pouze Evropská unie jako jeden nadstátní útvar s mezinárodní subjektivitou.

- posuzování vlivů na životní prostředí,
- integrovaná prevence a omezování znečištění,
- kontrola nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek  
prevence a náprava škod na životním prostředí.

### **2.3. Souvislosti principu prevence s dalšími zásadami práva životního prostředí**

Cílem práva životního prostředí je zabránit ohrožování a poškozování životního prostředí a na přijatelnou míru snížit rizika škod na životním prostředí a jeho složkách. V oblasti ochrany životního prostředí však princip prevence nepůsobí izolovaně a má úzký vztah k několika dalším zásadám, které se v právních předpisech projevují. Největší provázanost a obsahová blízkost nepochybně existuje s principem udržitelného rozvoje, s principem předběžné opatrnosti, dále s principem odpovědnosti původce, s principem znečišťovatel platí, s principem integrace a s principem účasti veřejnosti na rozhodování.

#### **2.3.1. Princip udržitelného rozvoje**

Udržitelný rozvoj je nutno chápat nejenom jako princip práva životního prostředí. Tím, že je zakotven v úvodním ustanovení Smlouvy o EU<sup>14</sup> je nutno jej chápat jako princip politický, resp. jeden z cílů, který společnost sleduje a k němuž se snaží dospět.

Podstatou udržitelného rozvoje je skloubení rozvoje ekonomického a sociálního s efektivní ochranou životního prostředí. Jen tak lze totiž uspokojovat přirozené lidské potřeby a současně nést odpovědnost za stav života na zemi i vůči budoucím generacím<sup>15</sup>. Toto propojení složky hospodářské a sociální na straně jedné a složky environmentální na straně druhé je na ústavní úrovni velmi dobře vyjádřeno ve výše zmíněných ustanoveních čl. 35 odst. 3 Ústavy a čl. 11 odst. 3 Listiny, které v zásadě zakotvují meze výkonu práv, tedy meze ekonomických a jiných aktivit s tím, že pokud jsou tyto meze překročeny, jde o jednání *contra legem*.

Typickým projevem principu udržitelného rozvoje přímo v právu životního prostředí je institut posuzování vlivů na životní prostředí (a to ve své podobě strategické i projektové),

<sup>14</sup> Podle čl. 3 Smlouvy o Evropské Unii (ve znění Lisabonské smlouvy) usiluje Evropská unie o udržitelný růst Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí.

<sup>15</sup> Podle definice uvedené v § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí je trvale udržitelný rozvoj takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.

neboť právě v něm se setkává přirozená realizace ekonomických a sociálních aktivit investičního charakteru s potřebou zajistit ochranu životního prostředí. Projevem propojení aspektu ekonomického a sociálního s aspektem environmentálním jsou zejména opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů záměru či koncepce na životní prostředí (tzv. mitigační opatření), což je jeden z výsledků celého procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Vyváženost všech tří pilířů se posuzuje ve vztahu k rozvoji celé společnosti. Tím však není popřeno, že na daném území (ať už území vnitrostátním nebo území nadstátním, např. EU) existují četné lokality a druhy, které jsou chráněny ve zvýšené míře, zejména z důvodu jejich přírodních hodnot, popřípadě přínosu pro člověka a jiné organismy. Tento princip „vyšší ochrany“ lze ve vnitrostátní úpravě dobře pozorovat například u stanovení základních ochranných podmínek u zvláště chráněných území a u zvláště chráněných rostlin a živočichů podle zákona o ochraně přírody a krajiny (například § 16, 26 a 56 zákona). Stát tak prostřednictvím zákazu realizace ekonomických a jiných aktivit preventivně působí tak, aby dané lokality i druhy byly co nejméně poškozovány – i při vědomí toho, že zákazy nejsou absolutní, neboť z nich může být ve správním řízení za stanovených podmínek udělena výjimka.

### **2.3.2. Princip předběžné opatrnosti**

Tento princip se vztahuje na případy, kdy hrozí vážná a nenapravitelná škoda na životním prostředí; v takovém případě nesmí být nedostatek vědecké jistoty důvodem pro odklad opatření, která by mohla poškození životního prostředí zabránit. Již z této dikce (podle principu 15 Deklarace z Ria) je zřejmé, že souvislost s principem prevence je velmi úzká – v obou případech se jedná o nutnost aktivního zásahu tak, aby nedošlo k ohrožení či poškození životního prostředí (a též lidského zdraví).

Faktický rozdíl je u zásady předběžné opatrnosti pouze v intenzitě hrozící škody (hrozba vážné a nenapravitelné škody) a také v míře jistoty, resp. nejistoty ohledně této škody. Každopádně nečinnost ve formě odkládání řešení do budoucnosti (na příští generace) a případné vyčkávání na to, až věda přinese dostatek prokazatelných důkazů, by mohlo mít za následek způsobení velmi rozsáhlých škod. Hrozilo by dokonce, že ekosystémy Země by se mohly dostat již do zcela nevratného stavu, čemuž je nutno zabránit přijetím opatření nejrůznějšího charakteru, které mají *de facto* preventivní povahu.

### **2.3.3. Princip odpovědnosti původce**

Souvislost s tímto principem je dána zejména tím, že jak u principu prevence, tak u principu odpovědnosti původce se jedná o případy činností, kterou někdo (fyzická či právnická osoba) potenciálně či reálně ohrožuje nebo poškozují životní prostředí.

Typickým institutem, kde se obě zásady výrazně prolínají, je odpovědnost za ekologickou újmu jako veřejnoprávní odpovědnostní mechanismus, v němž má provozovatel vybraných, potenciálně rizikových činností (ve vztahu k životnímu prostředí, ale i lidskému zdraví) povinnost provádět preventivní (v případě bezprostředně hrozící škody) a nápravná (v případě, že ke škodě již došlo) opatření.

### **2.3.4. Princip znečišťovatel platí**

Tato zásada přímo vychází z výše zmíněného (a širšího) principu odpovědnosti původce a upravuje zejména otázku nesení nákladů na ochranu životního prostředí, tedy včetně nákladů na opatření, která zabrání ohrožení či poškození životního prostředí. Těmi jsou typicky preventivní opatření obecně i preventivní opatření v případě již bezprostředně hrozících škod (tzv. bezprostřední preventivní opatření).

### **2.3.5. Princip integrace**

Ochrana životního prostředí úzce souvisí s většinou sektorů ekonomiky, jako je energetika, průmysl, těžba nerostných surovin, doprava, zemědělství, lesnictví apod. Pro efektivní ochranu životního prostředí je naprosto nezbytné, aby byla s činnostmi realizovanými v jednotlivých sektorech koordinována a aby do nich environmentální požadavky byly integrovány.

Klíčovým nástrojem aplikace principu integrace je strategické posuzování (SEA), které musí probíhat současně s procesem tvorby koncepce v daném sektoru, jinak je jeho efektivita výrazně oslabena. Vzhledem k tomu, že koncepce nejrůznějšího druhu (strategie, politiky, plány, programy) předurčují konkrétní způsoby využívání území a životního prostředí, je SEA též nástrojem prevence, neboť již ve fázi strategického rozhodování formuluje obsah daného dokumentu tak, aby jeho implementace v praxi nepůsobila závažné škody na životním prostředí.

Mimořádná důležitost principu integrace při ochraně životního prostředí je v právu EU vyjádřena dokonce v samotném úvodu Smlouvy o fungování Evropské Unie (SFEU), konkrétně v hlavě II nazvané „Obecně použitelná ustanovení“ (společně např. s principy rovného zacházení mezi pohlavími, boje proti jakékoli formě diskriminace, ochraně

spotřebitele apod.)<sup>16</sup>. Lze tedy říci, že – alespoň podle znění SFEU – integrace ochrany životního prostředí do sektorových politik je jednou z nejdůležitějších hodnot, na nichž je Evropská unie postavena.

### **2.3.6. Princip informovanosti**

Pro účinnou prevenci je důležitá dostatečná informovanost subjektů, které na tomto úseku realizují své aktivity. Povědomí o stavu životního prostředí je nezbytným předpokladem realizace kroků směřujících k jeho ochraně (například preventivních opatření k dalšímu zhoršování složek životního prostředí), a to jak ze strany státních orgánů, tak jednotlivců.

Zvláště důležitou roli hraje tento fakt v nejrůznějších povolovacích procesech týkajících se životního prostředí, ať už mají povahu správních řízení (územní řízení, řízení o uložení preventivních a nápravných opatření apod.) či jinou formu (územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí apod.). Dostatečná informovanost o stavu životního prostředí a o tom, jaký dopad na něj budou mít případně nově navrhované aktivity, je podmínkou kvalifikovaného vyjádření a má tedy vliv i na způsob veřejné kontroly orgánů veřejné správy.

Jako jeden z mála environmentálních principů je princip informovanosti zakotven také v ústavní úpravě, a to v podobě práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů (čl. 35 Listiny).

### **2.3.7. Princip účasti veřejnosti na rozhodování**

Cílem environmentální prevence je eliminovat možné škody na životním prostředí. Jednou z forem je nastavení povolovacího režimu pro stavby a jiné aktivity, v rámci něhož budou jejich dopady na životní prostředí podrobně odborně zhodnoceny tak, aby bylo možno ještě před povolením daného projektu stanovit opatření k minimalizaci škod na životní prostředí a lidské zdraví. K odbornému prvku navíc přistupuje prvek laický – tedy možnost veřejnosti vyjádřit se k činnosti, která ovlivní stav životního prostředí. Tím spíše musí toto právo být dáno části veřejnosti, kterou je možno označit jako dotčenou a která dopady dané aktivity pocítí na lokálním životním prostředí.

---

<sup>16</sup> Jde o čl. 11 Smlouvy, podle něhož požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje. Toto znění bylo do primárního práva EU vloženo v roce 1997 prostřednictvím Amsterodamské smlouvy.

Včasná a efektivní účast veřejnosti je velmi důležitým nástrojem, jak ovlivnit (například formou kompenzačních opatření) zcela konkrétní dopady investičních projektů. Stává se dokonce, že ať už převážně či výlučně na základě nesouhlasných reakcí veřejnosti investor od projektu ustoupí, popřípadě mu není vydáno příslušné povolení. Pak je možno s ohledem na vyjádření veřejnosti projekt přepracovat. I to má v naprosté většině případů pozitivní přínos pro životní prostředí, neboť se negativní environmentální dopady projektu na životní prostředí snižují.

### **2.3.8. Princip odpovědnosti státu**

Princip odpovědnosti státu vychází z čl. 7 Ústavy a je založen na tom, že plnou odpovědnost za stav životního prostředí a jeho ochranu nemůže ve společnosti převzít nikdo jiný než stát<sup>17</sup>.

Obecně se tento princip projevuje v rozhodující roli státních orgánů při přípravě legislativy a také při jejím vynucování. Projevem jeho aplikace v užším slova smyslu je však i subsidiární odpovědnost státu za provedení opatření k ochraně životního prostředí v případech, kdy tato opatření z jakéhokoli důvodu nemůže provést primárně odpovědný subjekt (například v oblasti ekologické újmy provádí v takovém případě orgán veřejné správy preventivní a nápravná opatření sám a mnohdy rovněž nese náklady s tím spojené).

## **2.4. Shrnutí**

Mezinárodní a evropské právo uvedlo původně obecný princip prevence do oblasti ochrany životního prostředí od 70. let 20. století. Princip environmentální prevence je proto dnes chápán jako jeden z klíčových, ne-li vůbec nejdůležitější, principů práva životního prostředí.

Typickými oblastmi aplikace tohoto principu v mezinárodním právu je ochrana moří, využívání mezinárodních vodních toků a posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států. V právu EU je princip prevence upraven dokonce v primárním právu, na což navazují mnohé předpisy sekundární legislativy, zejména v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, nakládání s odpady, prevence a náprava škod na životním prostředí, integrované prevence a omezování znečištění apod.

Princip prevence souvisí s několika dalšími principy, které jsou aplikovány v oblasti ochrany životního prostředí. Pravděpodobně nejužší spojitost je s principem předběžné

---

<sup>17</sup> Srov. *Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí*. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, str. 49.



opatrnosti, který se liší v zásadě pouze mírou nejistoty ohledně toho, zda ke škodě dojde či nikoli. Souvislost s principem odpovědnosti původce a zásadou znečišťovatel platí je zejména v případech potencionálně rizikových provozních činností spojených s emisemi do životního prostředí a produkcí odpadů. Prostřednictvím principu integrace se aspekty životního prostředí (včetně preventivních opatření na jeho ochranu) dostávají do jednotlivých sektorů úzce souvisejících s životním prostředím, či přesněji do plánů a programů v těchto sektorech zpracovávaných a schvalovaných. Všechny tyto principy pak propojuje princip udržitelného rozvoje jako právní a politický princip a současně vyjádření cíle, k němuž by společnost měla směřovat.

### **3. Princip prevence v českém právu**

Obecná východiska a způsob úpravy jednotlivých forem realizace principu prevence lze nalézt na ústavní úrovni i v předpisech nižší právní síly. Zvláště důležité je přitom rozlišovat soukromoprávní pojetí (obsažené zejména v občanském zákoníku) a pojetí veřejnoprávní. Protože právo životní prostředí náleží do práva veřejného, jsou v této kapitole zmíněny i nástroje prevence na jeho jiných úsecích, kde jsou často nástroje prevence aplikovány způsobem obdobným, jako je tomu v právu životního prostředí. Specifickou oblastí je trestní právo, kde se prevence realizuje jinými způsoby než represí, která je jinak pro toto právní odvětví typická.

#### **3.1. Ústavní základy principu prevence**

Do ústavního pořádku České republiky náleží zejména Ústava (ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky) a Listina (usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky).

V českém právním řádu není na ústavní úrovni zakotven jednotný katalog environmentálních principů, popřípadě základních práv a povinností v oblasti ochrany životního prostředí, jako je tomu například ve Francii po přijetí Charty životního prostředí (2005)<sup>18</sup>. Stávající ústavní úpravu lze tak vnímat jednak v rovině státu a jednak ohledně práv týkajících se jednotlivců.

---

<sup>18</sup> Charta obsahuje environmentální principy většinou v podobě konkrétních práv a povinností; povinnost každého předcházet poškozování životního prostředí je zakotvena v čl. 3 Charty. Podrobný rozbor procesu přípravy a schvalování Charty, jejího obsahu a následné soudní judikatury viz *Müllerová, H.*: Ochrana životního prostředí ve francouzské Ústavě – Charta životního prostředí. In: *České právo životního prostředí*, 2/2009.

Základní povinností státu ve vztahu k životnímu prostředí je dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství (čl. 7 Ústavy). Přírodní zdroje a přírodní bohatství patří v podobě životního prostředí k nejvyšší hodnotě společnosti a sama Ústava, resp. Listina poskytuje životnímu prostředí nejvyšší ochranu – obdobně jako lidskému životu a zdraví. Stát má základní odpovědnost za stav životního prostředí a tudíž i základní povinnost přijímat opatření k jeho ochraně (princip odpovědnosti státu).

Vzhledem k tomu, že praktická aplikace principu prevence spočívá nejčastěji v nějaké povinnosti (ať už uložené komukoli), musí být tyto povinnosti zakotveny – na základě Ústavy a Listiny – zákonem.

Za klíčové ústavní principy týkající se jednotlivců ve vztahu k ochraně životního prostředí je nutno považovat principy vyjádřené v čl. 35 odst. 3, resp. v čl. 11 odst. 3 Listiny<sup>19</sup>. Obě ustanovení se týkají fyzických i právnických osob (včetně cizinců) vykonávajících svá práva (čl. 35 odst. 3 se vztahuje na všechna práva, čl. 11 odst. 3 výhradně na právo vlastnické) a jednoznačně zde stanoví meze výkonu těchto práv. Ačkoli hodnoty uvedené v těchto ustanoveních jsou částečně odlišné (byť životní prostředí, resp. příroda je uvedena v obou), je z pohledu ochrany životního prostředí naprosto zásadní, že tato práva významným způsobem zasahují do svobody podnikání a dalších obdobných práv. Takové omezení vlastnického práva (což je samo o sobě jedno ze základních lidských práv a jeden z příznačných atributů demokratické společnosti) je právě výrazem toho, že životní prostředí chápe ústavodárce jako veřejný statek nenahraditelné hodnoty, kterému poskytuje nejvyšší ochranu<sup>20</sup>.

Ve vztahu k principu prevence je znění obou ustanovení navíc charakteristické v tom smyslu, že obsahuje imperativ zákazu (tj. nekonání, zdržení se určité činnosti), což je jedna z forem aplikace tohoto principu v právních předpisech.

Rovněž právo na včasné a úplné informace o životním prostředí garantované v čl. 35 odst. 2 Listiny je v souvislosti s principem prevence nutno zmínit, neboť zajištění dostatečné informovanosti fyzických a právnických osob včetně orgánů veřejné správy je nezbytným předpokladem realizace kroků směřujících k ochraně životního prostředí.

---

<sup>19</sup> Podle čl. 35 odst. 3 „Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“, čl. 11 odst. 3 pak uvádí „Výkon vlastnického práva nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.“.

<sup>20</sup> Srov. *Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí*. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, str. 49.

### 3.2. Soukromoprávní prevence

Zásada prevence je jednou z významných zásad, které ovládají celou oblast úpravy občanskoprávních a obecněji soukromoprávních vztahů. Kromě dalších základních zásad soukromého práva (zásada rovnosti stran, zásada ochrany dobré víry apod.) je pro prevenci klíčová zásada *neminem laedere* (nikomu neškodit, nikoho nepoškozovat). Tato zásada vychází již z římského práva a vztahuje se na nežádoucí způsobování škod, a to nejen porušením smluvních, ale i jiných právních povinností.

Z pohledu civilního práva spočívá prevence v předcházení ohrožování či porušování práv a povinností z občanskoprávních vztahů. Pokud už k ohrožení či k porušení došlo, musí právo zabezpečit co nejúplnější, zpravidla ekvivalentní nápravu způsobené újmy, ať již formou náhrady (reparace) peněžní či naturální, anebo zmírnění formou satisfakce<sup>21</sup>.

V platné právní úpravě je princip prevence vycházející ze zásady *neminem laedere* nejzřetelněji vyjádřen v úvodních ustanoveních části šesté (tato část upravuje odpovědnost za škodu a bezdůvodné obohacení) zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku. Zákon zde upravuje jak všeobecnou (generální) prevenci škod v občanském právu, tak prevenci zvláštní (speciální)<sup>22</sup>.

Stěžejním ustanovením upravujícím **tzv. všeobecnou (generální) občanskoprávní prevenci škod** je § 415, v němž je každé individuálně neurčené osobě uloženo počínat si za každých okolností natolik bedlivě, aby nedocházelo ke škodám na zde vymezených objektech, k nimž vedle zdraví a majetku patří také příroda a životní prostředí. Každá fyzická či právnická osoba, která tuto zákonem založenou obecnou právní povinnost nerespektuje, se chová protiprávně a za splnění dalších podmínek stanovených zákonem (vznik škody apod.) je odpovědná za způsobenou škodu. Jak dovodila judikatura, je tomu tak v případě nevykonání potřebného dozoru nad chovaným domácím zvířetem nebo při nezakrytí nebezpečné jámy na neoploceném pozemku<sup>23</sup>.

Z pohledu ochrany životního prostředí a environmentální prevence je velmi důležité povšimnout si i objektu chráněného ustanovením § 415. Vedle zdraví a majetku zde je výslovně uvedena rovněž příroda a životní prostředí, které byly doplněny při velké novele občanského zákoníku v roce 1991. Z tohoto pohledu je jistým krokem zpět, že vládní návrh

---

<sup>21</sup> Srov. Knapp, V., Knappová, M., Švestka, J., Macková, A., Radvanová, S., Dvořák, J., Mikeš, J.: Občanské právo hmotné, Svazek I. Codex, Praha, 1995, str. 45.

<sup>22</sup> Srov. Knapp, V., Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J., Kanda, A., Kopáč, L., Mikeš, J., Salač, J.: Občanské právo hmotné, Svazek II. Codex, Praha, 1995, str. 309.

<sup>23</sup> Srov. Jehlička, O., Švestka, J., a kol.: Občanský zákoník, komentář. 3. Vydání, Praha, C. H: Beck, 1996, str. 251.

nového občanského zákoníku<sup>24</sup>, který je stěžejním předpisem přijatým v rámci probíhající rekodifikace civilního práva, již tyto objekty ochrany neobsahuje a v ustanovení § 2870 se omezuje na svobodu, život, zdraví nebo na vlastnictví jiného.

Generální preventivní klauzuli uvedenou v § 415 občanského zákoníku dále konkretizují a rozvádí mnohá ustanovení dalších předpisů s cílem předcházet vzniku škod v jednotlivých oblastech společenského života. Příkladem je pracovní právo, kde se navíc požadavek prevence na straně zaměstnance rozšiřuje kromě škod na zdraví a majetku rovněž na bezdůvodné obohacení (§ 249 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce). Zároveň je zaměstnavateli uložena speciální preventivní povinnost spočívající v povinnosti zajišťovat svým zaměstnancům takové pracovní podmínky, aby mohli řádně plnit své pracovní úkoly bez ohrožení zdraví a majetku; zjistí-li závady, je povinen učinit opatření k jejich odstranění (§ 248 odst. 1).

Obecně uložená právní povinnost předcházet vzniku škod však nemůže sama o sobě (ani v kombinaci s hrozbou občanskoprávní sankce) působit na chování fyzických a právnických osob, aby se nežádoucího chování zcela vyvarovaly. Navíc je nutno počítat se škodami, které jsou objektivní povahy a vznikají zčásti či dokonce zcela nezávisle na chování nebo činnosti osob. Z tohoto důvodu občanský zákoník doplňuje generální preventivní povinnost povinnostmi konkrétnější, spočívající v povinnosti ohroženého (tj. osoby, které škoda hrozí) zakročit k odvrácení této škody (§ 417). Jde o tzv. **zasahující či zakročovací preventivní povinnost**<sup>22</sup>. Porovnáme-li tuto preventivní povinnost zvláštní povahy s generální klauzulí, nalezneme zde rozdíly trojího typu:

- v (ne)existenci hrozící škody – zde se již jedná o případ, kdy škoda reálně hrozí,
- v osobě, které je povinnost uložena – zatímco generální preventivní povinnost je uložena neurčenému počtu subjektů (srov. výraz „každý“), zakročovací preventivní povinnost má pouze ohrožený, tj. osoba, které škoda hrozí,
- ve způsobu realizace povinnosti – podle § 415 není blíže charakterizován (srov. výraz „počínat si tak, aby nedocházelo“), u zakročovací preventivní povinnosti je uloženo zakročit způsobem přiměřeným okolnostem ohrožení.

V případě zakročovací povinnosti jde o prevenci prováděnou svépomocí. Občanský zákoník však upravuje ještě další způsob, jak může být prevence realizována. V případě

---

<sup>24</sup> Vládní návrh občanského zákoníku, sněmovní tisk č. 362, [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

vyššího stupně ohrožení, kterým je tzv. vážné ohrožení (tj. hrozba závažné škody) má navíc ohrožený právo se domáhat, aby soud uložil provést vhodné a přiměřené opatření k odvrácení hrozící škody. V tomto případě se tedy jedná o prevenci uskutečňovanou prostřednictvím soudu, přičemž z procesního hlediska půjde často o rozhodování o návrzích na nařízení předběžných opatření<sup>25</sup>.

Zakročovací preventivní povinnost je podle § 418 specifikována pro případy jednání v nutné obraně (proti hrozícímu nebo trvajícím útokům), resp. v krajní nouzi (odvrácení přímo hrozícího nebezpečí, které škůdce sám nevyvolal). V takových případech nenastupuje odpovědnost za způsobenou škodu.

### 3.3. Trestněprávní prevence

Trestní právo disponuje těmi nejcitelnějšími prostředky státního donucení, které značným způsobem zasahují do práv a svobod občanů. Trestní právo demokratického právního státu je proto založeno na zásadě subsidiarity represe, kdy legitimita trestněprávních zásahů může být odůvodněna výlučně nutností ochrany elementárních právních hodnot před činy zvláště nebezpečnými pro společnost<sup>26</sup>. V trestním právu má tedy prevence primární význam, zatímco trestní represe má úlohu pomocnou.

Na rozdíl od ostatních politik v oblasti potírání kriminality má preventivní politika ve velké míře povahu nerepresivních opatření. Cílem této politiky je eliminovat kriminogenní faktory a kriminálně rizikové jevy a dále minimalizovat rizika a následky související s kriminalitou<sup>27</sup>. Působnost některých orgánů státu i územních samosprávních celků na prevenci kriminality je stanovena právními předpisy – například obecní policie se podílí na prevenci kriminality v obci [§ 2 písm. f) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii] a státní zastupitelství se podílí na prevenci kriminality a poskytování pomoci obětem trestných činů [§ 4 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství].

V nedávné době se na odborné i politické úrovni diskutovala možnost speciální legislativní úpravy prevence kriminality, která by řešila například otázku kontinuity realizace preventivní politiky či uvolňování finančních prostředků na opatření prevence kriminality. Po diskusích o výhodách a nevýhodách takového řešení nebyla potřeba speciální legislativy

<sup>25</sup> Srov. Kindl, M., David, O.: Úvod do práva životního prostředí. Plzeň, Aleš Čeněk, 2005, str. 180.

<sup>26</sup> Srov. Novotný, O., Dolenský, A., Jelínek, J., Vanduchová, M.: Trestní právo hmotné, I. obecná část. 3. přepracované vydání, Codex, Praha 1997, str. 15.

<sup>27</sup> Srov. Zpráva o plnění úkolů vyplývajících ze Strategie prevence kriminality na léta 2008 až 2011 za rok 2010, Ministerstvo vnitra, 2011.

v této oblasti shledána jako potřebná a od úpravy na úrovni zákonných ustanovení bylo upuštěno<sup>28</sup>.

### **3.4. Správní prevence**

V rámci předpisů veřejného práva jsou mechanismy k zabránění škod nejrůznějšího charakteru zakotvena zejména ve zdravotnické legislativě, na úseku protipožární prevence a v předpisech památkové péče.

#### **3.4.1. Ochrana lidského života a zdraví**

Ochrana lidského zdraví je v rámci veřejnoprávních předpisů velmi úzce propojena s ochranou životního prostředí. Z toho logicky vyplývá, že ustanovení předpisů na ochranu životního prostředí sledují i ochranu lidského života a zdraví, a to včetně prevence (srov. například ustanovení § 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, podle něhož se v rámci rozsahu posuzování vlivů na životní prostředí posuzují vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí). V tomto smyslu bude o konkrétních nástrojích pojednáno dále.

Základními právními předpisy na úseku ochrany lidského zdraví jsou zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, a zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů. Zákon o péči o zdraví lidu reguluje oblast zdravotní péče a zabezpečování zdravotnických služeb, zákon o ochraně veřejného zdraví jej pak doplňuje svou komplexní úpravou oblasti ochrany a podpory veřejného zdraví (včetně soustavy orgánů na tomto úseku).

Podle zákona č. 20/1966 Sb. je součástí zdravotní péče tzv. léčebně preventivní péče, která mj. zahrnuje závodní preventivní péči či aktivní péči o zdraví obyvatelstva. Tuto aktivní péči poskytují zdravotnická zařízení a mezi její nejdůležitější formy patří prevence nemocí, jejich včasné rozpoznávání a účinné léčení. Povinnost podrobit se (mj.) preventivní prohlídkám je za zákonem stanovených podmínek uložena každému.

Některým nástrojům ochrany životního prostředí je do jisté míry obdobná úprava hygienických požadavků na výkon činností epidemiologicky závažných a ubytovacích služeb podle Dílu 4 zákona č. 258/2000 Sb. I zde se jedná o formu regulace některých ekonomických aktivit – v tomto případě za tím účelem, aby riziko vzniku infekčních a jiných onemocnění bylo minimalizováno. Zásady prevence vzniku takových onemocnění proto musí být podle §

---

<sup>28</sup> Viz usnesení vlády č. 79 ze dne 26. ledna 2011, kterým vláda příslušný úkol zrušila.

21 odst. 3 a § 21a uvedeny v provozním řádu zařízení a provozoven, které poskytují služby stanovené zákonem (ubytovací služby, holičství, kadeřnictví, služby, při nichž se používají speciální přístroje k péči o tělo apod.).

### 3.4.2. Protipožární prevence

Požáry patří mezi nejzávažnější živelní pohromy, které přímo ohrožují a poškozují nejen lidské životy, zdraví a majetek, ale také životní prostředí. Je nepochybné, že požáry budou vznikat vždy, ostatně na některých lokalitách ve volné krajině mohou za určitých okolností mít i pozitivní dopady. Úkolem prevence je však maximálně eliminovat nevhodné činnosti, které ke vzniku požárů přímo přispívají a které jejich negativní následky násobí.

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně ukládá v ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) každé fyzické osobě obecnou preventivní povinnost počínat si tak, aby nedocházelo ke vzniku požáru – demonstrativně jsou pak uvedeny činnosti, při nichž je riziko požáru vyšší (např. skladování a používání hořlavých nebo požárně nebezpečných látek). Jedním z významných ustanovení zákona je také zákaz vypalování porostů, přičemž porušení tohoto zákazu je klasifikováno jako přestupek s odpovídající sankcí

Současně upravuje zákon o požární i pravidla pro spalování látek na volném prostranství, která mají zabránit vzniku a šíření požáru (§ 5 odst. 2). Institucionálně je pak protipožární prevence zajišťována například prostřednictvím preventivních požárních hlídek, které musí ve stanovených případech zřizovat právnické osoby a podnikající fyzické osoby (§ 13). Úkolem těchto preventivních požárních hlídek je mj. dohlížet na dodržování předpisů o požární ochraně. Povinnosti na úseku protipožární ochrany jsou samozřejmě uloženy i orgánům samosprávy, zejména obcím<sup>29</sup>.

### 3.4.3. Památková péče

Obdobně jako v případě ochrany lidského zdraví i u ochrany památek existuje úzká souvislost s ochranou životního prostředí. Ostatně klíčová mezinárodní úmluva, která byla v této oblasti přijata (*Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví*<sup>30</sup>) užívá obrat „ochrana kulturního a přírodního dědictví“. Jak tato úmluva, tak vnitrostátní legislativa

---

<sup>29</sup> Od roku 1994 musely navíc obce na úseku protipožární prevence vytvářet tzv. kontrolní skupiny (k provádění preventivních požárních kontrol) a ustanovat tzv. preventistu požární ochrany obce (pro zabezpečení požární prevence a pro organizování a vyhodnocování preventivních požárních kontrol). Tuto povinnost zrušila novela zákona o požární ochraně v roce 2000 (zákon č. 237/2000 Sb.).

<sup>30</sup> Podepsána v rámci konference organizace UNESCO v Paříži v roce 1972, v platnost vstoupila v prosinci 1975; ČSFR k Úmluvě přistoupila v listopadu 1990, závaznou se pro ni stala od února 1991 (Sdělení Federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 159/1991 Sb.). ČR převzala závazky z úmluvy vyplývající k 1. lednu 1993.

je založena na principu ochrany (conservation) památek, přičemž součástí této ochrany je i prevence zásahů, které by památku mohly poškodit. Obdobně jako v předpisech na ochranu životního prostředí (zejména v oblasti ochrany přírody a krajiny) dochází podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči k vyhlásování mimořádných a cenných památek a jejich souborů za kulturní památky, národní kulturní památky, památkové rezervace a památkové zóny. Prostředky jejich ochrany jsou rovněž obdobné a i zde mají preventivní charakter. Konkrétně se jedná zejména o vymezování ochranných pásem či o vydávání závazných stanovisek příslušného úřadu památkové péče před prováděním zásahů do kulturní památky, resp. národní kulturní památky.

Vlivy záměrů a koncepcí na kulturní památky jsou rovněž součástí posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. (§ 2).

### **3.5. Shrnutí**

Na ústavní úrovni není princip environmentální prevence výslovně obsažen, avšak *de lege ferenda* by takováto úprava – spolu s dalšími principy práva životního prostředí – mohla být přínosná.

Pokud k realizaci generální preventivní povinnosti, ale i dalších právních povinností nedojde, má mechanismus civilní odpovědnosti za škody samozřejmě prioritně funkci nápravy způsobené škody. Vedle toho však nelze nevidět i jeho funkci preventivní – jak pro škůdce samotného (aby se vyvaroval dalšího porušování povinností), tak zprostředkovaně i pro ostatní fyzické a právnické osoby (aby se chovali podle práva a neporušovali své povinnosti). Velmi obdobně lze pojímat i preventivní působení správně-právní i trestně-právní odpovědnosti.

Aplikace zásady prevence v předpisech soukromoprávních i veřejnoprávních vychází z římskoprávní zásady *neminem laedere*. Zvláště v oblasti práva veřejného je však zřejmé, že se nejedná pouze o nežádoucí způsobování škody mezi jednotlivými subjekty práva navzájem, ale o daleko širší přístup, který zabraňuje vzniku škod nejrůznější povahy i v případech, kdy v zásadě neexistuje nebo lze velmi obtížně nalézt subjekt, který by mohl či byl ochoten žádat právními prostředky o nápravu škody způsobené na poškozené hodnotě (ekosystému, památce, zdraví apod.).



## **4. Charakteristika principu prevence v českém právu životního prostředí**

Tato kapitola obsahuje základní přehled o nástrojích a prostředcích realizace principu prevence v právu životního prostředí. Po nezbytném historickém úvodu je podrobně analyzována úprava v zákoně o životním prostředí, jehož přijetí se stalo milníkem pro tehdy nově se formující právní odvětví, kterým je právo životního prostředí. Zákon o životním prostředí představuje právní rámec pro environmentální prevenci, a to prostřednictvím obecné povinnosti předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí. Na tuto úpravu pak navazují jednotlivé předpisy práva životního prostředí, která obecnou povinnost podle zákona o životním prostředí konkretizují. Obecné preventivní povinnosti podle těchto předpisů jsou v této kapitole podrobně rozebrány a akcentováno je mj. to, zda je jejich porušení sankcionováno.

Kapitola dále zmiňuje institut posuzování vlivů na životním prostředí (který je v právu životního prostředí pravděpodobně nejvýznamnějším příkladem realizace principu prevence) a posuzování výrobků, které jsou oba rámcově upraveny v zákoně o životním prostředí.

### **4.1. Právní úprava do počátku 90. let**

Do počátku 90. let neexistovalo v tehdejším Československu právo životního prostředí jako relativně samostatná oblast práva. Na tom nic nemění ani fakt, že některé normy na ochranu životního prostředí i v tehdejší době existovaly (např. zákony o vodách z roku 1955, resp. 1973 nebo zákon o státní ochraně přírody z roku 1956). Jednalo se však o dílčí úpravu a prosazování v praxi bylo v mnoha případech díky společensko-politickým podmínkám slabé nebo dokonce žádné.

Princip prevence je tak v této době upraven zejména v oblasti soukromého práva, především v občanském zákoníku z roku 1964. Zajímavé, ale ve své podstatě příznačné je, že na rozdíl od platné úpravy nebyla v ustanovení § 415 až do počátku 90. let jako objekt uvedena příroda a životní prostředí, nýbrž neoprávněný majetkový prospěch na úkor společnosti nebo jednotlivce<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Až do velké novely občanského zákoníku z roku 1991 (zákon č. 509/1991 Sb.) ustanovení § 415 znělo: „Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví a na majetku ani k neoprávněnému majetkovému prospěchu na úkor společnosti nebo jednotlivce.“

Stavební zákon z roku 1976 (zákon č. 50/1976 Sb.) se v úvodním ustanovení o cílech a úkolech územního plánování hlásil k ochraně životního prostředí<sup>32</sup> a jeho prováděcí vyhláška č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci vydaná federálním ministerstvem pro technický a investiční rozvoj řadila do soustavy územně technických podkladů rovněž územně technické podklady pro komplexní posuzování možností a důsledků investiční výstavby na úseku průmyslu, zemědělství, lesního a vodního hospodářství a státní ochrany přírody a také územně technické podklady pro péči o životní prostředí [§ 8 odst. 1 písm. c) a d)].

Ani tak však nelze konstatovat, že by tato úprava mohla být chápána například jako předchůdce institutu strategického posuzování (SEA). V procesu projednávání územně plánovací dokumentace nehrály totiž zájmy ochrany životního prostředí nijak velkou roli a při nedostatečné hmotněprávní úpravě na úseku ochrany životního prostředí se omezovaly na procesní úpravu projednání návrhu příslušné územně plánovací dokumentace s dotčenými orgány státní správy, resp. na řešení rozporů. Navíc výsledky posuzování podle zmíněné vyhlášky neměly příliš velkou relevanci při porovnání s faktory hospodářskými, popřípadě sociálními. Naopak, v některých regionech bylo územní plánování pouhým prostředkem k exploatačnímu přístupu ke krajině a životnímu prostředí jako celku<sup>33</sup>.

Nelze však mít pochyb o tom, že i představitelé socialistického režimu si na sklonku 80. let 20. století uvědomovali stále se zhoršující a v některých regionech až katastrofální stav životního prostředí<sup>34</sup>. Velkou aktivitu v těchto otázkách vyvíjela rovněž akademická sféra. Výmluvně to dokládá materiál nazvaný „Návrh zásad zákona o životním prostředí“, který usiloval o to zavést do tehdejší legislativy alespoň základní právní nástroje věcného, procesního i institucionálního charakteru. Jedna ze zásad zakotvovala právo na životní prostředí<sup>35</sup> jako nezadatelného lidského práva. Tomuto právu odpovídala povinnost každého

---

<sup>32</sup> Ustanovení § 1 odst. 2 uvádělo: „Územní plánování vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší.“

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

<sup>34</sup> Ostatně velké demonstrace za přijetí okamžitých opatření ke zlepšení velmi špatného stavu životního prostředí (zejména ovzduší) se v Teplicích, tj. v centru jednoho z nejpostiženějších regionů, konala 13. listopadu 1989, tedy jen několik dní před začátkem velkých společenských změn.

<sup>35</sup> Zásad byla pojata šířeji, neboť vedle práva žít ve všestranně příznivém a zejména zdravém a esteticky kvalitním životním prostředí obsahovala rovněž právo podílet se na péči o životní prostředí, dále být informován o stavu životního prostředí, jeho příčinách a důsledcích, a v neposlední řadě právo upozorňovat na případy ohrožování a poškozování životního prostředí (v případě posledně uvedeného práva se v podstatě jednalo o zárodek petičního práva).

zdržet se všeho, čím by nad míru stanovenou právními předpisy ohrožoval nebo zhoršoval stav životního prostředí.

Předchůdce klasického preventivního opatření, tj. posuzování vlivů na životní prostředí (a to ve své projektové a dokonce i strategické podobě) byl pak zmíněn v Hlavě V. návrhu zásad, a to zdůrazněním potřeby preventivního posuzování a eliminace nepříznivých vlivů lidských činností na životní prostředí<sup>36</sup>. Vymezené stavby a technologie včetně jejich změn mohly být podle návrhu plánovány, uskutečňovány nebo zaváděny pouze po předchozím posouzení a územně plánovací dokumentace musela vždy obsahovat zásady ochrany a tvorby životního prostředí a také zhodnocení důsledků staveb a opatření pro životní prostředí. V odůvodnění k těmto zásadám se dokonce uvádělo, že posouzení je především pro orgány územního plánování závazné.

Materiál „Návrh zásad zákona o životním prostředí“ byl dokončen v říjnu 1989, a byť byl částečně poplatný své době, je velmi pozoruhodným dokladem sílících snah zakotvit základní principy a nástroje ochrany životního prostředí do právního řádu. To platí i přesto, že k jeho projednávání v legislativním procesu již nedošlo, zejména v důsledku dalšího překotného společenského vývoje po 17. listopadu 1989. Je však vysoce pravděpodobné, že se zásady staly jednou z předloh, které inspirovaly zákon o životním prostředí, který byl přijat v závěru roku 1991 a věcně i procesně již reflektoval změněné společensko-politické poměry.

#### **4.2. Základní charakteristika nástrojů principu prevence v platném právu životního prostředí**

V návaznosti na definici ochrany životního prostředí uvedené v § 9 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí<sup>37</sup> lze ochranu životního prostředí rozčlenit na složku defenzivní a ofenzivní. Zatímco ofenzivní složka vyjadřuje aktivní působení na stav životního prostředí a nastupuje tehdy, když k nějakému škodlivému zásahu do životního prostředí již došlo, defenzivní složka spočívá v přecházení nebo v omezování ohrožování či poškozování

---

<sup>36</sup> Posuzování bylo chápáno jako prostředek k vyvažování a propojování dosud protikladných společenských zájmů, čímž se měly vytvořit předpoklady pro setrvalý společenský rozvoj. Již z této dikce je zřejmé, že autoři návrhu byli inspirováni tehdy čerstvě rozpracovanou doktrínou udržitelného rozvoje (zpráva Naše společná budoucnost zpracovaná Komisí OSN a publikovaná v roce 1987).

<sup>37</sup> Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.

životního prostředí<sup>38</sup>. Do této části spadají rovněž prostředky, kterými je zásada prevence v právních předpisech upravena.

Princip prevence se v právu životního prostředí promítá do celé řady konkrétních povinností, které vyplývají buďto přímo ze zákona (zákazy určité činnosti nebo její omezení) anebo ze správních aktů vydaných na jeho základě (územní rozhodnutí, integrované povolení apod.). V praxi se však nezdá, že princip prevence realizuje i nástroje, které jsou normativně upraveny pouze zčásti nebo vůbec (dobrovolné environmentální aktivity apod.).

Základními prostředky realizace principu prevence v právu životního prostředí jsou následující

- obecné preventivní povinnosti,
- posuzování vlivů na životní prostředí (SEA, EIA)
- rozhodnutí a jiné správní akty jako výsledky rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy,
- koncepční (plánovací) nástroje,
- preventivní opatření v případě bezprostředního ohrožení nebo poškození životního prostředí,
- deliktní odpovědnost,
- povodňová prevence.

Preventivní působení lze sledovat také u ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí a u některých dobrovolných environmentálních aktivit. Významnou podmínkou realizace efektivních preventivních opatření je také informovanost o stavu životního prostředí a možnost účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí.

Z hlediska doby, kdy jsou preventivní opatření ukládána a realizována, lze tato opatření rozdělit na opatření

- *ex ante*, která nastupují v případech, kdy ke škodě ještě nedošlo, a
- *ex post*, které musí subjekt realizovat v době, kdy k nepříznivým škodám dochází, popř. kdy k nim již došlo.

V rámci první skupiny lze ještě diferencovat mezi preventivními opatřeními

- všeobecnými (generálními) – jejich účelem je zabránit ohrožení a poškození životního prostředí, a
- bezprostředními (speciálními) – k nim se přistupuje v době, kdy již škoda na životním prostředí hrozí, a to většinou bezprostředně.

---

<sup>38</sup> Srov. *Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. přepracované a doplněné vydání, Praha, C. H. Beck, 2007.*

Protože cílem prevence je předcházet tomu, aby ke škodám docházelo, spadá velká většina preventivních opatření logicky do první skupiny. Navíc účelem opatření prováděných *ex post* už většinou není samotná prevence, ale více či méně také náprava, popřípadě zajištění toho, aby nedocházelo ke škodám dalším. Markantní je to zejména u sankcí, jejichž primární účel je jiný (potrestání delikventa apod.) – ani zde však nelze nevidět preventivní působení, byť k němu dochází spíše až sekundárně.

#### **4.3. Zákon o životním prostředí jako obecný základ environmentální prevence**

Do předpisů na ochranu životního prostředí se princip prevence v obecné podobě dostává až v roce 1992, a to prostřednictvím zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Tato právní norma měla již v době svého přijetí poměrně zvláštní právní povahu – definovala některé pojmy či základní principy, nicméně až na výjimky neobsahovala klasická normativní ustanovení. Navíc pozdějšími novelizacemi byly některé komplexnější části zákona vypuštěny, neboť daná problematika se stala předmětem samostatného právního předpisu – konkrétně šlo o přístup k informacím o životním prostředí (zákon č. 123/1998 Sb.) a posuzování vlivů na životní prostředí (zákon č. 100/2001 Sb.<sup>39</sup>). Zákon navíc neobsahuje sankce a i pokud je výjimečně stanovuje, není zde orgán, který by je ukládal a vymáhal. Tento charakter zákona o životním prostředí je dán především tím, že se jednalo o federální právní předpis, který již v době svého přijetí počítal s tím, že konkrétní otázky budou upraveny předpisy republikovými.

Přes tuto neobvyklou povahu má zákon o životním prostředí i dnes své místo v české environmentální legislativě, byť se jeho význam již v zásadě omezuje na definování některých základních pojmů (životní prostředí, ekosystém, trvale udržitelný rozvoj apod.) a zásad.

Princip prevence je v zákoně zřetelně formulován, i když nikoli jako zásada ochrany životního prostředí (ty jsou uvedeny v ustanoveních § 11 až 16 a patří sem mj. zásada únosného zatížení území a zásada předběžné opatrnosti), nýbrž prostřednictvím povinností při jeho ochraně. Princip prevence je vyjádřen prostřednictvím několika následujících povinností

- obecná preventivní povinnost,
- povinnost při využívání území nebo přírodních zdrojů, při projektování, provádění nebo odstraňování staveb,
- povinnost při uvádění technologií, výrobků a látek na trh (do výroby, oběhu či spotřeby) a při jejich dovozu,

---

<sup>39</sup> Posuzování vlivů na životní prostředí bylo sice upraveno již zákonem ČNR č. 244/1992 Sb., nicméně ten byl republikovou normou a narušil tedy úpravu federální (kterou byl právě zákon č. 17/1992 Sb.).

- povinnost při hrozbě poškození životního prostředí.

#### **4.3.1. Obecná preventivní povinnost**

Obecnou preventivní povinnost tvoří povinnost dvojího charakteru – jednak jde o předcházení znečišťování nebo poškozování životního prostředí, jednak o minimalizaci nepříznivých důsledků činnosti na životní prostředí (§ 17 odst. 1).

Obě povinnosti jsou uloženy každému, pod čímž je nutno v souladu s Ústavou a Listinou rozumět každou fyzickou i právnickou osobu – byť většinou se tato povinnost bude realizovat u subjektů, které provozují nebo vykonávají nějakou činnost s potenciálním vztahem k životnímu prostředí (např. zařízení podle zákona č. 76/2002 Sb.). Ohledně způsobu realizace této povinnosti je zde demonstrativně (viz slovo „především“) uvedena forma opatření přímo u zdroje.

#### **4.3.2. Posuzování vlivů na životní prostředí**

Snad vůbec nejvýznamnějším nástrojem vůbec, který v právu životního prostředí aplikuje princip prevence, je institut posuzování vlivů na životní prostředí.

Zákon o životním prostředí byl vůbec prvním komplexnějším předpisem, který na území ČSFR, resp. ČR posuzování vlivů na životní prostředí upravil a zakotvil obecný rámec pro institut a proces posuzování vlivů na životní prostředí.

Na úpravě zakotvené v § 17 odst. 2 zákona o životním prostředí je pozoruhodné, že z hlediska předmětu posuzování v zásadě rozlišuje dvě skupiny případů. Jednak ukládá povinnost provádět zhodnocení vlivů na životní prostředí a zatížení území v případě využívání území nebo přírodních zdrojů, při projektování provádění nebo odstraňování staveb – tato povinnost se vztahuje na každého. Druhou skupinou jsou záměry, které uvádí příloha č. 1 k zákonu a tam je odkázáno na republikovou legislativu (s tím, že republikové předpisy mohou rozšířit a konkretizovat seznam činností v příloze č. 1 uvedených).

Je tedy pravděpodobné, že od počátku bylo úmyslem zákonodárce aplikovat proceduru posuzování vlivů na životní prostředí nejen na záměry výslovně vyjmenované v příloze (ať už v příloze č. 1 k zákonu o životním prostředí nebo v příloze č. 1 k platnému zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí), ale také na další případy, kdy dochází k využívání území nebo přírodních zdrojů, resp. k projektování, provádění nebo odstraňování staveb. Tomu nasvědčuje i fakt, že zde uvedené povinnosti se vztahují i na odstraňování staveb, u nichž se jinak proces EIA neprovádí.

V modifikované podobě se možnost posuzovat i stavby, činnosti a technologie nedosahující zákonem stanovené hranice objevila i v republikové úpravě, tj. zákoně ČNR č. 244/1992 Sb., a rovněž v předpisu, který jej od 1. ledna 2002 nahradil, tj. v zákonu č. 100/2001 Sb. V důsledku nutnosti transponovat evropské předpisy se navíc v legislativě objevují nové instituty, které prolamují jednoznačně stanovenou hranici mezi záměry, které se posuzují v procesu EIA a ostatními, které stojí zcela stranou. Jde konkrétně o hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (tzv. naturové hodnocení) ve smyslu § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se od roku 2004 toto hodnocení – procesně upravené zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, s některými odchylkami, či spíše zpřísnujícími doplňky podle § 45i – provádí i u dalších záměrů. Obdobně je okruh záměrů, které mohou být předmětem procesu EIA od roku 2006 prolomen možností posuzovat i tzv. podlimitní záměry, tj. záměry, které nedosahují limitních hodnot uvedených v příloze č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.

Obě posledně zmíněné úpravy byly přijaty v reakci na nutnost transponovat legislativu EU. T hlediska své konstrukce jde do určité míry o zásah do předvídatelnosti právního přepisu, neboť za těchto podmínek se teoreticky může stát předmětem procesu EIA, resp. naturového hodnocení téměř jakýkoli záměr. Je však pravdou, že se jedná o způsob ochrany velmi hodnotných oblastí, resp. o zajištění toho, aby se mimo působnost zákona neocitly záměry, u nichž může dojít k závažným kumulativním a synergickým vlivům se záměry jinými. Jde tedy nepochybně o důslednou aplikaci preventivního přístupu, byť se vztahuje na relativně malé záměry – i ty však mohou mít v konkrétním případě na předmět ochrany poměrně zásadní vliv. Je tedy nesporné, že tento princip je správný. Diskutabilní je spíše to, zda platná úprava posuzování vlivů na životní prostředí není procesně a částečně i věcně příliš komplikovaná.

#### **4.3.3. Prevence při posuzování výrobků**

Další dílčí povinnost, kterou zákon o životním prostředí řadí mezi preventivní povinnosti, se týká osob hodlajících zavést do výroby, oběhu či spotřeby technologie, výrobky a látky, či osob, které je hodlají dovážet. Jejich povinností je v těchto případech zabezpečit, aby tyto technologie, výrobky a látky splňovaly podmínky ochrany životního prostředí a aby v případech stanovených tímto zákonem a zvláštními předpisy byly posouzeny z hlediska jejich možných vlivů na životní prostředí. Na toto ustanovení navazovala republiková úprava posuzování výrobků, kterou zakotvoval § 15 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Z dnešního pohledu se může zdát poměrně neobvyklé, že zákon o posuzování vlivů na životní prostředí až do konce roku 2001 upravoval rovněž posuzování výrobků, kterým se mínilo porovnání vlastností výrobků z hlediska jejich vlivů na životní prostředí s požadavky stanovenými právními předpisy a technickými normami. Výsledkem posuzování měl být certifikát vydaný podle právní úpravy v oblasti státního zkušebnictví. Právní úprava byla poměrně podrobná – obsahovala i ustanovení o hrazení nákladů (v souladu se zásadou znečišťovatel platí je měl nést výrobce nebo dovozce výrobků uvedených do oběhu) a rovněž sankční ustanovení (výnosy z pokut byly podle § 18 odst. 4 v plné výši příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky).

Je však nutno konstatovat, že právní úprava posuzování výrobků ve smyslu zákona č. 244/1992 Sb. nebyla v praxi téměř vůbec aplikována a nová právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí účinná od roku 2002 ji nepřevzala.

Ověřování výrobků z hlediska jejich souladu s požadavky na ochranu životního prostředí se tak provádělo na základě jiných právních předpisů, zejména prostřednictvím dodnes platného zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. Životní prostředí je totiž ve smyslu § 1 písm. a) tohoto zákona chápáno jako tzv. oprávněný zájem (tím je dále též zdraví nebo bezpečnost osob, majetek, popřípadě jiný veřejný zájem) a zákon kromě stanovení technických požadavků na výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit oprávněný zájem, upravuje také práva a povinnosti osob, které uvádějí na trh nebo distribuují, popřípadě uvádějí do provozu takové výrobky.

I při výše uvedeném však nelze mít pochyb o tom, že posuzování výrobků z hlediska jejich vlivů na životní prostředí je preventivním nástrojem k předcházení škod na životním prostředí. Koneckonců na povinnosti konstruovat a vyrábět výrobky s ohledem na životní prostředí (včetně toho, aby při jejich výrobě i používání byla snižována spotřeba energie) je založena moderní integrovaná výrobová politika, jejíž významnou součástí je tzv. ekodesign.

#### **4.3.4. Povinnost při hrozbě poškození životního prostředí**

Úprava povinnosti učinit nezbytná opatření v případě hrozby poškození životního prostředí je v zásadě transformací soukromoprávní úpravy zasahující (zakročovací) povinnosti do sféry veřejného práva, v tomto případě do oblasti ochrany životního prostředí. V případě zákona o životním prostředí (§ 19) jde o speciální povinnost k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků poškození životního prostředí. Obdobně jako u generální preventivní povinnosti i zde je tato povinnost uložena každému, v tomto případě každé osobě, která zjistí, že hrozí poškození životního prostředí, nebo že k němu již došlo.



Povinnost provést nezbytná opatření je zde doprovázena povinností veškeré relevantní skutečnosti ohlásit orgánu státní správy (aniž by bylo specifikováno, o který orgán se jedná). Povinnosti a tudíž i případné odpovědnosti je *ex lege* zbavena osoba, která by zákrokem ohrozila život nebo zdraví své nebo osoby blízké.

#### **4.4. Obecná preventivní povinnost podle dalších předpisů**

Na úpravu obsaženou v § 17 odst. 1 zákona o životním prostředí navazují složkové předpisy, které obecnou preventivní povinnost konkretizují v rámci svého předmětu úpravy. Většinou jde o úvodní ustanovení daného právního předpisu, kde jsou upraveny základní povinnosti.

Na úseku nakládání s odpady rozlišuje rovněž zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů povinnosti podle okruhu subjektů

- prvotní původce odpadů<sup>40</sup> má zejména povinnost předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti, a
- výrobce je povinen vyrábět tak, aby omezoval vznik nevyužitelných odpadů z výrobků, zejména pak nebezpečných odpadů.

K těmto obecným preventivním povinnostem je potřebné uvést, že od roku 2010 je součástí zákona i hierarchie způsobů nakládání s odpady (§ 9a), která po vzoru nové rámcové směrnice o odpadech staví přecházení vzniku odpadů na první místo, jako prioritu politiky i práva v této oblasti.

Na úpravu v zákoně o odpadech navazuje zákon č. 477/2001 Sb., o obalech – ostatně odpady z obalů jsou jednou z kategorií odpadu. Podle § 3 odst. 1 je osoba uvádějící obal na trh povinna zajistit, aby hmotnost a objem obalu byly co nejmenší. Cílem je samozřejmě snížit množství odpadu z obalů, který je nutno odstranit. Porušení této preventivní povinnosti je správním deliktem a je sankcionováno [§ 44 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 45 písm. a)].

Speciální kategorií odpadu je tzv. odpad těžební, který vzniká při ložiskovém průzkumu, těžbě, úpravě nebo při skladování nerostů nebo při těžbě, úpravě nebo skladování rašeliny. Pravidla pro nakládání s těžebním odpadem byla do českého právního řádu zakotvena teprve nedávno – prostřednictvím zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů. Provozovatel tzv. úložného místa má podle ustanovení § 3 odst. 2 obecnou preventivní povinnost spočívající v přijetí opatření vedoucích k

---

<sup>40</sup> Do novely provedené zákonem č. 154/2010 Sb. byla tato povinnost uložena každému. Změna v osobě adresáta byla novelou zvolena zřejmě proto, že tato povinnost se skutečně může aplikovat jen do té doby, než odpad *de iure* vznikne. Stane-li se věc odpadem, nelze už hovořit o obecné preventivní povinnosti.

předcházení nepříznivým účinkům na lidské zdraví a životní prostředí způsobeným nakládáním s těžebním odpadem nebo k nejvyššímu možnému omezení takových vlivů během provozu úložného místa i po ukončení jeho provozu, včetně prevence závažných nehod způsobených provozem tohoto místa a omezení negativních důsledků případné závažné nehody na lidské zdraví a životní prostředí. Právní povaha těchto opatření je ještě posílena tím, že se musí zakládat mj. na nejlepších dostupných technikách (Best Available Techniques, BAT).

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) řeší prevenci při nakládání s povrchovými a pozemními vodami v § 5 pro různé okruhy adresátů

- každý má povinnost dbát o ochranu vod, zabezpečovat jejich hospodárné a účelné využívání a dbát o to, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy,
- osoby provozující výrobu mají povinnost provádět ve výrobě účinné úpravy vedoucí k hospodárnému využívání vodních zdrojů a zohledňující nejlepší dostupné technologie, a
- stavebníci jsou povinni zabezpečit stavby zásobování vodou a zneškodňování odpadních vod a dále zajistit vsakování nebo zadržování a odvádění srážkových vod.

Další preventivní povinnost obecnější povahy stanoví vodní zákon v § 39 odst. 4 pro uživatele závadných látek ve stanoveném rozsahu, kteří jsou povinni učinit odpovídající opatření, aby tyto látky neunikly do povrchových nebo podzemních vod nebo do kanalizací, které tvoří součást technologického vybavení výrobního zařízení. Tato obecná povinnost je v následujících písmenech a) až d) demonstrativně rozvedena již ve velmi konkrétní povinnosti (například kontrola skladů a skládek, kontrola těsnosti potrubí nebo nádrží apod.), jejichž porušení je také sankcionováno – za přestupek může být uložena pokuta až 500 000 Kč [§ 122 odst. 3 ve spojení s § 122 odst. 6 písm. c)], resp. 1 000 000 Kč [125g odst. 3 ve spojení s § 125 odst. 6 písm. c)].

Obecná preventivní povinnost na úseku ochrany ovzduší je předmětem § 3 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, podle něhož je povinností každého omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Nový zákon o ochraně ovzduší předložený v lednu 2011 vládě převzal do svého textu obecnou preventivní povinnost každého přecházet a omezovat znečišťování ovzduší. Legislativní rada vlády však požadovala

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů je speciální právní předpis, který upravuje preventivní opatření pro případ, že ekologická újma již bezprostředně hrozí. Přesto i tento předpis obsahuje obecnou preventivní povinnost provozovatele (tj. osoby vykonávající vybranou provozní činnost, která je ve zvýšeném měřítku potenciálně riziková pro životní prostředí) předcházet vzniku ekologické újmy. Tato povinnost musí být realizována vždy, tedy po celou dobu výkonu provozní činnosti. Na to posléze navazuje povinnost přijímat v rozsahu stanoveném zákonem preventivní opatření, tj. povinnost nastupující v případě již bezprostředně hrozící ekologické újmy.

Na úseku ochrany přírody a krajiny je fyzickým i právnickým osobám provádějícím zemědělské, lesnické a stavební práce, při vodohospodářských úpravách, v dopravě a energetice uloženo postupovat tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu rostlin a zraňování nebo úhynu živočichů nebo ničení jejich biotopů, kterému lze zabránit technicky i ekonomicky dostupnými prostředky (§ 5 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny).

Na úseku ochrany zemědělského půdního fondu zdůrazňuje zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu nutnost zabránit škodám na zemědělském půdním fondu, resp. jejich omezení na míru co nejmenší, a to při provádění stavební, těžební a průmyslové činnosti. Následně uložené povinnosti jsou již poměrně konkrétní povahy, například učinit opatření k zabránění úniku pevných, kapalných a plyných látek poškozujících zemědělský půdní fond a jeho vegetační kryt [§ 8 odst. 1 písm. e)].

Obdobný charakter mají i preventivní opatření podle § 32 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Vlastníku lesa je tak s cílem předcházet a zabránit působení škodlivých činitelů na les uloženo například preventivně bránit vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů, nebo provádět preventivní opatření proti vzniku lesních požárů.

Jako poslední lze zmínit úsek prevence závažných havárií, kde má uživatel objektu nebo zařízení spadajících pod působnost zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií povinnost přijmout všechna nezbytná opatření k prevenci závažných havárií a omezení jejich následků na zdraví a životy lidí, hospodářská zvířata, životní prostředí a majetek [§ 3 odst. 1 písm. b)].

---

povinnost vypustit s tím, že je o pouhé proklamativní ustanovení. S touto úpravou byl návrh zákona v červenci 2011 vládou schválen.

#### **4.5. Shrnutí**

Stejně jako u většiny ostatních institutů ochrany životního prostředí, byla i úprava nástrojů k realizaci principu prevence v českém právu do počátku 90. let 20. století zcela nedostatečná. Mezníkem byl zákon o životním prostředí z roku 1992, který částečně převzal soukromoprávní úpravu prevence škod pro úsek ochrany životního prostředí a vytvořil rámec pro další legislativní činnost, a to jak pro obecné preventivní povinnosti, tak pro posuzování vlivů na životní prostředí, které je základním nástrojem realizace principu prevence v právu životního prostředí.

Příznačné pro úpravu obecné preventivní povinnosti podle zákona o životním prostředí i podle dalších výše uvedených složkových předpisů je fakt, že porušení této povinnosti často není sankcionováno. I v tomto ohledu ale existují výjimky, například podle zákona o obalech nebo vodního zákona. Přes do jisté míry zvláštní charakter preventivních povinností (obecná, ne příliš konkrétní formulace, nestanovení sankce za její porušení) se domnívám, že mají své místo v právních předpisech, neboť i v případech obecnější formulace vyjadřují svým způsobem i hodnotovou orientaci, která by v dané oblasti měla být sledována a dodržována. Cestou *de lege ferenda* je ve vhodných případech jejich konkretizace tak, aby mohlo být jejich porušení adekvátním způsobem sankcionováno.

### **5. Posuzování vlivů na životní prostředí v mezinárodním a evropském kontextu**

Posuzování vlivů na životní prostředí je typickým projevem aplikace principu prevence v právu životního prostředí. Současně je jedním z nejdůležitějších preventivních nástrojů zakotvených v tomto právním odvětví.

Posuzování vlivů na životní prostředí ve své strategické (SEA) i projektové (EIA) podobě je výsledkem snahy včlenit do rozhodovacího procesu již od počátku aspekty ochrany životního prostředí. Tato kapitola objasňuje podobnosti i odlišnosti obou forem posuzování, které se odvíjí zejména od jejich odlišného postavení v rozhodovacím procesu. Část věnovaná zahraničním úpravám pak zmiňuje první právní předpis obsahující posuzování vlivů na životní prostředí (americký zákon NEPA) a dále charakterizuje úpravu mezinárodní i unijní.

V průběhu posuzování vlivů na životní prostředí je získáno velké množství odborných informací jak o stávajícím stavu životního prostředí, tak o tom, jak se toto prostředí změní v důsledku realizace záměru nebo koncepce. Všechny tyto informace jsou pro rozhodovací proces velmi důležité a jsou podkladem pro schválení koncepce, resp. povolení záměru.

Klíčovou otázkou však v této souvislosti je, zda je posuzování součástí rozhodovacích a povolovacích procesů anebo zda je vedeno jako samostatná procedura. Částečně s tím souvisí i problematika závaznosti výstupu celého procesu. V této kapitole je těmto otázkám věnována zvláštní pozornost, protože jde o věc, která má z hlediska věcného i procesního na preventivní charakter posuzování poměrně podstatný vliv. Obecné závěry jsou založeny na komparaci obou základních modelů, které existují v právních řádech členských zemí EU. Analýza je provedena samostatně pro oblast posuzování strategického a projektového, neboť existující modely jsou do značné míry odlišné, a to jak v legislativě české, tak na úrovni EU.

### **5.1. Základní charakteristika**

Posuzování vlivů na životní prostředí vychází z předpokladu, že každá lidská činnost se ve svém důsledku nějakým způsobem projevuje na stavu životního prostředí. Cílem právní úpravy na vnitrostátní, nadstátní ani mezinárodní úrovni však není – a nemůže být – regulace veškeré lidské činnosti tak, aby ke škodlivým následkům vůbec nedocházelo. Je však možno identifikovat určité zásahy člověka do životního prostředí, které mají na stav a vývoj životního prostředí podstatný vliv a následně vytvořit mechanismy, jak těmto vlivům předcházet, resp. pokud to není možné, tak je alespoň eliminovat na přijatelnou úroveň. Pokud tedy environmentální vlivy některých lidských aktivit nastanou, pak je důležité, aby byly co nejmenší a aby byly vyrovnány (kompenzovány) vlivy jinými, které naopak budou pro životní prostředí pozitivní.

Posuzování vlivů na životní prostředí má dvě formy

- **strategické posuzování (SEA = Strategic Environmental Assessment)**, které se aplikuje při zpracovávání a schvalování programových dokumentů nejrůznějšího typu,
- **projektové posuzování (EIA = Environmental Impact Assessment)**, které se aplikuje při rozhodování o realizaci jednotlivých projektů (záměrů).

Posuzování vlivů na životní prostředí se provádí v těch případech, kdy daná koncepce nebo záměr má nebo může mít závažné (významné) vlivy na životní prostředí. V obou případech se hodnotí navrhované vlivy koncepcí, resp. záměrů na životní prostředí a navrhují se opatření (včetně preventivních), která by měla zajistit pokud možno co nejmenší negativní vlivy na životní prostředí. Prostřednictvím SEA i EIA se zároveň dává příležitost veřejnosti, ať odborné či laické, aby se podílela na rozhodovacím procesu ve věcech, které se týkají životního prostředí a jeho ochrany.

Poté, co k právní úpravě EIA (která je v mezinárodním i evropském právu historicky starší) přistoupila i SEA, se posuzování vlivů na životní prostředí aplikuje a provádí v celém rozhodovacím procesu, tedy od chvíle, kdy se navrhuje využití určitého území prostřednictvím komplexního strategického dokumentu, až po vydání rozhodnutí, kterým se realizace nějaké ekonomické či jiné aktivity povoluje a stanovují se závazné podmínky jejího provádění (včetně podmínek a požadavků na ochranu životního prostředí).

## 5.2. Podobnosti EIA a SEA

Z hlediska členění nástrojů ochrany životního prostředí jsou SEA i EIA řazeny mezi nástroje horizontální (průřezové) – obdobně jako například integrovaná prevence nebo přístup k informacím o životním prostředí<sup>42</sup>. Nevztahují se tedy primárně k ochraně té či oné specifické složky životního prostředí (voda, půda, ovzduší apod.), nýbrž sledují ochranu životního prostředí jako celku, včetně interakcí mezi jednotlivými složkami.

Obě formy posuzování vlivů na životní prostředí jsou svou podstatou velmi podobné, neboť akcentují preventivní charakter ochrany životního prostředí. Na rozdíl od některých jiných institutů ochrany životního prostředí (např. ekonomických nástrojů nebo nápravných opatření), které se realizují v průběhu environmentálně škodlivé činnosti nebo i po ní, strategické a projektové posuzování je projevem snahy předcházet škodám na životní prostředí a zhoršování jeho stavu.

Základní podobnost obou forem posuzování vyplývá již ze samé preventivní povahy posuzování vlivů na životní prostředí. V zásadě lze hovořit o čtyřech základních společných charakteristikách, které se projevují ve vztahu k

- okruhu případů, kdy je provedení procesu vyžadováno,
- rozhodnutí o daném záměru (koncepti),
- preventivním a dalším opatřením vzešlým z procesu, a v neposlední řadě
- účasti veřejnosti.

Protože člověk je součástí života na Zemi, má snad každá jeho aktivita v nějaké podobě vliv na životní prostředí – ať už je jedná o minimální dopady na ekosystém v lokálním měřítku či o způsobení globálních změn velkého charakteru. Přesto proces posuzování vlivů na životní prostředí není a nemůže být prováděn ve všech těchto případech. Naopak, musí mít nějaký přesněji vymezený předmět. Proto jsou předmětem posuzování vlivů na životní prostředí pouze aktivity, které mohou – alespoň potenciálně – mít větší, tj. významné vlivy na

---

<sup>42</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, str. 32.

životní prostředí. Aby však i tak nebyl okruh posuzovaných aktivit neúnosně široký, existuje ještě jakýsi mezistupeň – aktivity, u nichž se nejprve zjistí, zda vzhledem k velikosti lokalizaci, stupni zatížení daného území a celé řadě dalších faktorů mohou skutečně mít závažné vlivy na životní prostředí. Pokud se v konkrétním případě dospěje ke kladnému závěru, budou i ty posuzovány v celém procesu.

Z hlediska postavení v rozhodovacím procesu jde v případě obou forem posuzování o činnost, k níž dochází předtím, než je o dané koncepci nebo záměru rozhodnuto orgánem veřejné správy. Účelem tedy je získat dostatečné množství relevantních informací odborného charakteru (popis stávajícího stavu životního prostředí v době, kdy ještě záměr nebo koncepce není realizována, komplexní zhodnocení všech vlivů navrženého řešení, návrh opatření, kterými je možno eliminovat nepříznivé vlivy na životní prostředí) tak, aby samotné rozhodnutí bylo jednak postavené na maximálním množství odborných informací a jednak aby v sobě ve formě konkrétních závazných podmínek obsahovalo požadavky na ochranu životního prostředí.

Nedílnou součástí procesu SEA i EIA je už od samého počátku návrh opatření k prevenci, eliminaci, popřípadě kompenzaci nepříznivých, negativních vlivů realizace koncepce, resp. provedení záměru na životní prostředí. Tato tzv. mitigační opatření navrhuje ten, kdo zpracovává návrh koncepce, resp. záměru a v průběhu procesu jsou na základě dalších odborných informací, vyjádření veřejnosti apod. dále doplňována a zpřesňována tak, aby zajistila co možná nejvyšší ochranu životního prostředí.

Posledním významným atributem, který je příznačný pro obě formy posuzování vlivů na životní prostředí, je otevřenost směrem k veřejnosti. Pod slovem veřejnost je nutno chápat subjekty odborné (příslušné správní úřady, které disponují kompetencemi ve vztahu k životnímu prostředí, samosprávné celky apod.), ale i laické (občané). Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech je nepochybně významným nástrojem k transparentnosti rozhodovacích procesů a lze ji vnímat i jako jedno z důležitých protikorupčních opatření.

### **5.3. Odlišnosti EIA a SEA**

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

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

První etapu je možno označit jako *strategickou*, v jejímž průběhu je zpracován a schválen dokument strategické povahy, který má různé označení lišící se většinou podle úrovně, na níž je přijímán. Obvykle se rozlišují tři úrovně, resp. tři typy strategických opatření – politika či strategie (v angličtině se obecně užívá označení „policy“) přijímané většinou na nejvyšší, tj. celostátní úrovni, a dále plán (plan) a program (programme)<sup>43</sup>. Účelem strategických dokumentů je komplexně postihnout rozvoj určité lokality nebo nějakého oboru (odvětví) lidské činnosti. Z hlediska vazby na následující etapu rozhodovacího procesu obsahují dokumenty strategické povahy buď přímo konkrétní projekty nebo alespoň podávají určitá kritéria pro pozdější rozhodování o nich, popřípadě závazně zakotvují podmínky pro rozhodovací proces.

Druhá fáze rozhodovacího procesu je **projektová**, kdy je daný projekt již předmětem povolovacího řízení, resp. povolovacích řízení vedených správními úřady. Výsledkem této etapy je pak správní akt, který opravňuje žadatele k uskutečnění projektu (záměru)<sup>44</sup>. Právě v této fázi se provádí EIA, a to tehdy, když je návrh projektu předložen úřadu, který je oprávněn posuzování provádět, resp. vydat příslušné povolení k realizaci projektu<sup>45</sup>.

Když byla EIA jako preventivní nástroj ochrany životního prostředí uvedena do právních předpisů jednotlivých zemí, ukázaly se poměrně záhy její přednosti – u jednotlivých projektů se mohly důkladněji zvažovat vlivy na životní prostředí, dříve méně průhledná povolovací řízení se otevřela veřejnosti apod. Zároveň se však projeví limity tohoto přístupu, kdy se (jinak velmi pozitivní) hodnocení environmentálních dopadů a navrhování odpovídajících zmírňujících či kompenzačních opatření sice provádí, avšak až na samém konci rozhodovacího procesu. Jednotlivé projekty jsou totiž předmětem rozhodování v rámci veřejné správy daleko dříve, než se o nich vede povolovací řízení. Typickým příkladem je územní či prostorové plánování (byť je jeho úprava v různých zemích odlišná), které rozhoduje o využití území a jeho širších vazbách v měřítku lokálním, ale také regionálním, celostátním (národním) a dokonce i přeshraničním. U mnohých záměrů, které mají zásadní vliv na životní prostředí, se právě v této fázi závazně rozhoduje o takových otázkách, které již nemohou být znovu otevírány v následném povolujícím řízení – naopak, jedná se o aspekty, které jsou pro příslušný úřad vedoucí povolovací řízení závazné. Typickým příkladem jsou

---

<sup>43</sup> Schmidt, M., Joao, E., Albrecht, E. (ed.): Implementing Strategic Environmental Assessment. Springer Berlin – Heidelberg 2005.

<sup>44</sup> Jistým průnikem jsou dokumenty spíše plánovací či programové povahy, které však již obsahují konkrétní projekty; schválení plánu pak umožňuje daný projekt realizovat (příkladem jsou tzv. master plans ve Velké Británii, částečně i regulační plány v ČR podle nového stavebního zákona).

<sup>45</sup> Na tom se nic nemění ani v případě, že je proces EIA oddělen od povolovacího řízení a fakticky mu celý předchází – jako je tomu například v ČR.



trasy celostátních či nadregionálních dálnic či rychlostních silnic rozhodované standardně na národní úrovni – ať už činností exekutivy, nebo rozhodnutím Parlamentu (jako je tomu u vybraných pozemních komunikací například v Německu nebo Rakousku). V takových případech se na projektové úrovni rozhoduje maximálně o vedení trasy v koridoru, který je však již předem daný a nelze jej měnit.

Pokud se tedy environmentální aspekty nezvažují již v rané fázi rozhodovacího procesu (tedy ve fázi strategické), nemůže se princip prevence uplatnit důsledně, protože chybí možnost zakotvení preventivních a jiných opatření na strategické úrovni. Později prováděná EIA již tento nedostatek v plném rozsahu napravit nemůže a její výsledný přínos je tak nevyhnutelně oslaben. Nehledě na to, že i veřejnost má omezenější příležitosti vstoupit do tohoto procesu a efektivně jej ovlivňovat již od počátku.

Snaha překlenout mezeru spočívající v absenci environmentálního posuzování v první fázi rozhodovacího procesu vedla proto ke vzniku SEA jako druhé formy posuzování vlivů na životní prostředí a do jisté míry i samostatného nástroje ochrany životního prostředí, který se aplikuje právě ve strategické etapě rozhodování (a to nejlépe od jejího samého počátku).

Rozdílné zařazení SEA a EIA do jednotlivých fází rozhodovacího procesu determinuje pak další mnohé odlišnosti mezi oběma formami posuzování, například míru podrobnosti prováděného hodnocení. Strategická úroveň totiž většinou neřeší jeden konkrétní projekt, ale komplexně stanoví směřování lidských aktivit na daném úseku či území. Proto je v mnohem větší míře abstraktnější, čemuž se musí přizpůsobit i způsob provádění posuzování vlivů na životní prostředí (v tomto případě v podobě SEA). Naopak ve fázi rozhodovací se již řeší návrh konkrétního projektu s poměrně velmi detailní podobě. To se projevuje jak ve způsobu posuzování (EIA), tak také samozřejmě v možnosti navrhnout velmi konkrétní preventivní a jiná opatření.

## **5.4. Historické základy posuzování vlivů na životní prostředí a jeho úprava v mezinárodním právu a právu EU**

### **5.4.1. Americký zákon NEPA**

Původ posuzování vlivů na životní prostředí je třeba hledat v 50. a 60. letech 20. století. Ve Spojených státech amerických šlo o dobu boomu ekonomiky doprovázeného velkými investicemi do nejrůznějších veřejných i soukromých projektů. Příznačné jsou v tomto směru zejména tzv. interstate highways, tedy soustava dálnic a rychlostních silnic, které propojovaly jednotlivé státy Unie. Při jejich realizaci a po jejich zprovoznění se

postupně zjistilo, že tyto velké dopravní stavby mimo nesporných výhod generují i mnohé environmentální problémy – zatížení emisemi skleníkových plynů, fragmentaci krajiny a mnohé další. Navíc farmáři protestovali proti velkým záborům kvalitní zemědělské půdy, což jim snižovalo možnost obživy.

Dosavadní povolovací procedury nemohly tyto problémy řešit či eliminovat, protože nebyly postaveny na komplexním zhodnocení navrhovaných investic na jednotlivé složky životního prostředí.

Výsledkem převratných 60. let – které se v USA nesly v duchu boje za občanská práva, ale na svém konci i za zlepšení životního prostředí a kvality života – se stal tzv. *National Environmental Policy Act (NEPA)*. Tento dodnes platný předpis účinný od 1. ledna 1970 je vůbec prvním komplexním právním předpisem zabývající se ochranou životního prostředí. Jde o zákon celostátní a upravuje proto pouze věci rozhodované na úrovni federace, nikoli jednotlivých států (které mají v USA vůči centru poměrně silné postavení). Jako vůbec první předpis upravuje tento zákon povinnost zpracovávat v případě projektů tzv. *Environmental Impact Statement (EIS)*, tedy jistý popis možných negativních vlivů na životní prostředí spolu s návrhy na jejich možné vyloučení či alespoň omezení.

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

NEPA současně zřídila Radu pro kvalitu životního prostředí (*Council on Environmental Quality, CEQ*), která k zákonu následně vydala podrobnější prováděcí předpisy. Rámcová úprava ve federálním zákoně byla pak rozpracována na úrovni jednotlivých států a v souladu s americkým soudním systémem dotvářena soudy všech stupňů.

Americký zákon NEPA byl vůbec první úpravou institutu „environmental assessment“ – tehdy ještě bez většího rozlišování mezi EIA a SEA. Právní úprava v USA inspirovala v průběhu 70. let některé další země, které ve více či méně modifikované podobě převzaly tento nový nástroj environmentální prevence i do své vnitrostátní legislativy. Nejprve šlo o Kanadu, Austrálii, Nový Zéland a posléze i země tehdejšího EHS (Francie, SRN, Irsko, Nizozemí).

#### 5.4.2. Mezinárodní právo – Espoo úmluva, SEA protokol a Aarhuská úmluva

Deklarace o životním prostředí a rozvoji přijatá na summitu v Rio de Janeiru v roce 1992 kromě principu prevence uvádí také posuzování vlivů na životní prostředí, které má být podle Principu 17 Deklarace aplikováno na ty navrhované aktivity, které by pravděpodobně mohly mít závažné negativní vlivy na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování příslušných státních orgánů.

Již od roku 1991, tedy od podpisu *Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států* (tzv. *Espoo úmluva*) byl nicméně v mezinárodním právu upraven jak samotný princip prevence, tak posuzování vlivů na životní prostředí, konkrétně tzv. přeshraniční posuzování. Podstatou úmluvy je založení mechanismu spolupráce tzv. strany původu (tj. státu, na jehož území se činnost navrhuje) a tzv. dotčené strany (tj. státu, který může být vlivy navrhované činnosti na svém životním prostředí dotčen). Úmluva ukládá státu původu zaslat dotčenému státu oznámení činnosti s definovaným obsahem a v případě, že ten projeví o účast na posuzování vlivů na životním prostředí zájem, musí mu být následně zaslána dokumentace a vedeny konzultace, jejichž dobu si strany vzájemně dohodnou. Vyjádření dotčené strany pak musí být náležitým způsobem promítnuto do rozhodnutí o povolení navrhované činnosti. Espoo úmluva také v mezinárodním právu poprvé upravuje tzv. mitigační opatření (mitigation measures), tj. opatření ke zmírnění škodlivých vlivů navrhované činnosti na minimum. Popis těchto opatření musí být podle přílohy II součástí dokumentace.

Espoo úmluva sice řeší prioritně problematiku projektového posuzování (navíc výhradně a pouze u těch navrhovaných činností, které by mohly mít závažné nepříznivé přeshraniční vlivy na životní prostředí), nicméně obsahuje i ustanovení, které vyzývá smluvní strany, aby používaly zásady posuzování vlivů na životní prostředí „ve vhodné míře“ i na politiky, plány a programy. Úmluva tak rozšiřuje působnost zásad procesu EIA (mezi něž lze počítat například konzultace) i na strategické posuzování.

Ke vzniku samostatného právního nástroje v mezinárodním právu pro oblast SEA dochází až o více než dekádu později. Touto mezinárodní normou je *Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí*<sup>46</sup>, který byl podepsán v rámci 5. ministerské konference „Životní prostředí pro Evropu“ konané v květnu 2003 v Kyjevě. Jde o protokol k Espoo

---

<sup>46</sup> ČR protokol ratifikovala 19. července 2005.

úmluvě, ačkoli jeho předmět je širší – nevztahuje se pouze na politiky, plány a programy s možnými přeshraničními vlivy, nýbrž upravuje jejich posuzování obecně.

Protokol upravuje strategické posuzování politik, plánů a programů s možnými významnými vlivy na životní prostředí, včetně zdraví. Stanoví okruh strategických dokumentů, které se v procesu SEA posuzují vždy s tím, že v některých ostatních případech je třeba nejprve zjistit, zda existuje možnost závažných vlivů (screening) – pokud ano, bude daný dokument předmětem SEA též. Protokol dále upravuje způsob zpracování a rámcový obsah zprávy o životním prostředí a konzultace s veřejností i s příslušnými orgány, které působí v oblasti ochrany životního prostředí. Výsledky SEA musí být následně vzaty v úvahu při schvalování daného strategického dokumentu s tím, že příslušný schvalující orgán o tom musí stanoveným způsobem informovat veřejnost.

V závěru 90. let byla sjednána a podepsána další mimořádně významná mezinárodní úmluva, která se bezprostředně týká ochrany životního prostředí včetně oblasti posuzování vlivů na životní prostředí. Dne 25. června 1998 byla v dánském Aarhusu na půdě Evropské hospodářské komise OSN uzavřena *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)*<sup>47</sup>. Již z názvu úmluvy lze dovodit, že její hmotněprávní úprava se vztahuje na tři oblasti (tzv. pilíře). Ve vztahu k prevenci a posuzování vlivů na životní prostředí je nepochybně nejvýznamnější úprava účasti veřejnosti při rozhodování o povolení tzv. specifických činností uvedených v úmluvě. Zásadním prvkem úmluvy je klasifikace veřejnosti do dvou rovin, čemuž odpovídá i rozdílná úroveň práv v procesu. Úmluva tak rozlišuje

- veřejnost, kam patří každá fyzická osoba a osoby právnické (sdružení, spolky, asociace apod.), a
- dotčenou veřejnost, kterou tvoří osoby přímo dotčené na svých právech v důsledku vedení řízení, resp. realizace dané činnosti. Mezi dotčenou veřejnost patří rovněž nevládní organizace působící v oblasti ochrany životního prostředí, pokud fungují v souladu s vnitrostátními předpisy. Za těchto podmínek úmluva předpokládá, že daná nevládní organizace má na rozhodování zájem.

Silné postavení dotčené veřejnosti v rozhodovací činnosti se projevuje jejím právem na podávání vyjádření s tím, že povolující orgán musí v odůvodnění povolení sdělit, jak

---

<sup>47</sup> Úmluva vstoupila v platnost dne 30. října 2001; pro ČR vstoupila úmluva v platnost po ukončení ratifikačního procesu v říjnu 2004, ve Sbírce mezinárodních smluv byla publikována pod číslem 124/2004.

s takovým vyjádřením naložil. Jen dotčená veřejnost má rovněž právo napadnout povolující rozhodnutí u soudu, popřípadě jiného nezávislého a nestranného orgánu a žádat jeho přezkum z věcného i procesního hlediska.

Ani Aarhuská úmluva není však omezena pouze na činnosti v projektovém slova smyslu. Způsobem obdobným jako u Espoo úmluvy se zde rozšiřuje princip účasti veřejnosti rovněž na přípravu plánů a programů. Nejde tedy ještě o vytvoření obecných pravidel pro strategické posuzování na mezinárodní úrovni (to přinesl až výše zmíněný SEA protokol), ale „pouze“ o vymezení toho, co jsou smluvní státy povinny zajistit při přípravě plánů a programů z hlediska účasti veřejnosti. Při přípravě plánů a programů je třeba veřejnost informovat a poskytnout jí dostatečný čas k účinné účasti s tím, že tuto účast je nutno zajistit v počátečním stadiu rozhodovacího procesu (tedy v tomto případě v počátku přípravy plánu a programu); v rozhodnutí (zde při schválení plánu a programu) je pak nutno náležitě vzít v úvahu výsledek účasti veřejnosti. Měkčí formou („Každá strana bude usilovat“, „v přiměřeném rozsahu“) se navíc smluvní strany zavazují poskytnout veřejnosti příležitost k její účasti i při přípravě politik (policies) týkajících se životního prostředí.

#### **5.4.3. Právní úprava na úrovni EU**

Do poloviny 80. let bylo posuzování vlivů na životní prostředí upraveno pouze v právních rádech některých zemí EHS. Zásadním mezníkem je rok 1985, kdy je na úrovni EHS přijata *Směrnice Rady o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí (85/337/EHS)*, tzv. *EIA směrnice*<sup>48</sup>. V souvislosti s potřebou transpozice tohoto právního předpisu (implementační období končilo 3 roky po publikaci této směrnice, tj. v červenci 1988) dochází v mnoha členských zemích EHS k rozvoji věcných i právních poznatků o tomto institutu.

Směrnice v platném znění<sup>49</sup> vymezuje svůj předmět na projekty, které by pravděpodobně mohly mít významné (závažné) vlivy na životní prostředí. Definuje některé základní pojmy – záměr (project), investor (developer), povolující rozhodnutí (development consent), veřejnost (the public) a dotčená veřejnost (the public concerned). U záměrů podléhajících směrnici musí být EIA provedena před jeho realizací, resp. před vydáním příslušného povolení pro záměr.

---

<sup>48</sup> Úř. věst. L 175/30, 5. 7. 1985, s. 40. Vzhledem k tomu, že směrnice byla přijata ještě před Jednotným Evropským Aktem (který doplnil do základních smluv samostatnou kapitolu o životním prostředí a vytvořil tak právní základ činnosti Společenství na tomto úseku), bylo její vydání z právního hlediska opřeno o tehdejší ustavení základních smluv upravujících harmonizaci pravidel na vnitřním trhu.

<sup>49</sup> Původní text byl výrazně změněn novelami z let 1997 a 2003.

Z hlediska působnosti směrnice jsou klíčové přílohy stanovující konkrétní záměry, které musí být předmětem posouzení (příloha I), resp. které se posuzují na základě dalších kritérií stanovených jednotlivými členskými státy (příloha II). Určení jednotlivých kroků procesu EIA ponechává směrnice na vnitrostátní legislativě členských států. V procesu EIA však musí být vhodnou formou konzultována veřejnost a příslušné orgány veřejné správy. Výsledky těchto konzultací (včetně konzultací s dotčeným státem v případech přeshraničního posuzování) musí být vzaty do úvahy v povolovacím řízení.

Z dnešního více než 25-letého odstupu od schválení směrnice by se mohlo zdát samozřejmé, že před (nebo přinejmenším společně s) úpravou posuzování vlivů jednotlivých projektů by měly právní předpisy zakotvit i posuzování strategické. Strategické dokumenty totiž realizaci konkrétních projektů předurčují a stanoví více či méně závazný rámec, který pak musí být v daném území při povolovacích řízeních plně respektován

Z tohoto hlediska pak může být vnímáno jako nelogické, že k posuzování dochází až na projektové úrovni, tedy až poté, co byla učiněna klíčová rozhodnutí o tom, zda a jaká činnost má být vůbec v daném území realizována. Bez předchozího provedení posouzení na strategické úrovni hraje posouzení projektové v podstatě roli zhodnocení nevratných vlivů (dopadů) dané činnosti, aniž by bylo možno tyto vlivy výrazněji eliminovat již od začátku rozhodovacích procesů. Při provedení včasného strategického posouzení lze naopak takovým vlivům předejít a tím se vyhnout pozdějším environmentálním problémům<sup>50</sup>. Na rozdíl od EIA je také možné mnohem lépe a komplexněji podchytit i kumulativní vlivy.

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

Ještě podstatnější důvod pro výrazné zpoždění za právní úpravou EIA je nutno hledat spíše v rovině politické. V 70. a 80. letech 20. století byl sice vývoj environmentální legislativy v jednotlivých členských zemích i na úrovni EHS poměrně rychlý, přesto členské

---

<sup>50</sup> Srov. *Sheate, W.*: The EC Directive on Strategic Environmental Assessment: A Much-Needed Boost for Environmental Integration. In: *European Environmental Law Review*, December 2003.

státy nebyly ještě zcela ochotné omezit výsostnou pravomoc rozhodování svých orgánů ve strategických otázkách, a to nejen věcně (tj. zejména ve prospěch výraznějších ohledů na životní prostředí), ale i procedurálně (větší účastí veřejnosti a s tím související vyšší mírou informovanosti). Je také nepochybné, že strategická etapa rozhodovacího procesu je těsněji než fáze projektová propojena s politickými aspekty, zejména v případě koncepcí schvalovaných na celostátní úrovni.

Ačkoli Komise již v polovině 80. let zvažovala po vzoru úpravy v americkém NEPA zakotvit v jednom právním předpisu obě formy posuzování vlivů na životní prostředí, nesetkala se tato idea u většiny členských států s úspěchem. Dokonce ani o dekádu později nebylo projednávání oficiálního návrhu samostatné směrnice upravující strategické posuzování snadné. Jádrem sporu s mnohými členskými státy nebyl ani tak proces samotný, jako spíše předmět SEA. Původní návrhy Komise jej totiž neomezovaly pouze na plány a programy, ale rovněž na nejvýznamnější celostátní strategie a politiky (policies). Takovéto široké vymezení bylo pro mnoho států v čele s Německem a Velkou Británií nepřijatelné. Ve snaze zvýšit šance na prosazení strategického posuzování do legislativy EU Komise poněkud slevila z ambicióznosti dřívějších verzí a její oficiální návrh z roku 1996<sup>51</sup> pokrýval výlučně plány a programy, a navíc pouze v oblasti územního/prostorového plánování (town and country planning). Šlo o zřejmý ústupek tehdejší britské konzervativní vládě, avšak z hlediska předmětu SEA by šlo o řešení více než polovičaté.

Situaci nicméně napomohlo zakotvení – z hlediska SEA rozhodujícího – principu integrace do primárního práva (nyní čl. 11 Smlouvy o fungování EU), a to prostřednictvím Amsterodamské smlouvy. SEA tím začala být chápána jako klíčový nástroj pro prosazení tohoto principu v praxi a na komunitární úrovni nejen že přestala být zpochybňována potřeba komplexní úpravy SEA v právu, ale navíc se ukázalo jako logické, že její působnost se musí týkat všech sektorových plánů a programů, jejichž realizace by mohla mít závažné vlivy na životní prostředí.

Projednávání návrhu směrnice se tak mohlo urychlit a v roce 2001 byla schválena a publikována *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (tzv. SEA směrnice)*<sup>52</sup>, která vstoupila v účinnost v červenci 2004.

Směrnice se již ve svém úvodu hlásí k principu vysoké ochrany životního prostředí i k podpoře udržitelného rozvoje. Vlastní obsah směrnice je v mnohém obdobný jako SEA

---

<sup>51</sup> Kom 96/0511, Úř. věst. C 129/1997.

<sup>52</sup> Úř. věst. L 197/30, 21. 7. 2001.

protokol (ostatně právě ona pro něj byla zásadním podkladem, neboť EU hrála při jeho vyjednávání klíčovou roli). V žádném ustanovení však nerozšiřuje své mechanismy na policie a vztahuje se výlučně na plány a programy.

## **5.5. Posuzování vlivů na životní prostředí jako součást rozhodovacích procedur – komparace jednotlivých modelů**

### **5.5.1. Návaznost procesu EIA na rozhodovací procesy**

Ohledně vztahu EIA k povolovacím procesům dává směrnice obecně členským státům v zásadě právo volby. Vzhledem k tomu, že se jedná o předpis výrazně procedurálního charakteru, umožňuje ve svém čl. 2 odst. 2 transponovat požadavky směrnice jejich zahrnutím

- do povolovacích řízení již existujících, popřípadě do jiných řízení nebo
- do řízení, která mají být zavedena pro dosažení souladu s cíli této směrnice (tj. *de facto* do řízení nově vytvořených).

Směrnice ve svém původním znění měla poměrně dlouhé transpoziční období – do července 1988. Důvodem stanovení této poměrně dlouhé lhůta byl nepochybně fakt, že pro většinu členských států tehdejšího EHS byla procedura EIA novinkou, kterou neměly ve vnitrostátní legislativě nijak upravenou. Směrnice zaváděla velké množství nových povinností, které podstatně změnily podobu povolovacích procesů týkajících se ochrany životního prostředí.

I to je důvodem, proč se mnohým státům přesto nepodařilo transponovat požadavky směrnice včas. Příkladem je Německo, kde navíc bylo komplikujícím faktorem spolkové, tj. federativní uspořádání, v němž existuje dělená působnost mezi federací a zeměmi i co se týče povolovacích procesů. Požadavky směrnice pak musí být převedeny nejenom do legislativy na úrovni federace, ale do předpisů zemských.

V 90. letech, po sérii společensko-politických změn, začaly proceduru EIA zavádět i transformující se země střední a východní Evropy. Tento proces byl dovršen jejich vstupem do EU v roce 2004, dokdy musely být jejich vnitrostátní přepisy v oblasti EIA v plném souladu se směrnicí.

V návaznosti na výše zmíněný čl. 2 odst. 2 EIA směrnice lze komparací existujících úprav jednotlivých členských zemí EU rozlišit dva základní modely postavení procesu EIA ve vztahu k rozhodovacím procesům

1. Model spojeného řízení, a
2. Model samostatného procesu



Toto rozdělení nicméně nemá vliv na způsob legislativního zakotvení požadavků směrnice v národních právních řádech. Ve všech zemích tak existuje speciální zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (který většinou upravuje jak posuzování projektová, tak i strategické), popřípadě je problematika posuzování vlivů na životní prostředí upravena samostatnou kapitolou kodexové úpravy práva životního prostředí (pokud v dané zemi existuje).

#### **Ad 1) Spojené řízení**

Tento model je nastaven tak, že požadavky EIA směrnice jsou realizovány přímo prostřednictvím jednotlivých řízení nezbytných pro realizaci záměrů vyžadující EIA. Znamená to, že již samotná žádost o vydání povolujícího rozhodnutí obsahuje kromě standardních náležitostí také požadavky na minimální informace, které musí investor předložit. Tzv. dokumentace EIA je tedy přiložena k žádosti o vydání rozhodnutí. To neznámá, že žádost a připojená dokumentace jsou prvními dokumenty v řízení. Obvykle se ještě předtím podává oznámení a na jeho základě pak příslušný úřad stanoví (většinou po konzultaci s veřejností) podrobnější obsahové náležitosti dokumentace.

EIA je pak prováděna přímo v rámci povolujícího řízení a procesně se řídí jeho pravidly. Shrnutí a výstupy procesu EIA jsou pak buď řešeny formou podkladového stanoviska pro povolující úřad (v případech, kdy EIA primárně vede jiný orgán než povolující úřad, byť v rámci řízení o vydání povolení) nebo jsou až přímo součástí samotného povolujícího rozhodnutí vydávaného povolovacím úřadem.

Ze zemí EU, které aplikují model spojeného řízení, lze zmínit zejména Nizozemí, které jej má téměř v čisté podobě.

Další zemí je Rakousko, které však má určité odlišnosti částečně vycházející z toho, že se jedná o federativní stát se silným postavením zemí. Jednak zde existuje speciální úprava pro dálnice a jiné pozemní komunikace – v jejich případě se proces EIA zčásti odehrává již před povolujícím řízením. V této fázi se zkoumají jednotlivé varianty umístění a samotná žádost o povolení obsahuje již pouze jednu variantu lokalizace projektu (s tím, že musí být uvedeno, které další varianty byly předtím studovány a proč byla zvolena právě ta či ona varianta).

Druhým specifickým rysem rakouské úpravy EIA je její „absolutní“ postavení v rámci rozhodovacích procesů. S výjimkou výše zmíněných dopravních projektů se totiž u záměrů podléhajících EIA vede tzv. koncentrované povolovací řízení, jehož předmětem je jednak EIA a jednak veškeré aspekty umístění záměru a ochrany veřejných zájmů s tím spojených.

Výsledné povolení navíc pokrývá všechny aspekty záměru a další, speciální složková povolení se již nevydávají.

Specifickým případem je úprava v německém federálním zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí. EIA je sice v Německu součástí povolovacích řízení (Planfeststellungsverfahren) a provádí jej stejný orgán, ale charakteristické je zde to, že EIA je výrazně propojena se SEA a zčásti se provádí (společně se SEA) ve fázi regionálního plánování (Raumordnungsverfahren). Varianty řeší již SEA a zákon dokonce umožňuje omezit projektové posuzování pouze na hodnocení dodatečných nebo jiných vlivů záměru (například těch, které nemohly být posouzeny během plánovací fáze)<sup>53</sup>.

#### Ad 2) Samostatný proces

Podstatou tohoto modelu je částečné nebo spíše úplné oddělení procesu EIA od povolovacích procesů. Oddělenost nemá většinou pouze procedurální, ale i kompetenční povahu. Jinými slovy, nejprve probíhá proces EIA a jeho vedení zajišťuje jeden orgán (orgán ochrany životního prostředí) a až o jeho ukončení následují další, tentokrát již povolovací řízení, které většinou vede orgán odlišný (stavební a jiný obdobný úřad).

Nejprve se tedy vede projektové posuzování se všemi náležitostmi podle EIA směrnice a daného vnitrostátního předpisu. Charakteristické pro tento model je, že se v průběhu celého procesu EIA pracuje se všemi variantami a až v jeho závěru se seřazují z hlediska svých vlivů na životní prostředí. Výstupem procesu EIA je speciální správní akt, který má ve vztahu k následnému řízení buďto povahu odbornou (byť s konkrétně uvedenými podmínkami a požadavky na ochranu životního prostředí) nebo se jedná o klasické rozhodnutí.

Ve své čisté podobě se tento model uplatňuje ve vícero zemích, například na Slovensku nebo v Maďarsku.

Velmi obdobná je i úprava v České republice, kde je převážná většina záměrů již od první úpravy EIA v legislativě (1992) posuzována v samostatném procesu. Odchylku zavedl až stavební zákon z roku 2006, který pro určité záměry menšího charakteru zavedl paralelní vedení části EIA a územního řízení. I v tomto řízení ale kompetenční oddělenost zůstává zachována.

Od reformy EIA a povolovacích procesů je tento model rovněž součástí polského zákona o ochraně životního prostředí. Do roku 2005 byla EIA součástí ostatních povolovacích

---

<sup>53</sup> Srov. Analýza možností změn platné právní úpravy v oblasti územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí, Advokátní kancelář Mgr. Luďka Šikoly, Brno 2009.

řízení, ale protože tato úprava nebyla plně v souladu se směrnicí, přistoupila polská vláda k revizi celého procesu a parlamentem přijatý nový zákon založil novou, samostatnou proceduru projektové EIA.

Oba výše uvedené modely je nutno vnímat jako základní. Právní úpravy v jednotlivých zemích nejsou totožné a proto každý z uvedených modelů má svá specifika, subvarianty apod. V některých zemích obsahuje navíc právní úprava prvky charakteristické pro oba modely. Zajímavé je například jakési minimalistické řešení obsažené ve švédském kodexu práva životního prostředí, podle něhož je zpráva o posuzování (stanovisko) přikládána k žádosti o povolující rozhodnutí (a je odkladem pro jeho vydání), avšak připravuje ji investor, který také musí zabezpečit konání veškerých konzultací<sup>54</sup>, a to před podáním žádosti. *De facto* se tedy značná část EIA i konzultací tvořících její součást odehrává ještě před zahájením samotného povolovacího řízení.

### 5.5.2. Závaznost výstupu EIA

Smyslem procesu EIA je mj. zkvalitnit rozhodovací procesy, a to z hlediska procesního (informovanost veřejnosti, možnost určitých subjektů se kvalifikovaně vyjádřit apod.) i věcného. EIA by měla rozšířit základnu pro rozhodování a na základě celkového zhodnocení záměru na životní prostředí a jeho jednotlivé složky by prostřednictvím konkrétních opatření (preventivních, zmírňujících, kompenzačních apod.) měla usnadnit povolovací proces. Výsledkem by měl v ideálním případě být záměr, který svou realizací i provozem co nejméně narušuje životní prostředí.

Proto je přirozené, že zde velkou roli hraje to, jaký je výstup procesu EIA a jak musí být jeho obsah zahrnut do povolovacího rozhodnutí, které opravňuje žadatele záměr provést<sup>55</sup>. Protože EIA směrnice garantuje soudní přezkum povolujícího rozhodnutí, je současně nutné, aby byly požadavky na ochranu životního prostředí v něm obsažené specifikovány jednoznačně a aby celé rozhodnutí bylo náležitým způsobem odůvodněno.

Směrnice nicméně v této otázce nechává členským státům poměrně velký manévrovací prostor, neboť ve svém čl. 8 pouze stanoví, že výsledky jednání a informace shromážděné v procesu musí být brány v úvahu v povolovacím řízení. Pod pojmem „vzít v úvahu“ si lze samozřejmě představit mechanismus nejrůznější povahy. V zásadě lze rozlišit dva stupně závaznosti.

---

<sup>54</sup> Švédská legislativa v zásadě neobsahuje žádná pravidla pro jejich konání (včetně lhůt).

<sup>55</sup> Podle čl. 1 odst. 2 EIA směrnice je „povoláním“ rozhodnutí příslušného orgánu nebo orgánů, které opravňuje oznamovatele k uskutečnění záměru.

Prvním je **závažnost procesní (formálně-procesní)**, kdy návazné povolení nelze vydat bez výstupu EIA. Orgán, který vydává povolující rozhodnutí, tedy musí vyčkat, než bude vydán závěr procesu EIA a musí jej mít k dispozici jako podklad pro své rozhodování. Pokud by tomu tak v případě projektů podle EIA směrnice nebylo, šlo by nepochybně o její závažné porušení – stejně jako o porušení vnitrostátní legislativy, která její požadavky provádí.

Druhým stupněm je **závažnost věcná (materiální)**. Ta v sobě logicky obsahuje (konzumuje) závažnost procesní, ale oproti ní jde ještě dále – povolující orgán musí převzít to, co je obsaženo ve výstupu z procesu EIA, aniž by o tom mohl sám rozhodovat. I zde však lze samozřejmě nalézt různé modifikace – od nutnosti převzít výstup EIA a jeho obsah bez dalšího až po možnost některé požadavky k ochraně životního prostředí neakceptovat (obvykle je však nutno takový postup odůvodnit).

Porovnáním úpravy v jednotlivých správních řádech lze za pomoci kritéria závažnosti formální a věcné identifikovat výstup EIA v dvojí podobě. Může se jednat buďto o výstup mající odbornou povahu nebo výstup závažného charakteru.

### **1) Odborná povaha**

V tomto modelu je akcentována odborná povaha procesu EIA, který nenahrazuje činnost dotčených orgánů nejrůznějšího charakteru. Výstupem je v tomto případě dokument, který může mít buď povahu souhrnné zprávy nebo i správního aktu, avšak nikoli závažného. Samozřejmě ale platí, že vše musí být náležitě vzato v úvahu při vydávání povolujícího rozhodnutí, jinak by nebyl naplněn požadavek vyplývající z čl. 8 EIA směrnice.

Toto řešení se z povahy věci v zásadě neuplatňuje v zemích, kde je EIA začleněna do povolovacích rozhodnutí (zejména tam, kde samo povolovací rozhodnutí je výsledkem procesu EIA, jako je tomu v případě Rakouska) a naopak – je velmi časté v zemích, v nichž je EIA samostatným procesem s vlastními pravidly, který předchází samotnému řízení o vydání povolení.

V klasické podobě je tento model zakotven ve slovenském zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, kde je v § 38 odst. 1 a 2 uvedeno, že povolující orgán nemůže bez přiložení závěrečného stanoviska k činnosti vydat rozhodnutí podle zvláštních předpisů o povolení navrhované činnosti, která je předmětem posuzování (odstavec 2), resp. že při rozhodování o povolení navrhované činnosti se musí přihlížet na obsah závěrečného stanoviska. Jde tedy o řešení skutečně minimalistické, které nijak nekonkretizuje způsob onoho „přihlížení“ ani neuvádí požadavek odůvodnění v případě, že se povolující orgán od

nějaké podmínky zčásti či zcela odchýlí<sup>56</sup>. Teoreticky by tak mohlo být vydáno povolující rozhodnutí, které by ze stanoviska EIA nepřevzalo vůbec žádnou podmínku.

Subvariantu tohoto řešení obsahuje platná právní úprava v ČR, podle níž je stanovisko EIA také „pouze“ odborným podkladem, avšak zákon č. 100/2001 Sb. v ustanovení § 10 odst. 4 blíže charakterizuje vztah podmínek a požadavků z něj vyplývajících k povolujícímu rozhodnutí. Výsledkem je tak určitá „polozávaznost“ stanoviska EIA z věcného (materiálního) hlediska.

## 2) Závazná povaha

V tomto případě je závěr procesu EIA v podobě konkrétních požadavků na ochranu životního prostředí závazný. Do jisté míry i zde tato otázka souvisí s tím, jak je právními předpisy upraven vztah EIA k povolovacímu procesu.

Pokud EIA je součástí povolovacího řízení a v jeho rámci se žádné speciální „EIA stanovisko“ či jiný správní akt tohoto typu nevydává, pak je výstupem procesu EIA již přímo závazné rozhodnutí, které bude povolením ve smyslu čl. 1 odst. 2 EIA směrnice. Po něm již žádné další povolení následovat nebude. Tento systém obsahuje například rakouský zákon o posuzování vlivů na životní prostředí v podobě koncentrovaného povolovacího řízení.

Druhou možností je závazné povolení jakožto výstup procesu EIA, které je podkladem pro navazující rozhodnutí. Tento systém je postaven v zásadě na tom, že otázky týkající se komplexně ochrany životního prostředí byly již v procesu EIA (a to bez ohledu na to, zda EIA byla vedena před povolovacím řízením nebo je jeho součástí) vyřešeny, tudíž orgán rozhodující v druhé fázi je již musí přebrat do svého rozhodnutí, aniž by do nich mohl zasahovat<sup>57</sup>.

Takovouto podobu má závěr EIA například v Maďarsku, kde má EIA podobu samostatného řízení. Co je však ještě charakterističtější, výsledné rozhodnutí zde neřeší pouze otázky EIA, ale celou oblast ochrany životního prostředí. Toto rozhodnutí tak má povahu skutečného „environmental permit“ stanovující závazné podmínky realizace a provozu

---

<sup>56</sup> Ostatně podle přílohy č. 12 upravující obsah závěrečného stanoviska jsou v jeho závěru uvedeny „doporučené podmínky pro etapu výstavby a provozu navrhované činnosti“, resp. „doporučená varianta“. Z toho logicky plyne, že povolující orgán nemusí odchýlný postup *de iure* vůbec odůvodňovat. Ustanovení § 38 odst. 5 v souvislosti se zveřejňováním rozhodnutí pouze stanoví, že povolující orgán musí zveřejnit vhodným způsobem výrokovou část rozhodnutí a podstatnou část jeho odůvodnění týkající se vlivů na životní prostředí.

Pro úplnost je vhodné dodat, že téměř totožně chápal vztah stanoviska EIA a povolovacího řízení i předchůdce platné právní úpravy v ČR, tj. zákon ČNR č. 244/1992 Sb. (§ 11).

<sup>57</sup> Jedinou výjimkou by snad mohly být případy řešení rozporů (srov. například § 136 českého správního řádu).

záměru pokrývající nejen problematiku EIA, ale v zásadě celou oblast ochrany životního prostředí<sup>58</sup>. Jako takové je pak toto povolení souborným podkladem pro územní řízení.

### 5.5.3. Vztah procesu SEA k pořizování a schvalování koncepcí

Jedním ze základních rysů, či přímo podstatných náležitostí SEA, je sepětí tohoto posuzování s procesem přípravy a schvalování strategických dokumentů. SEA je integrální součástí tohoto procesu a je prostředkem k zahrnutí aspektů ochrany životního prostředí do procesu zpracovávání a následně schvalování takových plánů a programů. SEA směrnice tuto zásadu, v návaznosti na princip integrace zakotvený v primárním právu, uvádí dokonce v jednom ze svých úvodních ustanovení (čl. 4 odst. 1), mezi obecnými povinnostmi. Ještě jednou ji pak zdůrazňuje v čl. 8 konkretizujícím okruh informací, které musí být vzaty v úvahu během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předložením do legislativního procesu.

Aniž by se tím popírala výše uvedená zásada, dává SEA směrnice (stejně jako je tomu v oblasti EIA) členským státům na výběr, zda požadavky směrnice začlení do stávajících postupů upravujících přijímání plánů a programů nebo je zahrnou do postupů vytvořených jejich zahrnutím k dosažení souladu se směrnicí (čl. 4 odst. 2).

Zásada spojení procesu SEA s přípravou daného strategického dokumentu zdůrazněná několikrát směrnicí *de facto* znamená, že strategické posuzování by mělo být probíhat již od počátku prací na tvorbě koncepce. Tím je do značné míry předurčen i vztah SEA na straně jedné a procesu pořizování koncepce na straně druhé. Není tedy v podstatě možné, aby nejprve proběhlo strategické posuzování a pak teprve započal proces pořizování koncepce. V rozporu se směrnicí by byl rovněž stav, kdy by byl nejprve připraven návrh koncepce až k němu dodatečně zpracovávána zpráva o životním prostředí (SEA dokumentace), vedeny konzultace apod.<sup>59</sup>.

SEA a proces pořizování koncepce proto probíhají paralelně a jak samotné posuzování ve své odborné podobě, tak konzultace s dotčenými orgány a veřejností probíhají současně a interaktivní formou. Tím se samozřejmě nevylučuje, že garantem procesu SEA je jeden orgán veřejné správy a zpracovatelem (pořizovatelem) koncepce orgán jiný. Tak tomu ostatně v některých zemích EU i je.

---

<sup>58</sup> Podle maďarského zákona o všeobecných pravidlech pro posuzování vlivů na životní prostředí (1999) vydává toho rozhodnutí orgán životního prostředí, kterým je inspektorát pro životní prostředí, ochranu přírody a vod.

<sup>59</sup> V zásadě na této konstrukci bylo založeno posuzování koncepcí podle zákona ČNR č. 244/1992 Sb. (§ 14).

Protože však k přípravě koncepcí, tj. strategií, politik, plánů a programů dochází na nejrůznějších úrovních, vystupuje zde do popředí otázka postavení SEA v rámci rozhodovacího procesu samotného. V SEA směrnici i v odborné literatuře<sup>60</sup> je ve věci způsobu realizace SEA velký důraz kladen na vertikální charakter rozhodovacího procesu a z toho se odvozující návaznost jednotlivých dokumentů v něm přijímaných, resp. rozhodování v něm činěných. Toto propojení se označuje jako tzv. tiering (do češtiny lze přeložit jako vrstvení či řazení) a znamená, že posuzování je prováděno na různých úrovních rozhodovacího procesu, avšak vždy v té úrovni podrobností, která odpovídá danému stupni takového procesu. Tiering lze tedy identifikovat jak mezi jednotlivými strategickými dokumenty navzájem (politika/strategie – plán – program), tak mezi strategickou fází a fází projektovou. Právě vztah mezi podrobnějším strategickým dokumentem (nejčastěji programem, zvláště když obsahuje řadu již poměrně velmi přesně specifikovaných projektů<sup>61</sup>) a projektem je v praxi z hlediska propojení nejčastější<sup>62</sup>.

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

Pozoruhodné v této souvislosti je, že při dohodovacím řízení k návrhu SEA směrnice usilovali němečtí křesťansko-demokratičtí poslanci Evropského parlamentu o zakotvení pouze jediného posuzování na strategické úrovni (je-li současně prováděna EIA). Bezesporu přitom vycházeli z vnitrostátní německé úpravy, která propojuje strategické posuzování a projektové posuzování, resp. jednu jeho fázi, již v etapě územního plánování. Jejich návrh byl motivován zřejmě snahou zcela zabránit možnosti opakování posuzování, avšak efektivitu SEA by zřejmě podstatným způsobem snížil. Návrh nakonec nebyl přijat – zřejmou reakcí na něj je však několik ustanovení SEA směrnice, která respektují odlišné úrovně rozhodovacího

---

<sup>60</sup> Srov. *Sheate, W.*: The EC Directive on Strategic Environmental Assessment: A Much-Needed Boost for Environmental Integration. In: *European Environmental Law Review*, December 2003; *Joao, E.*: Key Principles of SEA. In: *Schmidt, M., Joao, E., Albrecht, E. (ed): Implementing Strategic Environmental Assessment*. Springer Berlin – Heidelberg 2005; *The Relationship between the EIA and SEA Directives, Final Report to the European Commission*, 2005.

<sup>61</sup> Nebo když dokonce sám tento program je „development consent“ ve smyslu EIA směrnice, tedy přímo se jím povoluje realizace projektu nebo alespoň jeho fáze (např. tzv. podrobné rozvojové plány ve Švédsku).

<sup>62</sup> Příkladem z ČR může být změna územního plánu obce, která obsahuje vymezení území pro výstavbu konkrétního záměru (např. nákupního centra) a bude tedy posuzována v SEA, a následně povolovací řízení, pro něž se bude vyžadovat provedení EIA.

procesu i odlišnou mírou detailnosti SEA a současně výslovně zakotvují zásadu zamezení opakovanému posuzování<sup>63</sup>.

## 5.6. Shrnutí

Po svém vzniku v USA koncem 60. let 20. století a následné úpravě v legislativě EU se posuzování vlivů na životní prostředí stalo rozhodujícím nástrojem realizace principu environmentální prevence. Vývoj vyvrcholil na přelomu tisíciletí, kdy k již poměrně detailní právní úpravě projektového posuzování přistoupila na mezinárodní i evropské úrovni úprava posuzování strategického, které výrazným způsobem naplňuje zásadu integrace environmentálních aspektů do těch sektorů ekonomiky, které mají s životním prostředím úzkou souvislost. V poslední dekádě nedošlo na mezinárodní ani evropské úrovni k významnějším novým aktivitám, což má výhodu v poskytnutí jistého času na stabilizaci dříve přijatých norem, včetně prostoru pro judikaturu (významná je především judikatura Soudního dvora EU).

Systémové nastavení vztahu EIA k povolovacím procesům je naprosto klíčovou otázkou, a to jak ve vztahu k efektivitě jeho průběhu, tak z hlediska snahy o maximální zmínění negativních následků povolovaného záměru. EIA směrnice v tomto ohledu ponechává členským státům relativní volnost. Při zkoumání právních úprav jednotlivých členských států lze rozlišit dva modely – jednak zahrnutí procesu EIA do samotného povolovacího řízení, a jednak pojetí EIA jako samostatného procesu.

Výhodou spojeného procesu EIA a povolovacího řízení je nepochybně konání pouze jednoho hlavního řízení, jehož výsledek je pak velmi silným nástrojem ochrany životního prostředí. Eliminovány jsou tak procesní komplikace spočívající v opakovaném posuzování a projednávání téhož včetně opakovaného vyjadřování se (veřejnosti i dotčených orgánů) v procesu. Takové řešení je též pozitivně vnímáno investorskou sférou, neboť ve většině případů přispívá k rychlejšímu průběhu povolovacích procedur.

Kladným prvkem samostatné procedury je určitě to, že se soustředí pouze na environmentální aspekty a nerozměňuje je s aspekty jinými (finančními, sociálními apod.),

---

<sup>63</sup> Zejména jde o čl. 4 odst. 3, který je dokonce součástí obecných ustanovení směrnice. Ustanovení se týká právě plánů a programů, které tvoří součást hierarchie a podle něj mají členské státy za účelem zamezení opakovanému posuzování vzít v úvahu skutečnost, že posuzování bude v souladu se směrnicí prováděno na různých stupních hierarchie. Na tuto zásadu přímo navazuje povinnost uvedená v čl. 5 odst. 2, podle níž je při zpracování zprávy o životním prostředí nutno přihlídnout mj. k rozsahu, ve kterém lze některé aspekty vhodněji posuzovat na různých úrovních, aby se zabránilo opakovanému posuzování (za stejným účelem uvádí následující ustanovení možnost využít při zpracování této zprávy již dříve získané informace). Rovněž podle přílohy II patří „míra v jaké plán nebo program ovlivňuje jiné plány a programy, včetně plánů a programů v hierarchii“ mezi kritéria, která se aplikují při tzv. screeningu.



k čemuž může docházet v řízení spojeném. Rovněž z hlediska dílčího – avšak pro efektivní prevenci nesmírně důležitého – aspektu variantnosti se toto řešení zdá vhodnější. V samostatném procesu předcházejícím povolovacímu řízení lze totiž paralelně hodnotit více variant (což platí zejména pro varianty umístění záměru) a v závěru stanovit jejich pořadí – opět pouze a výhradně z hlediska jejich vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Systém samostatné procedury EIA však na druhou stranu tenduje jednak k duplicitám ve vztahu k opakovanému vyjadřování a jednak k jistému formalismu a nedostatku odpovědnosti orgánu vedoucího EIA za konečné povolující rozhodnutí (které vydává orgán jiný). Nebezpečí jednostranného převážení aspektů ekonomických nad potřebou ochrany životního prostředí je zde navíc větší.

Nesporné přednosti má z tohoto hlediska řešení zakotvené v maďarské legislativě. Zejména jde o onen aspekt souhrnnosti – tím, že jsou do environmentálního povolení včleněny i požadavky vyplývající ze složkové legislativy, je úloha takového povolení v následném řízení zásadní a role preventivních opatření v něm obsažených je tak posílena. Touto podobou komplexního rozhodnutí lze též omezit nežádoucí duplicity a tříštění povolovacího procesu do početného množství dílčích správních aktů. Takový systém však samozřejmě klade velké odborné nároky na pracovníky orgánu, který takové rozhodnutí vydává.

## **6. Posuzování vlivů na životní prostředí v českém právu životního prostředí**

Nejrozsáhlejší kapitola této práce podrobně rozebírá posuzování vlivů na životní prostředí, které je nejvýznamnějším nástrojem aplikace principu prevence v právu životního prostředí.

V úvodu jsou vymezeny esenciální prvky procesu a také základní pojmy „záměr“ a koncepce“, které používá česká legislativa již od roku 1992. Kromě institutů, které jsou pro posuzování na životní prostředí charakteristické (např. screening, scoping, kontrola kvality apod.) se analýza soustřeďuje na konkrétní prostředky, kterými právní úprava posuzování na životní prostředí zejména naplňuje princip prevence – tedy na otázku variantnosti řešení (záměru i koncepce) a především na úlohu tzv. mitigačních opatření. Velká pozornost je věnována výstupu (stanovisko EIA) jakožto správního aktu *sui genesis* včetně jeho role pro navazující řízení. V této otázce zaujímá v posledních několika letech konstantnější postoj i

judikatura NSS, proto jsou jeho nejvýznamnější závěry připomenuty a zasazeny do kontextu právní úpravy.

V závěru této kapitoly jsou uvedeny konkrétní dílčí návrhy na možné úpravy platné právní úpravy. Případné systémové, koncepční změny v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí jsou součástí závěru této práce.

### **6.1. Základní prvky posuzování vlivů na životní prostředí**

Platná právní úprava, tj. zákon č. 100/2001 Sb. nepodává definici posuzování vlivů na životní prostředí, a to ani projektového, ani strategického. Dlužno dodat, že pro oblast EIA tak nečiní ani EIA směrnice. SEA směrnice je v tomto ohledu přesnější a v čl. 2 písm. b) definuje „posuzování vlivů na životní prostředí“ (environmental assessment) pro účely této směrnice jako „přípravu zprávy o vlivech na životní prostředí, provádění konzultací, vzetí v úvahu uvedené zprávy a výsledků konzultací při rozhodování a poskytování informací o rozhodnutí v souladu s články 4 až 9“. Na této definici je určitě zajímavá její obecnost – analogicky ji lze totiž použít i na projektové posuzování.

Vyopomůžeme-li si tedy definicí podle SEA směrnice, pak lze identifikovat určité charakteristické prvky posuzování vlivů na životní prostředí. Mezi ně lze řadit následující

- příprava studie o vlivech na životní prostředí<sup>64</sup>, včetně rozhodování o jejím obsahu,
- provádění konzultací – s odpovědnými orgány, které mají kompetence v oblasti ochrany životního prostředí, dále s veřejností, resp. dotčenou veřejností a popřípadě také s dotčeným státem v rámci přeshraničních konzultací,
- vzetí v úvahu zprávy o vlivech na životní prostředí a výsledků konzultací při rozhodování, a
- poskytování informací o rozhodnutí, a to jak během procesu, tak po schválení (přijetí) strategického dokumentu, resp. po povolení realizace projektu

K úplné charakteristice posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu vnitrostátní úpravy je však nutno analyzovat také související prvky tohoto procesu, k nimž patří

- stanovení, zda daný strategický dokument, resp. projekt, včetně jejich změn bude či nebude posuzován (v ČR se tato fáze označuje jako zjišťovací řízení),

---

<sup>64</sup> Environmental Impact Study (EIS) je pojem poprvé použitý v americkém zákoně NEPA – po jeho vzoru byl přenesen i do právních úprav mnohých jiných států a standardně tvoří součást odborné terminologie. Ve směrnici EIA není pro souhrn těchto informací zvláštní pojem, směrnice SEA pro tyto účely zavádí termín Zpráva o životním prostředí (Environmental report). Podle českého zákona jde o dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí (EIA), resp. vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví (SEA).

- monitorování závažných vlivů na životní prostředí v souvislosti s realizací strategického dokumentu v praxi, resp. s provedením záměru (monitoring).

Z hlediska aplikace principu prevence prostřednictvím institutu posuzování vlivů na životní prostředí je navíc nutno se speciálně zaměřit i na

- předmět posuzování vlivů na životní prostředí (věcná působnost právní úpravy),
- účel posuzování vlivů na životní prostředí a jeho návaznost na schvalovací, resp. rozhodovací procesy,
- rozsah a způsob posuzování vlivů na životní prostředí,
- otázku variant z hlediska jejich rozdílného vlivu na životní prostředí,
- způsob, jakým odborné i laické subjekty zapojené do procesu přispívají k jeho kvalitě (včetně kontroly úplnosti a správnosti údajů přeložených investorem),
- specifická preventivní a jiná opatření jakožto výsledek celého procesu, která se následně zákonem stanoveným způsobem přebírají do strategického dokumentu, resp. do povolení záměru.

Výše zmíněné základní i dílčí (ne však co do svého významu) prvky posuzování vlivů na životní prostředí budou dále podrobněji rozebrány (nikoli ve výše uvedeném pořadí, ale spíše z hlediska systematického), s důrazem na aspekt jejich přínosu k naplňování principu prevence v rámci posuzování vlivů na životní prostředí, a to v jeho podobě strategické i projektové.

## **6.2. Vymezení předmětu posuzování vlivů na životní prostředí**

### **6.2.1. Pojem záměr a koncepce**

Posuzování vlivů na životní prostředí lze chápat ve dvojitým smyslu – jako nástroj ochrany životního prostředí (řadící se do skupiny tzv. horizontálních, průřezových nástrojů této ochrany) a současně jako proces, který má svá pravidla pro obsah a rozsah zpracovávaných dokumentů, lhůty pro provádění konzultací, pro způsob, kterým se jeho výsledky přebírají do rozhodnutí apod. Procedurální stránka tohoto institutu je velmi důležitá – ostatně obě směrnice i vnitrostátní zákon v této oblasti nenastavují žádné věcné požadavky ve smyslu emisních limitů či kvalitativních norem.

Tato víceméně procesní povaha posuzování vlivů na životní prostředí spojená s nezbytnou potřebou dostatečného času na jeho provádění výrazně determinuje i použití tohoto nástroje – neaplikuje se u jakkoli lidské aktivity, nýbrž „pouze“ u těch, které mohou

mít výrazné dopady (vlivy) na životní prostředí. Podle své povahy i postavení v rozhodovacím procesu se dělí na záměry a koncepce.

Mezi **záměry** se řadí stavby, činnosti a technologie. V zásadě se jedná o stavební aktivity, ale také využívání přírodních zdrojů (například těžba nerostných surovin) nebo činnost provozního charakteru, vše samozřejmě za podmínky, že lze předpokládat závažné (významné) vlivy na životní prostředí.

Vymezení pojmu **koncepce** již tak jednoznačné být nemusí. Obecně je koncepce určitý odborný, dlouhodobě a rámcově formulovaný a komplexně pojatý dokument lidské činnosti na určitém úseku. Prostřednictvím koncepce uspořádává člověk své aktivity na daném úseku do určitého systému a reguluje tak do budoucna své směřování<sup>65</sup>.

Pojem „koncepce“ je souhrnným označením pro strategické dokumenty rozvojového charakteru, konkrétně strategie, politiky, plány nebo programy. Jejich formální označení však nemůže být rozhodujícím kritériem, neboť otázku, zda v konkrétním případě o koncepci jde či nikoli je nutno posuzovat z materiálního hlediska. Proto by koncepcí ve smyslu zákona byly i dokumenty označené případně jiným slovem (např. osnova nebo schéma), pokud by splňovaly všechny další zde uvedené podmínky.

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

Dostí podstatným znakem je také to, že jde o koncepce úzce spojené s rozhodovací činností veřejné správy (státní správy a územní samosprávy). Na základě toho všeobecně závazný právní předpis většinou stanoví (byť často pouze velmi stručně a torzovitě) procesní otázky zpracování a schválení koncepce.

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

a) *strategie, politika (policy)* – představuje základní politicko-strategický rámec v dané oblasti a současně výchozí bod pro opatření na nižší úrovni,

b) *plán (plan)* – implementuje strategii/politiku a navrhuje řadu vzájemně propojených opatření, které mají být realizovány do určitého data,

---

<sup>65</sup> Srov. *Damohorský, M.*: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu. In: *Damohorský, M., Stejskal V. (edit.)*: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003.

c) *program (programme)* – implementuje plán prostřednictvím řady navrhovaných projektů realizovaných na určitém území<sup>66</sup>.

Pokud si vezmeme za příklad koncepce v oblasti energetiky, pak státní energetická politika stanoví, zda daná země bude podporovat výstavbu a provoz zařízení na využívání jaderné energie či nikoli, plán na základě politiky konkretizuje, kolik jaderné energie produkovat v horizontu např. 20 let a v kterých zdrojích a program na základě politiky a plánu stanoví, v jakých konkrétních lokalitách být postaveny jaderné elektrárny a o jaké kapacitě.

Při výkladu výše uvedených pojmů a jejich používání v praxi je vhodné připomenout i rozsudky Evropského soudního dvora (ESD), které s těmito pojmy souvisí. Ohledně pojmu „projekt“ judikoval ESD ve věci *Kraaijeveld (C-72/95)*, že EIA směrnice má širokou působnost a účel. Vzhledem k obdobnému účelu obou směrnic a příbuznosti institutu SEA je nutno obdobně postupovat i u termínu „plán a program“ podle SEA směrnice<sup>67</sup>.

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

### 6.2.2. Kritérium závažnosti vlivu na životní prostředí

Posuzování vlivů na životní prostředí je institut výrazně preventivního charakteru, avšak vzhledem k jeho náročnosti odborné, časové i organizační není prováděno u všech činností člověka. Jak však v rozsáhlém souboru nejrůznějších lidských aktivit (záměrů a koncepcí), které mají vždy nějaký (větší či menší) vliv na životní prostředí, určit ty, které posuzovány mají být?

Zásadní je vymezení předmětu právní úpravy, které podrobuje procesu posuzování vlivů na životní prostředí pouze ty záměry a koncepce, mají či mohou mít závažné vlivy na životní prostředí. K dosažení tohoto účelu se jak v případě SEA, tak EIA volí kombinace přístupu, které lze označit jako obligatorní a fakultativní.

**Obligatorní přístup** spočívá ve vymezení okruhu aktivit, které budou vždy předmětem posuzování (povinné posuzování); od samého začátku tedy je u nich jisté, že

---

<sup>66</sup> Tyto stupně strategických opatření však nemusí být v konkrétním případě příliš zřetelně odlišeny. Stejně tak pojmosloví může být proměnlivé – viz např. Plán odpadového hospodářství ČR, který je i přes své označení dokumentem strategicko-politické povahy.

<sup>67</sup> K tomu ostatně členské státy nabádá i výkladová příručka k SEA směrnici vydaná Evropskou komisí.

posuzování bude probíhat. Vzhledem k jejich strategickému významu pro rozhodování veřejné správy (v případě koncepcí), resp. k jejich velikosti či způsobu provedení – například použitými technologiemi (v případě záměrů) se u nich má *ex lege* za to, že v souvislosti s jejich provedením nastanou závažné vlivy na životní prostředí. Lze tedy říci, že princip prevence je u této skupiny aktivit aplikován téměř stoprocentně (samozřejmě při správném provedení celého procesu).

V oblasti EIA je okruh těchto záměrů vymezen v § 4 odst. 1 písm. a) zákona a v návaznosti na to v příloze č. 1 kategorii I. Zákon používá stejně jako EIA směrnice **výčtovou formu**, tedy uvádí konkrétní typy záměrů, které budou – v případě, že je investor hodlá realizovat – předmětem procesu EIA. Jedná se o nejdůležitější investiční aktivity typu jaderných zařízení, těžby nerostných surovin, staveb dálnic a rychlostních silnic, hutní a chemické výroby, zpracování ropy apod.

Povinné posuzování se vztahuje v zásadě pouze na nově realizované záměry, nikoli na změny (rozšiřování, navýšení kapacity apod.) již existujících záměrů. Jedinou odchylkou jsou změny záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorii I za předpokladu, že taková změna sama o sobě (kapacitou nebo rozsahem) dosáhne příslušné limitní hodnoty. Jde o správný princip, neboť taková změna bude *de facto* sama záměrem a je tudíž logické podrobit ji celému procesu.

Způsob vymezení předmětu SEA je jiný. Zákonodárce v zásadě převzal znění uvedené v SEA směrnici a ve svém § 10a odst. 1 písm. a) zvolil **formu oborovou (sektorovou)**, tj. vymežil sektory ekonomicky, které mají užší vztah k ochraně životního prostředí<sup>68</sup>. Pokud tedy budou v těchto oblastech zpracovávány koncepce, musí být předmětem SEA – za podmínky, že daná koncepce stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1.

Podmínka „rámce pro budoucí povolení záměrů“ sice není podrobněji definována ani v zákoně ani ve směrnici, je však naprosto zásadní z hlediska vztahu k procesu EIA a vyjadřuje propojenost rozhodovacího procesu ve své fázi strategické a projektové. Podmínku v žádném případě nelze chápat v tom smyslu, že koncepce musí vždy výslovně uvést záměry, které budou na jejím základě realizovány (např. stavba nové dálnice či rychlostní komunikace uvedená ve státní dopravní politice). Častější bude spíše to, že koncepce záměr přímo neuvede, ale stanoví například určitá kritéria či podmínky pro povolující řízení, které musí

---

<sup>68</sup> I v oblasti SEA je však možná forma výčtová, jak o tom svědčí například slovenský zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 24/2005 Z. z.). Ten ve své příloze č. 1 obsahuje seznam strategických dokumentů členěný na sektory (energetika, průmysl, zemědělství, lesní hospodářství apod.) a dále strategických dokumentů určujících využívání území.

žadatel splnit, aby mu mohlo být povolení uděleno. Jinou možností je omezení ohledně určitých typů rozvojových činností, které mají být povolovány v oblasti, resp. území vymezeném koncepcí. I takovéto koncepce tedy budou – za předpokladu, že jsou zpracovávány v zákonem stanovených sektorech (oborech) – předmětem SEA<sup>69</sup>.

Z hlediska vztahu k oblasti životního prostředí patří mezi nejdůležitější koncepce posuzované v procesu SEA

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

Kromě koncepcí upravených právními předpisy je v praxi zpracovávána celá řada koncepcí dalších, jejichž zpracování není stanoveno jako zákonná povinnost, ale vyplývá např. z usnesení vlády (státní surovinová politika, státní politika životního prostředí), popřípadě, k jejichž zpracování se z důvodu celospolečenské potřeby rozhodne orgán veřejné správy. I tyto koncepce budou v procesu SEA posuzovány, pokud splňují podmínky uvedené v ustanovení § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.<sup>70</sup>.

Aplikace **fakultativního přístupu** spočívá v tom, že zákon v případě dalších koncepcí a záměrů umožňuje, aby u nich nejprve bylo zjištěno, zda v konkrétním případě budou mít závažné vlivy na životní prostředí. Pokud se dospěje k závěru, že ano, budou rovněž předmětem posuzování (tedy *de facto* jako by byly předmětem posuzování povinně). V opačném případě se u nich posuzování provádět nebude.

To samozřejmě neznamená, že u záměrů a koncepcí vyloučených z procesu posuzování nebudou aspekty ochrany životního prostředí zvažovány vůbec – pouze u nich vzhledem k jejich relativně malým dopadům na životní prostředí nebude probíhat

---

<sup>69</sup> Ostatně „míra, v jaké koncepcie stanoví rámec pro záměry a jiné činnosti, a to buď vzhledem k jejich umístění, povaze, velikosti a provozním podmínkám nebo z hlediska požadavků na přírodní zdroje“ je ve smyslu přílohy č. 8 k zákonu jedním z kritérií zjišťovacího řízení.

<sup>70</sup> V souvislosti s nutností povinného posuzování je pro úplnost ještě třeba dodat, že na základě § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb. se v procesu SEA vždy posuzují také koncepce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství (nyní Evropské unie – pozn. autora) a rovněž koncepce, které by mohly samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti podle § 45h a 45i zákona č. 114/1992 Sb. (tzv. naturové posuzování).

specializovaná procedura posuzování vlivů na životní prostředí. Požadavky složkových předpisů se zde samozřejmě aplikovat budou – preventivní opatření zde budou zajišťována zejména prostřednictvím stanovisek a jiných správních aktů dotčených orgánů.

### **6.3. Účel posuzování vlivů na životní prostředí**

Je do jisté míry paradoxem, že ačkoli je česká úprava téměř stoprocentně založena na modelu samostatného procesu EIA, inspirována byla právní úpravou země, která má systém přesně opačný.

Vzorem pro konstrukci EIA z hlediska jeho procesu i obsahové náplně byla počátkem 90. let nizozemská úprava. Zákon ČNR č. 244/1992 Sb. tak v zásadě převzal průběh EIA z tehdejší holandské úpravy. Jejím základem byl souhrn informací předkládaných oznamovatelem záměru (tzv. EIA dokumentace). K ní byl následně zpracováván oponentní posudek, který zejména hodnotil úplnost a správnost údajů v dokumentaci obsažených, použité metodické postupy apod. Konzultace s veřejností byla kromě klasické formy vyjadřování upravena i ve formě veřejného projednání.

Dokumentaci a posudek mohla zpracovávat výhradně tzv. oprávněná osoba, která byla držitelem příslušného osvědčení. Na závěr pak příslušný orgán vydával stanovisko, v němž vyjádřil souhlas či nesouhlas s realizací záměru (z hlediska jeho vlivů na životní prostředí); jeho součástí byly rovněž podmínky a požadavky k ochraně životního prostředí. Teprve po vydání stanoviska vedl (jiný) orgán samotné povolovací řízení.

Z výše uvedeného je zřejmé, že se jednalo o model založený na plném oddělení EIA od povolovacích procedur, a to z hlediska

- procesního – stanovisko EIA bylo nezbytnou podmínkou k žádosti o vydání povolujícího rozhodnutí, tj. ukončení procesu EIA bylo nutné k zahájení povolovacího řízení, a také
- kompetenčního – zatímco za vedení procesu EIA včetně vydání stanoviska byl odpovědný orgán ochrany životního prostředí (Ministerstvo životního prostředí nebo okresní úřady, resp. po vzniku krajů od roku 2001 orgány krajů)<sup>71</sup>, povolující rozhodnutí vydával jiný orgán (u staveb obecné nebo speciální stavební úřady, u tzv. těžebních záměrů obvodní báňské úřady)

---

<sup>71</sup> Nelze však nezmínit fakt, že v době, kdy byl zákon přijímán a schvalován, náležela Ministerstvu životního prostředí kompetence v oblasti územního plánování a stavebního řádu. Krátce po ustavení nové koaliční vlády Václava Klause však v rámci širších kompetenčních úprav došlo k přesunu této kompetence na nově zřízené Ministerstvo hospodářství (zákon ČNR č. 474/1992 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky).



Ve věci závaznosti stanoviska nestanovil zákon ve svém § 11 nic jiného, než že příslušný orgán vydá na základě posudku a protokolu z veřejného projednání stanovisko, bez něhož nemůže správní orgán vydat povolující rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních předpisů. Návaznost stanoviska na povolovací rozhodnutí nebyla nijak konkretizována ani nebyl stanoven požadavek odůvodnění v případě, že se povolující orgán od nějakého požadavku obsaženého ve stanovisku zčásti či zcela odchýlí<sup>72</sup>. Jednalo se tedy o model vyznačující se odborným charakterem procesu EIA, jehož výsledky nebyly (v právním slova smyslu) závazné pro povolující orgány.

Důvodem vzniku platné právní úpravy bylo zejména zajištění plné kompatibility české legislativy v oblasti posuzování vlivů s EIA směrnicí<sup>73</sup>. Zákon č. 100/2001 Sb. přijatý s účinností k 1. lednu 2002 tedy zavedl mnohé nové prvky (nový institut zjišťovacího řízení s kritérii pro jeho postup, širší rozsah posuzování apod.), avšak samotnou základní konstrukci pozměnil pouze nevýznamně. Zcela nedotčenu ponechal oddělenost EIA od povolovacích procesů a pouze v otázce závaznosti stanoviska doplnil pravidlo, podle něhož se povolující úřad může od podmínek a požadavků k ochraně životního prostředí uvedených ve stanovisku odchýlit, avšak musí to vždy zdůvodnit<sup>74</sup>. V této podobě tedy již nejde o klasickou procesní závaznost, nýbrž i o závaznost částečně věcnou. Vždy však existuje možnost konkrétního nepřevzetí té či oné podmínky či požadavku. Nutnost řádného odůvodnění je v této souvislosti velmi důležitá, mj. pro případný přezkum rozhodnutí nadřízeným správním orgánem i v rámci správního soudnictví.

Základní charakter procesu EIA ve vztahu k povolovacím procesům je v platném zákoně vyjádřen v § 1 odst. 3, podle něhož je účelem posuzování vlivů na životní prostředí získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů, a přispět tak k udržitelnému rozvoji společnosti. Další věta pak uvádí, že takový podklad je jedním z podkladů v řízeních podle zvláštních právních předpisů.

Zásada odborného charakteru celého procesu je pak ještě jednou zdůrazněna v souvislosti s úpravou stanoviska samotného. Podle § 10 odst. 3 věta první je stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů.

---

<sup>72</sup> Snad i proto dospěla výkladová komise ministra životního prostředí v roce 1999 k poněkud relativizujícímu závěru, podle něhož má stanovisko v následném správním řízení roli pouhého důkazního prostředku.

<sup>73</sup> SEA směrnice byla sice v době schvalování zákona téměř přijata, avšak její implementační období končilo až v roce 2004.

<sup>74</sup> V ustanovení § 10 odst. 4 věta pátá a šestá zní: „Při svém rozhodování bere správní úřad vždy v úvahu obsah stanoviska. Jsou-li ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně. Rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění.“

Stanovisko je tedy nutno chápat jako správní akt svého druhu, jehož způsob vydání, obsah i vztah k dalším procesům je dán přímo zákonem č. 100/2001 Sb. Ve smyslu správního řádu má formu vyjádření, osvědčení a sdělení podle části čtvrté, nikoli závazného stanoviska podle § 149. Nemá rovněž formu rozhodnutí, a to ani podle správního řádu ani podle soudního řádu správního. Některé subjekty (zejména nevládní organizace) sice podávaly v uplynulých letech proti některým stanoviskům žalobu podle § 65 soudního řádu správního, avšak soudy žaloby tohoto druhu opakovaně odmítaly a s odkazem na ustanovení § 1 odst. 3 a § 10 odst. 3 zákona č. 1000/2001 Sb. namítaly, že ačkoli se jedná o správní akt, nemůže se stanovisko samo o sobě dotknout sféry práv a povinností oznamovatele, neboť má povahu odborného podkladu pro další řízení (jejichž výstupy, tj. správní rozhodnutí, již samozřejmě napadána být mohou)<sup>75</sup>.

Z hlediska výše zmíněné konstrukce EIA k povolovacím řízením je nutno ještě připomenout ustanovení § 10 odst. 3 věta druhá, podle níž stanovisko předkládá oznamovatel jako jeden z podkladů pro navazující řízení nebo postup podle těchto předpisů. V tomto ustanovení je nejlépe vyjádřena procesní oddělenost EIA od povolovacích postupů.

Tento princip je v platném právu dotčen dvěma odchylkami vyplývajícími ze zákona 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Tento předpis účinný od 1. ledna 2007 již ve svém úvodním ustanovení předvídá úpravu možnosti sloučení postupů podle stavebního zákona s postupy při EIA. Částečné sloučení těchto postupů je pak konkrétně obsaženo v ustanoveních o pořizování regulačního plánu (§ 72 – 75) a o územním řízení (§ 91).

**Regulační plán** je jedním z druhů územně plánovací dokumentace a stanoví mj. podrobné podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb. Významnou novinkou oproti předchozí právní úpravě je fakt, že za podmínek uvedených v zákoně může regulační plán nahradit územní rozhodnutí (s výjimkou nezastavěného území, kde toto nahrazení možné není) a je závazný pro rozhodování v území. Zřejmě z této povahy regulačního plánu jako „hromadného“ územního rozhodnutí vycházel zákonodárce i u související úpravy v zákoně č. 100/2001 Sb., kam bylo doplněno ustanovení § 10i odst. 2, podle něhož regulační plán, který stanoví podmínky pro provedení záměru podle přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., se posuzuje jako záměr. Ač je tedy pořizování regulačního plánu plánovací činností a nikoli

---

<sup>75</sup> Srov. například rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2006, č. j. 2 As 59/2005 – 136, rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2007, č. j. 1 As 39/2006 – 55 a rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 – 6 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)). Rovněž ÚS v usnesení ze dne 22. 11. 2006, sp. zn. I. ÚS 637/06 judikoval, že přezkoumáním podkladového stanoviska ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. až v rámci soudního přezkumu rozhodnutí o povolení záměru není nijak zasaženo do ústavně zaručených základních práv stěžovatele ([www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)).

správním rozhodováním, nebude posuzován v procesu SEA, nýbrž – pokud bude stanovovat podmínky pro provedení záměru ve smyslu přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb. – v procesu EIA<sup>76</sup>.

Klíčové z hlediska vztahu k procesu EIA je ustanovení § 72 stavebního zákona, podle něhož se pořizování regulačního plánu spojuje s postupy při procesu EIA podle zákona č. 100/2001 Sb. v případě, že příslušným úřadem je krajský úřad. Pokud se tedy nejedná o záměr, jehož posuzování zajišťuje Ministerstvo životního prostředí, budou se spolu s výše popsaným postupem podle zákona č. 100/2001 Sb. aplikovat také odchylná pravidla uvedená v § 73 – 75 stavebního zákona.

Je-li předmětem **územního řízení** záměr ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., bude se obecně postupovat „klasickou“ cestou, kdy se stanovisko EIA přikládá k žádosti o vydání územního rozhodnutí spolu dalšími zákonem požadovanými náležitostmi. Tento princip však nebude platit v případech výslovně uvedených v § 91 odst. 1 stavebního zákona – tedy v případě, že příslušným úřadem je krajský úřad (obdobná podmínka jako u regulačního plánu) a varianty řešení záměru z hlediska umístění se nezpracovávají (podmínka by nebyla splněna, pokud by se sice jednalo o variantu řešení, ale např. z hlediska technologického). Za předpokladu současného splnění obou podmínek se územní řízení částečně spojuje s procesem EIA.

U strategického posuzování je situace poněkud jednodušší. Toto posuzování musí již podle směrnice probíhat současně s přípravou koncepce a SEA tak průběžně ovlivňuje podobu koncepce od samého počátku a vnáší do jejího obsahu aspekty ochrany životního prostředí.

Účel SEA zákonem č. 100/2001 Sb. v zásadě nijak upraven není. Ustanovení § 1 odst. 3 se totiž – snad s výjimkou zmínky o udržitelném rozvoji – hodí svým zněním spíše na projektové posuzování, na něž skutečně navazuje povolovací řízení (územní řízení, řízení o stanovení dobývacího prostoru, řízení o vydání integrovaného povolení apod.) vedené správním úřadem. Účelem posuzování strategického je však nikoli získat podklad pro povolující rozhodnutí, nýbrž pro schválení koncepce, přičemž schvalujícím orgánem může být exekutivní orgán (ministerstvo nebo častěji přímo vláda) či orgán samosprávného celku (nejčastěji zastupitelstvo obce nebo kraje). Ani zásada provádění SEA již od počátku tvorby

---

<sup>76</sup> Inspirací této konstrukci byla právní úprava tzv. planning permission ve Velké Británii.

koncepce není výslovně v zákoně vyjádřena a lze ji pouze dovodit z jiných ustanovení zákona (např. z § 10c odst. 1).

Obdobně jako posuzování projektové, byla v českém právním řádu SEA upravena již od roku 1992. I zde se zákonodárce zřejmým způsobem inspiroval nizozemskou úpravou z roku 1987 a i přesto, že šlo o úpravu víceméně torzovitou (zakotvenou pouze v § 14 zákona č. 244/1992 Sb.), šlo o velký krok vpřed i v celoevropském kontextu. Strategické posuzování bylo totiž v té době teprve na počátku své cesty do právních předpisů jednotlivých zemí. V některých se SEA uplatňovala na úrovni prvních pilotních projektů (zejména v oblasti územního/prostorového plánování), v jiných nebyla tehdy aplikována ještě vůbec. Česká republika tak stala teprve třetí evropskou zemí (po Nizozemí a Velké Británii), která ve své legislativě rodící se proces SEA upravila. I díky právní úpravě SEA z roku 1992 měla ČR při pozdější transpozici požadavků SEA směrnice nepochybně určitý náskok oproti jiným zemím (včetně tzv. starých členských zemí).

Zákonná úprava byla – v porovnání s poměrně podrobnými pravidly pro proces EIA – velmi stručná. Ustanovení § 14 upravovalo v podstatě pouze rámcově věcnou působnost, povinnost předkladatele zajistit, aby součástí návrhu koncepce bylo její posouzení vlivů na životní prostředí, dále povinnost předkladatele zajistit zveřejnění návrhu koncepce a jeho projednání a konečně vydání stanoviska příslušným úřadem (tím bylo podle zákona ve všech případech Ministerstvo životního prostředí). Zásadním prvkem bylo omezení věcné působnosti zákona na koncepcí předkládané a schvalované na úrovni ústředních orgánů státní správy (obecní úroveň řešena nebyla a kraje tehdy ještě neexistovaly).

Podstatným nedostatkem zákona č. 244/1992 Sb. bylo, že fakticky pouze ukládal předkladateli koncepce zajistit, aby její součástí bylo posouzení vlivů koncepce na životní prostředí (§ 14 odst. 2), aniž by takové posouzení muselo probíhat již v průběhu jejího zpracování. V praxi proto bylo strategické posuzování často zahájeno až ve chvíli, kdy koncepce byla již v podstatě zpracována, čímž se jeho přínos značně oslaboval. V kombinaci se lhůtami v zákoně uvedenými se tak mnohdy stávalo, že ministerstva zpracovala celou koncepci a požadovala provedení celého procesu SEA procesu během 3 měsíců<sup>77</sup>. V případě konfliktních koncepcí pak zákonitě docházelo k tomu, že na základě připomínek zpracovatelů posouzení a veřejnosti bylo nutno návrh výrazným způsobem přepracovat – což si vyžádalo dodatečné náklady, s nimiž předkladatel koncepce ve svém rozpočtu původně nepočítal.

---

<sup>77</sup> Srov. Svobodová, J.: Zkušenosti nevládních organizací se SEA posuzováním. In.: EIA, číslo 3, červenec 2003.

Ostatně veřejnost samotná se s návrhem koncepce mohla seznámit většinou také až v době, kdy byl finální návrh již v zásadě zpracován.

Nová právní úprava obsažená v Dílu 3 zákona č. 100/2001 Sb. (§ 10a a násl.) a účinná od 1. května 2004 již tento nedostatek překonala. Podání oznámení koncepce je vázáno na předložení podnětu k jejímu zpracování a zákon tak zaručuje, aby se posuzování (resp. zjišťovací řízení) mohlo konat již v ranné fázi tvorby koncepce. Již v této fázi se do procesu může podle zákona zapojit i veřejnost. Proces je do jisté míry konstruován obdobně jako EIA – roli dokumentace zde plní tzv. vyhodnocení, které musí být připojeno jako nedílná součást koncepce (§ 10f odst. 1 věta druhá).

Formálně je proces SEA zakončen tzv. stanoviskem ke koncepci<sup>78</sup>. Zákon tedy převzal konstrukci uvedenou v předchozí právní úpravě (ustanovení § 14 odst. 5 zákona č. 244/1992 Sb.), která je zavedena i pro proces EIA a která spočívá ve vydání správního aktu *sui generis*, přičemž stejně jako v případě závěru zjišťovacího řízení jde o úkon podle § 154 a násl. správního řádu.

Z předchozího zákona přebírá platná právní úprava rovněž formu závaznosti stanoviska, která je založena na zásadě jeho formálně-procesní a částečně též věcné závaznosti – s tím, že obdobně jako u stanoviska EIA je schvalující orgán svůj postup odůvodnit v případě, že stanovisko požadavky a podmínky k ochraně životního prostředí obsahuje, avšak do koncepce nejsou zahrnuty nebo jsou zahrnuty pouze zčásti. Z toho tedy vyplývá, že pokud některé podmínky a požadavky vyplývající ze stanoviska nejsou promítnuty do návrhu koncepce (a tento postup bude odůvodněn), nebude se jednat o rozpor ve smyslu § 136 správního řádu.

Ustanovení čl. 4 odst. 3 SEA směrnice stanoví jako obecnou zásadu provádění posuzování vždy podle toho, na jakém stupni rozhodovacího procesu se koncepce zpracovává (tiering). V české právní úpravě SEA analogické ustanovení chybí. Zákon obsahuje v této věci pouze dvě zmínky – jednu v souvislosti s možností využít údaje z jiného posuzování (§ 10b odst. 3), druhou pak jako kritérium zjišťovacího řízení u koncepcí uvedených v příloze č. 8 k zákonu („Předpokládaný přínos posouzení koncepce ve vztahu k posouzení jiných koncepcí zpracovávaných na odlišných úrovních v téže oblasti“)<sup>79</sup>. Ve vztahu k tieringu a zamezení opakovanému posuzování jde však pouze o dílčí řešení – přitom jasné vymezení této otázky v právní úpravě a instruování příslušných subjektů zainteresovaných v procesu SEA by

---

<sup>78</sup> Jde o legislativní zkratku pro „stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí“. V praxi se často označuje jako „SEA stanovisko“.

<sup>79</sup> Toto kritérium dokonce ani neobsahovala původní úprava z roku 2004 – do přílohy č. 8 bylo doplněno až novelou v roce 2006 (zákon č. 163/2006 Sb.).

pomohlo odstranit občas i dnes přetrvávající negativní vnímání SEA jako zbytečné a formální procedury, která předkladatelům kromě zvýšených finančních nákladů přináší jen malé praktické výsledky<sup>80</sup>.

Mezi nejdůležitější koncepce ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. patří ty, které jsou zpracovávány v oblasti územního plánování podle stavebního zákona. Je tomu tak především z důvodů, které územní plánování tradičně má – mj. vytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Dokumenty pořizované a schvalované v procesu územního plánování mají podstatný vliv i na životní prostředí – z těchto důvodů je územní plánování řazeno mezi nejdůležitější nástroje prevence v ochraně životního prostředí<sup>81</sup>.

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

Z koncepčního hlediska odlišně oproti předchozí právní úpravě (zákon č. 50/1976 Sb.) je ve stavebním zákoně řešena otázka posuzování vlivů na životní prostředí. V návaznosti na § 1 odst. 1 upravuje stavební zákon jako úkol územního plánování v § 19 odst. 2 **vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na udržitelný rozvoj území**<sup>82</sup>. Posouzení vlivů na životní prostředí, popřípadě také posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast je tak chápáno pouze jako jedna ze součástí takového komplexního posouzení, které by mělo pokrývat všechny složky udržitelného rozvoje (v tomto případě vztaženého na území).

Většina pravidel strategického posuzování politiky územního rozvoje a územního plánu je upravena přímo stavebním zákonem a jsou tak významnou odchylkou oproti obecné úpravě SEA uvedené v Dílu 3 zákona č. 100/2001 Sb.

---

<sup>80</sup> Srov. *Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., Rimmel, V., Fidlerová, J.*: SEA – co přinesla změna legislativy? Část 2: Personální a odborné zajištění procesů SEA. In.: EIA/IPPC/SEA, číslo 3, červenec 2006.

<sup>81</sup> Srov. *Damohorský, M. a kol.*: Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, str. 198.

<sup>82</sup> Udržitelný rozvoj území je zde definován jako „vyhodnocení vlivů politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje nebo územního plánu na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území“.

#### 6.4. Způsob a rozsah posuzování vlivů na životní prostředí

Do způsobu, jakým se posuzování vlivů na životní prostředí provádí, se výrazně promítá komplexnost tohoto institutu. V rámci posuzování strategického i projektového se tak posuzují přímé i nepřímé vlivy provedení i neprovedení. Výrazem „neprovedení“ se má na mysli tzv. nulová varianta, tj. nepřijetí a nerealizování koncepce, resp. záměru<sup>83</sup>.

Lidské aktivity, které mohou mít závažné vlivy na životní prostředí a které jsou z tohoto titulu předmětem posuzování vlivů na životní prostředí, nelze hodnotit izolovaně. Naopak, vždy je třeba brát v úvahu i možné vlivy jiných záměrů a koncepcí, které jsou v daném území již prováděny, ale i ty, které jsou teprve ve stadiu přípravy či povolovacího procesu nebo jsou dokonce teprve zamýšleny. Jen tak je možno v procesu posuzování odhalit nežádoucí kumulativní a synergické efekty a prostřednictvím navržených opatření jim zabránit či je eliminovat. Tento aspekt samozřejmě klade velké nároky na osobu primárně zodpovědnou za posuzování, neboť je třeba přitom mít rozsáhlé znalosti o území, v němž se bude aktivita odvíjet, tak o oboru lidské činnosti, kterého se týká<sup>84</sup>.

Jednou ze základních odlišností posuzování vlivů na životní prostředí (ve své strategické i projektové podobě) od většiny ostatních nástrojů ochrany životního prostředí je komplexnost jeho rozsahu. Ekonomické aktivity člověka – ať už mají podobu strategického dokumentu nebo již konkrétního projektu – se totiž posuzují v celé své šíři, z hlediska všech dopadů, a to dokonce nejenom na životní prostředí.

Již od svých počátků úpravy v právních předpisech bylo posuzování vlivů na životní prostředí chápáno jako nástroj, který preventivně, tj. před uskutečněním plánu nebo projektu (či přesněji ještě před rozhodnutím o tom, zda mohou být uskutečněny a za jakých podmínek) posoudí komplexně jeho vlivy, a to na tyto objekty

- a) životní prostředí,
- b) člověka.

Ad a) Životní prostředí je samo o sobě poměrně širokým pojmem. V českém prvním řádu je definováno v ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb.<sup>85</sup>. I při vědomí demonstrativní

---

<sup>83</sup> Právní předpisy EU v zásadě nevyžadují posuzování nulové varianty (pouze SEA směrnice ukládá v rámci zprávy o životním prostředí zpracovat i pravděpodobný vývoj stavu životního prostředí bez provedení plánu a programu). Předmětem posuzování by však být měla, protože neprovedení dané aktivity může mnohdy životní prostředí spíše zhoršit (například koncepce v oblasti ochrany životního prostředí). Subjekt, který v dané situaci rozhoduje, by tedy i takovou informaci měl mít k dispozici.

<sup>84</sup> Nežádoucí působení kumulativních, resp. synergických vlivů různých aktivit (extenzivní průmyslová činnost, doprava, spalování nevhodných paliv v lokálních topeništích apod.) lze dlouhodobě pozorovat například v kvalitě ovzduší na Ostravsku.

<sup>85</sup> Životním prostředím je podle tohoto ustanovení „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“

povahy výčtu složek uvedených v druhé větě tohoto ustanovení si v porovnání s ustanovením § 2 zákona č. 100/2001 Sb. nelze nepovšimnout toho, že rozsah posuzování vlivů na životní prostředí je poněkud širší, neboť v tomto procesu se hodnotí rovněž vlivy na hmotný majetek a kulturní památky<sup>86</sup>. Vlivy na hmotný majetek by nicméně v konkrétním případě měly být hodnoceny prioritně z hlediska environmentálního, nikoli ekonomického (pokles ceny apod.).

Preventivní charakter posuzování vlivů na životní prostředí je pak ještě zdůrazněn v tom, že posuzování neprobíhá pouze ve formě zkoumání dopadů koncepce či záměru na jednotlivé složky životního prostředí jednotlivě, nýbrž na jejich vzájemné ovlivňování, působení a souvislosti. Jde tedy o posuzování interakcí a vazeb mezi jednotlivými složkami, které má mj. zabránit přenášení znečišťování (v širším smyslu i poškozování) z jedné složky na složku jinou. Horizontální (průřezová) povaha posuzování vlivů na životní prostředí tím vystupuje do popředí o to více.

Ad b) Ve svých počátcích byl institut posuzování vlivů na životní prostředí chápán jako nástroj environmentální. Případné dopady ekonomických a jiných aktivit na člověka a jeho zdraví tak nebyly příliš předmětem zájmu a hodnotily se spíše zprostředkovaně. Situace se začala měnit až od 80. let 20. století a posuzování vlivů na životní prostředí nástroj začíná být chápáno jako nástroj hodnotící rovnocenně dopady na životní prostředí i na zdraví člověka. Na mezinárodní úrovni je toto „rozšíření záběru“ posuzování vlivů na životní prostředí markantní zejména v SEA protokolu, který jak ve svém úvodním ustanovení o cíli Protokolu, tak i v mnoha dalších ustanoveních výslovně zdůrazňuje, že strategické posuzování v sobě zahrnuje hodnocení vlivů na životní prostředí, a to včetně vlivů na lidské zdraví.

#### 6.4.1. EIA a integrovaná prevence

Rozsah a způsob projektového posuzování lze porovnat s jiným nástrojem preventivního charakteru, kterým je tzv. **integrovaná prevence a omezování znečišťování (Integrated Prevention and Pollution Control = IPPC)** podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci. Tento postup se také realizuje předtím, než je daná činnost povolena, avšak v porovnání s projektovým posuzováním má poněkud užší rozsah, a to minimálně ze dvou hledisek

---

<sup>86</sup> Jde do jisté míry obdobný extenzivní přístup jako například u zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, který pod pojmem „informace o životním prostředí“ rovněž chápe objekty, které bychom zde na první pohled hledat nemuseli. Informací o životním prostředí jsou tak například i informace o stavu veřejného zdraví, bezpečnosti a podmínkách života lidí nebo informace stavu kulturních a architektonických památek (v obou případech za podmínky, že jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, emisemi nebo činnostmi, opatřeními apod.).



- především předmět IPPC je užší, neboť zahrnuje technická zařízení provozního charakteru, kde probíhá nějaká definovaná průmyslová činnost<sup>87</sup>; stranou tedy zůstávají činnosti, které sice mohou mít významné vlivy na životní prostředí, avšak v jejich případě se nejedná o provoz probíhající ve stacionárních zařízeních,
- od toho se odvíjí i další rozdíl, kdy IPPC sleduje technické a technologické charakteristiky provozu a primárně tedy stanovuje podmínky pro maximální omezení znečištění (cestou emisních limitů a dalších podmínek provozu, opatření pro produkci odpadů a využívání energie apod.); naproti tomu EIA se soustředí na skloubení umístění záměru do dané lokality s ochranou veřejných zájmů na úseku ochrany životního prostředí.

Výsledkem integrovaného řízení, které vede krajský úřad a kterého se zákonem stanovených způsobem účastní i veřejnost je vydání integrovaného povolení. Jeho preventivní charakter lze spatřovat ve dvou základních oblastech

- v tzv. závazných podmínkách provozu (zejména emisní limity), což je klíčová část integrovaného povolení; při jejich stanovení se vychází z použití tzv. nejlepších dostupných technik, které jsou v zásadě souborem technik navržených k předcházení a k omezování emisí a jejich dopadů na životní prostředí,
- v dalších opatřeních k plnění povinností preventivního charakteru (např. hospodárné využívání energie, předcházení haváriím a omezování jejich případných následků apod.).

#### 6.4.2. EIA a biologické hodnocení

České právo životního prostředí upravuje ještě jeden nástroj preventivního charakteru, který se od projektového posuzování odlišuje zejména úžeji vymezeným rozsahem. Jedná se o **biologické hodnocení** upravené v § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny, které může být uloženo v případech užívání krajiny (např. výstavbou), v jehož rámci by mohlo dojít k závažným zásahům do zájmů chráněných podle zákona. Orgán ochrany přírody, který rozhoduje o povolení zamýšleného zásahu (např. formou výjimky ze zákonného zásahu do biotopu zvláště chráněných druhů živočichů) toto hodnocení může (ale nemusí) uložit.

---

<sup>87</sup> I zde se však nejedná o všechny typy průmyslových činností, neboť v působnosti právní úpravy integrované prevence není například provoz jaderných zařízení a vypouštění radioaktivních látek do životního prostředí. Naopak, pod pojem „průmyslové činnosti“ zákon zařazuje rovněž zařízení intenzivního chovu drůbeže nebo prasat přesahující stanovenou kapacitu (bod 6.6. přílohy č. 1 k zákonu).

Biologické hodnocení spočívá ve zpracování písemného hodnocení zamýšleného zásahu na rostliny a živočichy, a to na základě předchozího provedení přírodovědného průzkumu dotčených pozemků. Již z tohoto hlediska je zřejmá určitá příbuznost s projektovým posuzováním (EIA), které také preventivně posuzuje vlivy určité aktivity předtím, než je o ní rozhodnuto v příslušném povolovacím řízení.

Mezi EIA a biologickým posouzením však existují četné rozdíly, a to v rozsahu hodnocení, jeho předmětu a rovněž ve způsobu jeho provedení.

Nejdůležitějším rozdílem mezi oběma instituty je rozsah hodnocení – zatímco v případě EIA jde o celé životní prostředí (byť v jeho rámci se posuzují rovněž vlivy na živočichy a rostliny, srov. § 2 zákona č. 100/2001 Sb.) a lidské zdraví, rozsah biologického hodnocení se omezuje výhradně na rostliny a živočichy.

Další rozdíl je v okruhu aktivit – v případě EIA jde o široký výčet záměrů nejrůznějšího druhu (které jsou v příloze č. 1 k zákonu velmi přesně specifikovány), zatímco u biologického hodnocení je předmět vymezen pouze obecně (závažné zásahy do zájmů chráněných podle zákona v rámci výstavby nebo jiného užívání krajiny).

Konečně poslední rozdíl mezi oběma instituty preventivního charakteru se odvíjí od způsobu jeho provedení. EIA musí být v případech uvedených v zákoně provedena vždy, má svá procesní pravidla (včetně účasti veřejnosti) a její výsledky musí být stanoveným způsobem zahrnuty do povolujičoho rozhodnutí. Naproti tomu o nezbytnosti provedení biologického hodnocení rozhoduje orgán ochrany přírody a rovněž procesní i obsahové náležitosti jsou v porovnání s EIA nepoměrně jednodušší.

Jistou podobnost biologického hodnocení s širším a podrobněji upraveným procesem EIA v sobě odráží i zákon o ochraně přírody, který výslovně zamezuje tomu, aby bylo prováděno dvojí hodnocení. Pokud tedy probíhá proces EIA a jeho součástí je i biologické hodnocení splňující požadavky podle § 67, pak orgán ochrany přírody již samostatné biologické hodnocení uložit nemůže (§ 67 odst. 2).

Výsledkem biologického hodnocení, které je obdobně jako stanovisko EIA podkladem pro rozhodování, mohou být i přiměřená náhradní opatření k ochraně přírody (zákon demonstrativně uvádí vybudování technických zábran či přemístění živočichů a rostlin). Orgán ochrany přírody je v takových případech oprávněn rozhodnout o rozsahu a nezbytnosti takovýchto opatření. Pokud o jejich provedení rozhodne, nese náklady spojené s jejich realizací v plném rozsahu investor.

## 6.5. Varianty řešení záměru a koncepce

Otázka variantních (alternativních) řešení se způsobu posuzování týká také. Současně jde o jeden ze zásadních aspektů celého procesu, neboť důsledná prevence v sobě zahrnuje také možnost zvažovat a hodnotit variantní řešení a z nich nakonec zvolit či alespoň doporučit to, které je k životnímu prostředí a lidskému zdraví nejohleduplnější.

Variantní řešení lze rozlišovat z několika hledisek, přičemž rozdíly jsou generovány již tím, zda se jedná o posuzování strategické nebo projektové.

Abstraktnější a strategičtější povaze programových dokumentů odpovídá i povaha navrhovaných variant. U celostátních koncepcí jde mnohdy o řešení dalece přesahující oblast ochrany životního prostředí – příkladem může být například státní energetická politika, která mj. stanoví, zda daná země bude podporovat výstavbu a provoz zařízení na využívání jaderné energie a pokud nikoli, jaké jiné zdroje bude preferovat z hlediska svých energetických potřeb<sup>88</sup>. V takovém případě se jedná o alternativy, které se úzce dotýkají i strategických zájmů včetně zajištění bezpečnosti státu.

Koncepce v oblasti dopravy a územního plánování mají zase velmi často varianty trasování (koridory pro vedení páteřních a jiných pozemních komunikací) nebo alternativy způsobu dopravy (například zda stát bude z hlediska nákladní dopravy preferovat silniční dopravu, nebo ve větší míře podpoří dopravu železniční, popřípadě i vodní).

V rámci projektového posuzování se nejčastěji rozlišují varianty

- lokalizace záměru (kde konkrétně má být umístěn, u dopravních staveb kde přesně v rámci koridoru stanoveného strategickým dokumentem),
- kapacitní (kapacita záměru, tj. objem produkce či jiné kritérium týkající se velikosti či rozlohy záměru)
- technologická (jaká technologie bude použita, včetně otázky aplikace tzv. nejlepších dostupných technik – BAT)
- časová (kdy bude zahájeno s realizací záměru, popřípadě s jeho provozem).

Specifickou formou alternativního řešení, které se týká posuzování projektového i strategického je pak tzv. nulová varianta (zero alternative).

Na otázce právní úpravy alternativních řešení lze markantně sledovat posun, k němuž došlo od doby schválení EIA směrnice v polovině 80. let a SEA směrnice o více než 15 let později. Podle čl. 5 odst. 3 EIA směrnice má investor poskytnout v rámci jím předložených

---

<sup>88</sup> Srov. rozhodnutí německé vlády a parlamentu z května, resp. června 2011, na základě něhož mají být do roku 2022 odstaveny všechny jaderné elektrárny na celém území Spolkové republiky Německo. Náhradou bude jednak ještě větší podpora zařízení využívajících obnovitelné zdroje energie, jednak opatření na snížení spotřeby energie.

informací také nástin hlavních studovaných variant a uvést hlavní důvody jeho výběru, s přihlédnutím k vlivům na životní prostředí. Toto znění tedy fakticky počítá s tím, že pokud investor před předložením informací v dokumentaci nějaké varianty studoval, postačí uvést jejich přehled a důvody, proč zvolil tu či onu variantu.

Bylo by jistě nelogické vyžadovat v rámci každého jednotlivého procesu EIA zpracování variant – ostatně někdy to ani není možné. I při vědomí toho je však platné znění směrnice v tomto ohledu velmi nedostatečné.

SEA směrnice naproti tomu již varianty výslovně akcentuje. Součástí zprávy o vlivech na životní prostředí mají být též rozumné (reasonable) alternativy<sup>89</sup> s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu (čl. 5 odst. 1).

Vnitrostátní úprava přistupuje k otázce variant v rámci EIA poněkud progresivněji než směrnice. Již v oznámení má být vždy uveden nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí (§ 6 odst. 4 věta třetí, bod I. 5. přílohy č. 3 k zákonu). Z tohoto znění by se tedy mohlo zdát, že jde o pouhý přepis příslušného ustanovení směrnice (byť ta tuto povinnost váže až na předložení dokumentace). Zákon však navíc upravuje i jiný nástroj k tomu, jak do procesu EIA vnést environmentálně ohleduplnější varianty – umožňuje příslušnému úřadu navrhnout v závěru zjišťovacího řízení zpracování variant řešení záměru, které se zpravidla liší umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technických hledisek možné (§ 7 odst. 5). Na základě tohoto ustanovení může být příslušným úřadem v rámci zjišťovacího řízení zformulována nová varianta, která bude v dalším procesu posuzována a která může být navíc vyhodnocena jako nejpříjemnější z hlediska vlivů na životní prostředí. V praxi by nemělo jít o nástroj, který by investorovi ukládal zpracování a realizaci takové varianty, která by pro něj z ekonomického či jiného hlediska byla neúnosná. Pokud však zpracování takto navržené varianty odmítne, měl by v dokumentaci přesvědčivě zdůvodnit, proč by její realizace byla prokazatelně neúčelná, resp. z technických hledisek možná<sup>90</sup>.

V době, kdy zákon č. 100/2001 Sb. ještě neupravoval strategické posuzování, byla součástí ustanovení § 7 odst. 5 rovněž možnost navrhnout v závěru zjišťovacího řízení zpracování variant řešení záměru odlišně od schválené územně plánovací dokumentace.

---

<sup>89</sup> Pro termín „alternatives“ používá oficiální česká verze směrnice poněkud nepřesný obrat „náhradní řešení“.

<sup>90</sup> Aplikace tohoto ustanovení byla jedním hlavních sporných momentů mezi příslušným úřadem (Ministerstvo životního prostředí) a společností ČEZ u záměru modernizace elektrárny Prunéřov. Investor zde odmítl realizovat v závěru zjišťovacího řízení navrženou variantu, která by plně garantovala aplikaci nejlepších dostupných technik. Projednávání záměru se v důsledku tohoto i dalších aspektů komplikovalo. K záměru nakonec bylo v květnu 2010 vydáno souhlasné stanovisko.

Zákon sice předpokládal, že takový postup bude aplikován pouze výjimečně a na základě zdůvodnění, avšak i tak šlo o zajímavou formu jakési zpětné ingerence EIA do již proběhlého procesu územního plánování, resp. o dílčí náhradu tehdy ještě zákonem nevyžadovaného posouzení územního plánu obce, resp. územního plánu velkého územního celku na životní prostředí procesem EIA u konkrétního záměru<sup>91</sup>.

Platná právní úprava s posuzováním variant v rámci procesu EIA počítá a v každém procesním kroku je upravuje. Jak oznámení, tak dokumentace musí – v případě, že varianty byly předloženy – obsahovat porovnání variantních řešení. K variantám se tak může vyjadřovat i veřejnost. Na konci celého procesu pak výsledné stanoviska seřazuje varianty z hlediska vlivů na životní prostředí. To je nutno vnímat jako jednoznačné pozitivum českého modelu oddělení EIA od povolovacích procedur. Kdyby totiž byla EIA bez dalšího přímo součástí například územního řízení, nemohlo by k efektivnímu porovnávání a řazení variant v rámci tohoto řízení docházet, neboť žádost o územní rozhodnutí se již předkládá pouze v jedné variantě.

Úprava variant v procesu SEA je konkretizována již v rámci způsobu posuzování, kde se výslovně uvádí, že pokud je koncepce řešena ve variantách, je nutné posuzování provést pro všechny varianty (§ 10b odst. 4 věta druhá). Možnost návrhu případných variantních řešení v závěru zjišťovacího řízení je pak zákonem řešena totožně jako pro oblast EIA.

Otázka zpracovávání a hodnocení variant hraje mnohem silnější úlohu v tzv. naturovém hodnocení podle § 45h a § 45i zákona č. 114/1992 Sb. Podle legislativy EU v této oblasti (směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, tzv. směrnice o stanovištích<sup>92</sup>) v zásadě platí, že vyhlášení těchto lokalit (území) se řídí výhradně hledisky environmentálními (ochrana flory a fauny), nicméně jejich následná existence nebrání ekonomickým aktivitám – samozřejmě za splnění přísných podmínek.

Hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti je v těchto případech jedním z klíčových nástrojů ochrany těchto lokalit (území). U koncepcí a záměrů již od roku 2004 platí povinnost předkládat jejich návrh orgánu ochrany ke stanovisku, zda mohou mít samostatně nebo ve spojení s jinými významný vliv na území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V těchto případech vydává orgán ochrany přírody ve 30-denní lhůtě odůvodněné stanovisko, kterým významný vliv buďto

---

<sup>91</sup> Tuto možnost zrušila až novela zákona z roku 2006, přijatá v souvislosti s novým stavebním zákonem (zákon č. 186/2006 Sb.).

<sup>92</sup> Úř. Věst. L 206/7, 22. 7. 1992.

- vyloučí – v takovém případě se žádné hodnocení ve smyslu § 45i neprovádí, nebo
- nevyloučí – pak se provádí posuzování vlivů na životní prostředí a v jeho rámci platí přísnější pravidla podle § 45i.

Pokud se tedy zpracovává hodnocení podle § 45i a současně nelze vyloučit negativní vliv koncepce nebo záměru na výše uvedená území, musí předkladatel<sup>93</sup> zpracovat varianty řešení, jejichž cílem je negativní vliv na území vyloučit nebo v případě, že vyloučení není možné, alespoň zmírnit. Ze znění § 45i odst. 2 tak vyplývá, že v případech naturového hodnocení zákon jednak stanoví faktickou povinnost zpracovávat variantní řešení a navíc, že jednoznačně preferuje, aby se prostřednictvím varianty vliv na předmět ochrany vyloučil. Teprve není-li to možné, nastupuje variantní řešení, které by negativní vliv mohlo alespoň zmírnit.

## 6.6. Zjišťovací řízení

Zjišťovací řízení je úvodní fází procesu posuzování vlivů na životní prostředí, v němž se v závislosti na povaze dané koncepce či záměru stanovuje

- zda koncepce či záměr má významné vlivy na životní prostředí,
- jaké konkrétní informace mají být uvedeny v následně předkládaném vyhodnocení (SEA), resp. dokumentaci (EIA).

V prvním případě se hovoří o tzv. screeningu, ve druhém o scopingu<sup>94</sup>.

### 1) Screening

Pojem screening neuznává právo EU pro oblast SEA ani EIA. Odborná literatura i příslušné metodiky nicméně s tímto pojmem standardně pracují. Podle výkladové příručky vydané v roce 2001 Evropskou komisí k EIA směrnici<sup>95</sup> je screening ta část EIA procesu, kdy se rozhoduje o tom, zda bude EIA vyžadována pro konkrétní projekt. Pro oblast SEA lze analogicky dovodit, že jde o postup, v němž se stanoví, zda konkrétní plán či program, resp. jeho změna má významné vlivy na životní prostředí a zda tedy bude předmětem SEA.

Z povahy věci se tedy tento postup neuplatňuje tam, kde z právního přepisu vyplývá, že daná koncepce či záměr je předmětem posuzování *ex lege*. Screening se naopak vztahuje na skupinu koncepcí a záměrů, u nichž je třeba teprve zjistit, zda v konkrétním případě

<sup>93</sup> Ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. se předkladatelem míní předkladatel koncepce. V § 45i zákona č. 114/1992 Sb. se však tento pojem používá v širším slovy smyslu a zahrnuje nejen toho, kdo zamýšlí pořídit koncepci, ale také osobu, která hodlá uskutečnit záměr.

<sup>94</sup> Z angl.: to screen = probrat a protřídít, prosít; to scope = rozsah, šíře.

<sup>95</sup> Guidance on EIA – Screening, DG Environment, June 2001.

(vzhledem k tomu, jaké území řeší, resp. kde budou navrhovány, zda existuje možnost kumulace s jinými aktivitami apod.) budou mít závažné vlivy na životní prostředí. Pokud screening vyhodnotí, že takové vlivy nastanou, budou tyto koncepce a záměry rovněž předmětem posuzování. V opačném případě se u nich posuzování provádět nebude.

V původním znění EIA směrnice nebyla stanovena žádná pravidla pro provádění screeningu, což se projevilo nežádoucí mírou odlišné transpozice v jednotlivých členských zemích. Mnoho případů řešil i ESD a právě základní mechanismy screeningu uvedené v několika rozsudcích z první poloviny 90. let byly do směrnice prostřednictvím její novely (směrnice Rady 97/11/ES) zapracovány. Do jisté míry obdobně pak byla tato úprava převzata i do SEA směrnice.

U projektového posuzování lze k požadovanému závěru (tj. ke zjištění, zda u daného záměru budou závažné vlivy na životní prostředí či nikoli) dojít v zásadě dvojí cestou – buď přezkoumáním každého jednotlivého případu nebo aplikací prahových hodnot nebo kritérií. EIA směrnice též členským státům umožňuje kombinovat oba způsoby. Ať se však jedná o využití jakéhokoli způsobu, musejí být vždy aplikována kritéria, která směrnice uvádí v příloze III (tzv. výběrová nebo screeningová kritéria).

K diskreční pravomoci členských států při screeningu u EIA existuje rozsáhlejší judikatura ESD. Podle rozsudku ve věci *C-72/95 Kraaijeveld* je nutno při výkladu směrnice vždy vycházet z její široké působnosti a účelu, který členské státy nemohou zužovat. Pokud členské státy upraví svou vnitrostátní legislativou prahové hodnoty pro screening, pak tyto nesmí být nastaveny tak, aby vyjímaly celé typy projektů z posuzování (*C-431/92 Komise vs. SRN*). Podle rozsudku ve věci *C-392/96 Komise vs. Irsko* členské státy nemohou nastavit screeningové mechanismy tak, aby umožňovaly obcházet směrnici prostřednictvím rozdělování jednotlivých projektů do menších jednotek.

Přezkoumání každého jednotlivého případu, tj. každého záměru uvedeného v příloze II směrnice (právě zde je uveden seznam projektů, které mají být předmětem screeningu) není výlučně aplikováno v žádném členském státě EU – zřejmě proto, že jak pro investory, tak pro veřejnou správu by šlo o postup administrativně velmi zdoluhavý náročný. Většina členských států tedy volí kombinaci obou výše uvedených způsobů a ve své vnitrostátní legislativě a praxi aplikuje postup označovaný často jako semaforový přístup (traffic lights approach)<sup>96</sup>. Jeho podstatou je rozdělení projektů z přílohy II směrnic do tří skupin

1. projekty, které budou vyžadovat provedení EIA (červená)

---

<sup>96</sup> Srov. např. „The Relationship between the EIA and SEA Directives“, Final Report to the European Commission, 2005.

2. projekty, u nichž je provedení EIA pravděpodobnější a projekty, u nichž je její provedení méně pravděpodobné (žlutá)
3. projekty, které se nijak neposuzují (zelená).

Český zákon o posuzování vlivů na životní prostředí označuje fázi screeningu (ale také scopingu, jak bude ukázáno dále) jako tzv. zjišťovací řízení. Jeho předmět je vymezen v ustanovení § 4 – podle něho se v rámci screeningu posuzují

- záměry uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu kategorii II,
- všechny případy změn záměrů – s jedinou výjimkou změny záměrů uvedených v kategorii I, a to za předpokladu, že taková změna sama o sobě (kapacitou nebo rozsahem) dosáhne příslušné limitní hodnoty,
- tzv. podlimitní záměry, tj. záměry nedosahující limitních hodnot (pokud je příloha č. 1 uvádí), a
- veškeré stavby, činnosti a technologie (nejen ty, které uvádí příloha č. 1), které mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

Semaforový přístup je do znění § 4 odst. 1 a přílohy č. 1 promítnut, byť poslední uvedená skupina (projekty neposuzované ani ve screeningu) zde *de iure* absentuje.

V první skupině záměrů jsou ty, u nichž zákon přímo stanoví, že se bude provádět EIA vždy, ačkoli směrnice zde vyžaduje provedení „pouze“ screeningu. Příkladem je záměr čistíren odpadních vod podle bodu 1.5 přílohy č. 1 kategorie I<sup>97</sup>.

Druhou skupinu projektů zmíněných v semaforovém přístupu reprezentují všechny záměry uvedené v příloze č. 1 k kategorii II zákona, změny záměrů a také podlimitní záměry.

Tzv. podlimitní záměry [§ 4 odst. 1 písm. d)] jsou velmi specifickou skupinou záměrů. Do právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí byly zavedeny až novelizací zákona v roce 2006, a to v reakci na upozornění EK, podle níž tehdejší právní úprava nebyla v souladu se směrnicí EIA. Podle ní se totiž u záměrů, které nedosahovaly prahových (limitních) hodnot uvedených v příloze č. 1 k kategorii II předpokládalo, že v žádném případě nemohou mít závažné vlivy na životní prostředí. Z tohoto důvodu byly vyloučeny nejen z posuzování, ale rovněž ze zjišťovacího řízení. Jedinou výjimkou zde byly záměry, které

---

<sup>97</sup> V procesu EIA se tak vždy posuzují čistírny odpadních vod s kapacitou nad 100 000 ekvivalentních obyvatel, zatímco směrnice vyžaduje EIA pro čistírny odpadních vod až o kapacitě převyšující 150 000 ekvivalentních obyvatel a projekty o nižší prahové hodnotě ponechává screeningu. Je však třeba objektivně konstatovat, že těchto případů je v rámci přílohy velmi málo. Zákonodárce nechtěl jít při přijímání zákona tzv. nad rámec směrnice a u naprosté většiny záměrů se proto hodnoty uvedené v kategorii I přílohy č. 1 zákona překrývají s těmi, které uvádí příloha I směrnice.



mohly mít vliv na evropsky významné lokality a ptačí oblasti ve smyslu § 45i zákona č. 114/1992 Sb.

To však EK nepovažovala za dostatečné a s odkazem na judikaturu ESD (například na již zmíněný rozsudek ve věci C-392/96, podle něhož stát nesmí kritéria a hodnoty založit pouze na velikosti a jiných obdobných charakteristikách, ale musí vzít v úvahu i povahu projektu a jeho umístění) uváděla, že stávající úprava umožňuje poměrně snadno dělení záměrů do menších celků ve snaze vyhnout se posuzování<sup>98</sup>. Proto EK požadovala, aby ČR v nějaké podobě upravila i možnost posuzování podlimitních záměrů.

Na výtky EK zákonodárce reagoval (zákon č. 163/2006 Sb.) prostým rozšířením mechanismu zjišťovacího řízení i na tyto záměry. Již po krátké době se však ukázalo, že v důsledku změny – a rovněž při stávající poměrně komplikované úpravě zjišťovacího řízení – prudce vzrostlo množství zjišťovacích řízení, což bylo neúnosné z pohledu investorů i orgánů veřejné správy, konkrétně krajských úřadů, do jejichž gesce problematika podlimitních záměrů patří. Následnou novelizací o rok později (zákon č. 216/2007 Sb.) byla proto pro okruh podlimitních záměrů zavedena speciální zjednodušená forma oznámení (příloha č. 3a k zákonu) a zejména poměrně jednoduchý proces trvající 15 dnů, na jehož konci je oznamovatel formou sdělení informován, zda podlimitní záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení. Jedná se tedy o jakési „předběžné posouzení“ s tím, že v případě identifikovaných přepokládaných významných vlivů na životní prostředí nenastoupí ještě samotný proces EIA, ale bude vedeno standardní zjišťovací řízení.

Rozšíření působnosti zákona č. 100/2001 Sb. tedy v zásadě znamená, že v české legislativě neexistuje kategorie záměrů, které jsou zcela vyloučeny z posuzování (viz třetí skupina projektů podle semaforového přístupu). Je však otázka, zda se tím EIA poněkud nezpronevřuje jednomu ze svých základních účelů, tj. být prováděna u záměrů, které mají významné vlivy na životní prostředí. V rozporu s tímto principem by nepochybně nebylo nastavení takových dolních prahových hodnot, které by vyloučily velmi malé a nevýznamné projekty. Ostatně takovouto možnost výslovně připouští i judikatura SD – například již výše zmíněný rozsudek ve věci *C-431/92 Komise vs. SRN*, v němž je výslovně připuštěna možnost využít kritéria tak, aby se z posuzování vyňaly velmi malé nebo menší projekty. Samozřejmě by se nesmělo jít cestou stanovení kritérií založených pouze na velikosti a jiných obdobných charakteristikách, což bylo České republice v roce 2005 oprávněně vytknuto. Nepochybně

---

<sup>98</sup> Tato nežádoucí praktika se běžně označuje jako salámování (salami-slicing) a spočívá v účelovém rozdělování jednotlivých projektů ve snaze zakrýt kumulativní efekty, popř. ve snaze zcela se vyhnout posuzování. Analogicky se salámování projevuje i v oblasti SEA.

však možnost zavedení dolních kritérií vyloučena není, ostatně aplikují ji i některé jiné členské země EU. Je jisté, že pro praxi by tato úprava *de lege ferenda* byla potřebná.

Konstrukce screeningu podle SEA směrnice je velmi podobná té, která je uvedena v EIA směrnici. V rámci screeningu mohou tak členské státy využít tři přístupy (tzv. screeningové mechanismy):

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

Rozdíl je tedy dán pouze v tom, že místo aplikace prahových hodnot nebo kritérií se dává členským zemím možnost určit typy plánů a programů, které budou předmětem screeningu. Česká právní úprava takové určení neprovádí – předmětem zjišťovacího řízení jsou v souladu se SEA směrnicí (čl. 3 odst. 3) všechny místní (obecní) koncepce a dále změny všech koncepcí – tedy celostátních, krajských i obecních [ustanovení § 10a odst. 1 písm. b) a c)]. Zjišťovací řízení se tak v těchto případech provádí v každém jednotlivém případě.

Velmi podstatné odchylky od obecné úpravy zjišťovacího řízení upravuje však stavební zákon. Relevantní jsou z tohoto hlediska pouze územní plány, neboť politika územního rozvoje i zásady územního rozvoje jsou předmětem SEA vždy<sup>99</sup>. Orgán kraje stanoví v těchto případech na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 k tomuto zákonu jako dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. *De iure* se tedy vůbec nejedná o zjišťovací řízení<sup>100</sup> a orgán kraje zde nevystupuje jako příslušný úřad ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., ale jako dotčený orgán podle stavebního zákona (§ 10i odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.).

V otázce průběhu screeningu a jeho závěru je právní úprava EU poměrně skoupá. EIA směrnice pouze požaduje, aby byl screeningový závěr zpřístupněn veřejnosti. SEA směrnice kromě toho zavádí nutnost odůvodnění takového závěru. Charakteristické je, že ani u jedné formy posuzování nevyžaduje právo EU již v této fázi také konzultaci dotčených orgánů ani

---

<sup>99</sup> Původní návrh stavebního, resp. změnového zákona obsahoval v této věci jinou konstrukci – územní plány obcí s rozšířenou působností se měly v procesu SEA posuzovat vždy, územní plány ostatních obcí a změny územních plánů pak při naplnění podmínek v zákoně stanovených (tedy bez provádění zjišťovacího řízení).

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

účast veřejnosti<sup>101</sup>. Obdobný charakter má screening i v mnoha členských zemích EU – veřejnost se jej nemůže účastnit a ani žalobu proti jeho závěrům podat nelze.

Česká právní úprava jde nad rámec nezbytného minima požadovaného legislativou EU. Zásadním aspektem zjišťovacího řízení totiž jsou právě konzultace s odbornými subjekty i s nejšířší veřejností, a to ve všech případech. K podanému oznámení se v případě projektového i strategického posuzování může v zákonem stanovené lhůtě vyjádřit každá fyzická i právnická osoba. S přihlédnutím k významu místních koncepcí i záměrů pro obyvatelstvo konkrétní lokality je tento progresivnější prvek české úpravy třeba hodnotit pozitivně. Otázkou také je, do jaké míry by bez účasti veřejnosti ve fázi zjišťovacího řízení bylo možno naplnit požadavek Aarhuské úmluvy na včasnou a účinnou účast veřejnosti v počátečním stádiu rozhodovacího procesu (viz čl. 6 odst. 3 a 4).

Zjišťovací řízení je podle § 7 zákona č. 100/2001 Sb. ukončeno správním aktem, který se nazývá závěr zjišťovacího řízení. Stejně jako u stanoviska zde platí, že má formu vyjádření, osvědčení a sdělení (část čtvrtá správního řádu) a nejde o závazné stanovisko ani rozhodnutí. I vůči závěrům zjišťovacího řízení byly podávány žaloby z důvodu nespokojenosti některých subjektů s tím, že nebylo požadováno provedení celého procesu EIA. I tyto žaloby však správní soudy odmítaly, a to s obdobnou argumentací jako u žaloby proti stanoviskům.

Zajímavou aktuální kauzou je však v této souvislosti závěr zjišťovacího řízení pro záměr zařízení k energetickému využívání odpadu v Chotíkově u Plzně. Krajský úřad zde v závěru zjišťovacího řízení vydaném v listopadu 2010 stanovil, že tento záměr nemůže mít významné vlivy na životní prostředí a tudíž nebude podléhat posuzování v procesu EIA. Tento názor příslušného úřadu vyvolal velkou vlnu nevole mezi místní veřejností, následně byla u správního soudu podána žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. soudního řádu správního. Nezákonný zásah spatřují žalobci právě ve vydaném závěru zjišťovacího řízení, který jim upírá právo vyjádřit se k dokumentaci (a to z toho důvodu, že dokumentace se nebude zpracovávat)<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> O úpravu konzultací s veřejností (a to při screeningu i scopingu) usilovaly v procesu přípravy SEA směrnice nevládní organizace, avšak neúspěšně. Srov. však čl. 5 odst. 3 SEA Protokolu, který – byť měkkou formou – upravuje účast dotčené veřejnosti ve screeningu.

<sup>102</sup> Žalobou na ochranu před nezákonným zásahem v rámci procesu EIA se již soudy v minulosti zabývaly. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 5. 2008, č. j. 2 Aps 1/2008 – 85 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) zamítl kasační stížnost na zrušení rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatelů, kteří brojili proti tomu, že v rámci procesu EIA na záměr „Přeložka silnice I/13 Děčín – D8“ byla v rámci dokumentace EIA ze strany žalovaného (Ministerstvo životního prostředí) připuštěna nová varianta záměru, která procházela kolem pozemků stěžovatelů. NSS s odkazem na předchozí judikaturu mj. uvedl, že nemožnost stěžovatelů připomínkovat spornou variantu v rámci zjišťovacího řízení neznamená odepření práva vyjádřit se v projednávané věci a že právo stěžovatelů napadnout povolující rozhodnutí zůstává nedotčeno.

## 2) Scoping

Na rozdíl od screeningu, jehož předmětem je zejména zjištění, zda se v konkrétním případě jedná o koncepci či záměr s významnými vlivy na životní prostředí, jde v případě scopingu o koncepci a záměry

- u nichž je od počátku zřejmé, že se posuzování bude provádět [§ 4 odst. 1 písm. a), resp. § 10a odst. 1 písm. a) zákona č. 100/2001 Sb.], nebo
- které jsou předmětem zjišťovacího řízení ve screeningové formě, avšak v něm se stanoví, že v konkrétním případě má koncepci či záměr významné vlivy na životní prostředí, a tudíž se bude posuzovat v procesu SEA, resp. EIA.

Základním úkolem scopingu je pak podrobněji stanovit, jaké konkrétní informace mají být obsaženy v budoucí dokumentaci (EIA), resp. vyhodnocení (SEA). Jedná se tedy již o procesní fázi posuzování vlivů na životní prostředí, v níž dochází ke konkretizaci obecných požadavků na obsah daného dokumentu, a to vzhledem k tomu, o jaký typ (druh) koncepci či záměru se jedná, pro jakou oblast se koncepci zpracovává, do jaké lokality se záměr umisťuje, dokdy se navrhuje realizovat opatření uvedená v koncepci apod. Vzhledem k tomu, že náležitosti dokumentace, resp. vyhodnocení jsou v zákoně stanoveny obecně pro všechny případy, lze etapu scopingu vnímat jako rozhodující faktor pro kvalitu celého procesu SEA, resp. EIA<sup>103</sup>.

Stejně jako je tomu u screeningu, stanoví legislativa EU pro proces pouze minimální rámcové požadavky. Starší EIA směrnice dokonce ani nepožaduje, aby tato fáze proběhla, resp. potřebu jejího konání váže na to, zda o něj požádá investor ještě před předložením žádosti o povolení (čl. 5 odst. 2). Pokud se tak stane, ukládá směrnice pouze konzultovat stanovisko k těmto informacím s dotčenými orgány.

Pro oblast SEA stanoví směrnice 2001/42/ES v ustanovení o zprávě o vlivech na životní prostředí povinnost konzultovat orgány se zvláštními působnostmi v oblasti ochrany životního prostředí, a to ve věci rozsahu a úrovně podrobnosti informací, které musí být ve zprávě obsaženy (čl. 5 odst. 4). Zásadní posun je však v tom, že SEA směrnice etapu scopingu zakotvuje jako povinnou část přípravy zprávy o vlivech na životní prostředí. I přesto není přiznání důležitosti scopingu v SEA směrnici zcela důsledné, neboť podle směrnice mají být

---

<sup>103</sup> Sheate, W.: The EC Directive on Strategic Environmental Assessment: A Much-Needed Boost for Environmental Integration. In: European Environmental Law Review, December 2003.

v jeho rámci konzultovány pouze orgány se zvláštními působnostmi v oblasti ochrany životního prostředí, nikoli také veřejnost<sup>104</sup>.

Fáze scopingu je do české právní úpravy převedena v podobě zjišťovacího řízení<sup>105</sup>. Jeho charakteristickým rysem je u EIA i SEA naprosto shodná úprava procesních pravidel pro screening a scoping. Zákon tedy v tomto ohledu svou jednotnou úpravu zjišťovacího řízení nečiní rozdílu mezi scopingem a screeningem, což je však značně diskutabilní, neboť jejich charakter je zásadně odlišný<sup>106</sup>.

Naopak jednoznačně pozitivním aspektem české úpravy zjišťovacího řízení je účast veřejnosti. Ve všech případech musí být vedle dotčených správních úřadů (a dotčených územních samosprávných celků) konzultována také veřejnost a lhůta k vyjádření je zákonem stanovena na 20 dnů.

V souvislosti s účastí veřejnosti ve zjišťovacím řízení je ještě třeba zmínit **tzv. předběžné projednání** (§ 15). Jde o fázi umístěnou zákonem na samotný začátek procesu, tj. ještě před započítáním zjišťovacího řízení, a navíc pouze na žádost oznamovatele záměru, resp. předkladatele koncepce. Z toho lze soudit, že právě předběžné projednání mělo být původně institutem, který přebíral požadavky scopingu podle legislativy EU.

I když se tedy předběžné projednání nekoná vždy (a pokud, tak téměř výhradně pouze u záměrů), má svůj význam například v případě potenciálně konfliktních záměrů, kde má investor zájem ještě před samotným průběhem EIA prodiskutovat podob záměr na zastupitelstvu či radě obce, popřípadě také s veřejností. Je tak možno předem zjistit názory samosprávy a veřejnosti a tak se připravit na možné budoucí problémové okruhy.

## 6.7. Studie o vlivech na životní prostředí

Zpracování studie o vlivech na životní prostředí a její následné projednávání lze v případě strategického i projektového posuzování považovat za typickou část procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Právě tento dokument odráží jednu ze základních

---

<sup>104</sup> Mírně dále jde SEA Protokol, který v čl. 5 odst. 3 stejným způsobem jako u screeningu upravuje účast dotčené veřejnosti při scopingu.

<sup>105</sup> Tuto procesní fázi zavedl až zákon č. 100/2001 Sb., předchozí právní úprava ji u záměrů ani koncepcí neznala.

<sup>106</sup> Zejména jde o to, že ve zjišťovacím řízení se má podle zákona č. 100/2001 Sb. vždy postupovat podle příslušných kritérií (§ 7 odst. 2 věta první, resp. § 10a odst. 2). Tato kritéria však podle zákona (a koneckonců i obou směrnic) slouží k rozhodnutí, zda daná koncepce či záměr může mít významné vlivy na životní prostředí – a zda tedy bude předmětem SEA, resp. EIA. Je tedy zřejmé, že by mělo jít o kritéria určená pro screening, nikoli scoping. Vnitrostátní úprava je v těchto ohledech poměrně nepřesná, což se může nepříznivě projevit hlavně u koncepcí a záměrů, které jsou předmětem zjišťovacího řízení ve screeningové formě, avšak v něm příslušný úřad dojde k závěru, že koncepce či záměr bude posuzován.

charakteristik posuzování – tedy popsat a zhodnotit možné vlivy na životní prostředí a adekvátně tomu navrhnout specifická preventivní a jiná opatření, prostřednictvím nichž je možno negativní vlivy na životní prostředí vyloučit, popřípadě zmírnit.

V procesu strategického posuzování je navíc způsob zpracování tohoto dokumentu i jeho obsah praktickým prostředkem k realizaci principu, na němž je SEA založena – integrovat aspekty ochrany životního prostředí do procesu přípravy a přijetí plánů a programů (čl. 1 odst. 1 SEA směrnice), resp. provádět „environmental assessment“ během jejich přípravy (č. 4 odst. 1).

Stejně jako v případě scopingu, i úprava tohoto dokumentu názorně odráží posun ve vývoji evropské environmentální legislativy od dob schválení EIA směrnice v polovině 80. let 20. století do počátku 21. století, kdy byla přijata směrnice SEA.

Ačkoli EIA směrnice vyžaduje, aby žadatel (developer) v procesu EIA poskytl ve vhodné formě jisté informace (čl. 5 odst. 1 a 3), ty nemusí být předloženy v jednotném a souborném dokumentu. Předložení takového dokumentu nezakotvilo původní znění směrnice<sup>107</sup> ani její pozdější novelizace, a to přesto, že téměř ve všech zemích investor v procesu EIA tyto informace ve formě jednotné zprávy předkládá. SEA směrnice oproti tomu již ukládá v čl. 5 zpracovat tzv. zprávu o vlivech na životní prostředí (tzv. environmental report). Předložení takové zprávy je tedy povinné a podle definice uvedené v čl. 2 písm. c) musí tvořit část dokumentace plánu nebo programu. Členské státy proto mohou maximálně upravit, zda bude tato zpráva přímo součástí zpracovávaného plánu a programu nebo bude předložena společně s ním.

Podle české právní úpravy procesu EIA předkládá oznamovatel dokumentaci vlivů záměru na životní prostředí. Pokud je o informace v ní uvedené, jsou z hlediska jejich obsahu a rozsahu podstatné

- náležitosti dokumentace podle přílohy č. 4 k zákonu, a
- závěr zjišťovacího řízení.

Z hlediska možných vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví (obyvatelstvo) je nejdůležitější část D dokumentace, která uvádí jejich komplexní charakteristiku. V této části musí být také podrobně charakterizována tzv. mitigační opatření, tedy opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí a veřejné zdraví.

---

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

Obsahové náležitosti scopingové podoby závěru zjišťovacího řízení nejsou zákonem blíže definovány – s výjimkou § 7 odst. 5, který umožňuje příslušnému úřadu navrhnout v tomto závěru za určitých podmínek zpracování variant řešení záměru. V praxi jsou obvykle podrobnější požadavky na obsah dokumentace rozděleny na požadavky týkající se bližšího zdůvodnění potřeby záměru, jeho technického řešení, dále vlivů na jednotlivé složky životního prostředí, popřípadě na speciální požadavky odvozující od typu konkrétního záměru, jeho velikosti, lokalizace apod.<sup>108</sup>.

Pro oblast SEA transponuje zákon č. 100/2001 Sb. „environmental report“ ve smyslu čl. 5 směrnice prostřednictvím tzv. vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví, které tvoří nedílnou součást návrhu koncepce (§ 10f odst. 1). Náležitosti vyhodnocení jsou podrobněji uvedeny v příloze č. 9 k zákonu.

Ve vztahu ke scopingové podobě závěru zjišťovacího řízení zákon výslovně vyzdvihuje požadavek na zpracování „v úvahu přicházejících variant koncepce“ [§ 10d odst. 3 písm. a)].

## **6.8. Kontrola kvality předkládaných informací**

Tzv. quality control, tj. kontrola (přezkum) kvality informací předkládaných v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, je velmi důležitým faktorem garantujícím správnost celého procesu. Do vztahu předkladatele (tj. osoby hodlající uskutečnit koncepci nebo záměr) – orgán veřejné správy (který koncepci nebo záměr schvaluje, resp. povoluje) se totiž dostává další, na obou stranách relativně nezávislý subjekt, jehož úkolem je prověřit, zda jsou předkládané informace úplné, správné, zda k jejich získání bylo použito adekvátních metod apod.

Legislativa EU neobsahuje žádný mechanismus, kterým by členské státy měly zajistit a kontrolovat dostatečnou úroveň zprávy o vlivech na životní prostředí (SEA), resp. informací předkládaných žadatelem (EIA). EIA směrnice v tomto směru žádné ustanovení nemá, v SEA směrnici je pouze obecně stanovena povinnost zajistit, aby zprávy o vlivech na životní prostředí byly dostatečně kvalitní a aby vyhovovaly požadavkům této směrnice s tím, že o veškerých opatřeních učiněných v tomto smyslu je třeba EK informovat (čl. 12 odst. 2).

Nástroje kontroly kvality předkládaných informací dnes existují prakticky ve všech členských zemích EU v oblasti strategického i projektového posuzování. Může se jednat o specifické odborné požadavky kladené na subjekty, které informace fakticky zpracovávají a

---

<sup>108</sup> Například v závěru zjišťovacího řízení pro záměr nového jaderného zdroje v lokalitě Temelín jsou uvedeny požadavky týkající se vyhodnocení způsobu nakládání s vysoce radiokativními odpady a vyhořelým palivem.

poskytují (autorizace, licence apod.) či o expertní posouzení kvality informací zajišťované pro orgán veřejné správy nezávislým odborníkem či skupinou odborníků (například královská komise pro otázky posuzování vlivů na životní prostředí v Nizozemí či úřední znalci v Rakousku).

Platná právní úprava neměnila ve věci kontroly kvality systém zavedený v oblasti EIA i SEA již v roce 1992 a stanovila dva nástroje k zajištění co nejvyšší odborné kvality překládaných informací. Jde o

- autorizaci pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí, resp. pro některé oblasti další, a
- posudek o vlivech záměru na životní prostředí.

Povinnost autorizace vyžaduje § 19 odst. 1 zákona pro osobu, která zajišťuje zpracování vyhodnocení (SEA), resp. dokumentace a posudku (EIA)<sup>109</sup>. Udělování a odnímání autorizace v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí je v působnosti zákona č. 100/2001 Sb. jediným příkladem rozhodování o právech a povinnostech probíhajícím ve správním řízení. Autorizace se uděluje formou správního rozhodnutí, a to v řízení, v němž se prokazuje splnění podmínek uvedených v § 19 odst. 3.

Autorizaci pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí je možno označit za autorizaci obecnou, která je zákonem vyžadována pro výše uvedené dokumenty, a to ve všech případech. Kromě toho jsou ustanovením § 19 odst. 1 zákona č. 100/2001 Sb., resp. § 45i odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb. vyžadovány ještě dvě autorizace další, které lze označit jako autorizace dílčí (ve vztahu k procesu posuzování vlivů na životní prostředí).

První z nich je osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, které se podle § 19 odst. 1 zákona vyžaduje u záměrů uvedených v příloze č. 1 kategorii I a dále u ostatních záměrů, pokud se tak stanoví v závěru zjišťovacího řízení. V takovém případě musí být část dokumentace týkající se posuzování vlivů na veřejné zdraví zpracována osobou, která je držitelem takového osvědčení<sup>110</sup>. Tato forma autorizace se tedy vyžaduje pouze pro oblast projektového posuzování.

---

<sup>109</sup> Podmínkami pro získání autorizace jsou podle § 19 odst. 3 odborná způsobilost (ta se prokazuje dokladem o vzdělání a osvědčením o vykonání zkoušky odborné způsobilosti v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí), praxe v oboru v délce nejméně 3 let, a dále bezúhonnost a plná způsobilost k právním úkonům. Bližší podmínky včetně průběhu zkoušky odborné způsobilosti stanoví vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí.

<sup>110</sup> Osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví uděluje a odnímá Ministerstvo zdravotnictví (vyhláška č. 353/2004 Sb., kterou se stanoví bližší podmínky osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví, postup při jejich ověřování a postup při udělování a odnímání osvědčení).



Druhou dílčí autorizací je zvláštní autorizace pro oblast posouzení vlivů koncepce nebo záměru na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Pouze osoby, které jsou držiteli této zvláštní autorizace, mají oprávnění jej provádět (§ 45i odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.), tj. zpracovávat příslušnou část dokumentace a posudku, resp. vyhodnocení. Odlišnosti od obecné autorizace v oblasti EIA a SEA spočívají v důrazu na přírodovědné vzdělání těchto osob a na vykonání zvláštní zkoušky odborné způsobilosti, která je také zaměřena na znalost problematiky vlivu činností člověka na stanoviště a existenční podmínky planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a na typy přírodních stanovišť<sup>111</sup>.

Posudek o vlivech záměru na životní prostředí je dalším prostředkem, kterým se zákon snaží zajistit kvalitu investorem (oznamovatelem) předkládaných informací. I tento dokument musí být podle zákona zpracován držitelem autorizace pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí. Zákon nijak neomezuje zpracovatele posudku v možnosti vyžádat si některé dílčí podklady od jiných odborníků, ale jako základní pravidlo obsahuje zákaz možnosti, aby dokumentaci a posudek zpracovávala zcela nebo zčásti jedna a tatáž osoba. Jinými slovy – ten, kdo se podílel na zpracování oznámení nebo dokumentace, se nemůže ani dílčím způsobem zúčastnit na zpracování posudku (§ 9 odst. 4).

Rolí zpracovatele posudku ve vztahu k předložené dokumentaci i ve vztahu k příslušnému úřadu je posoudit dokumentaci samotnou a technické řešení záměru. Úkolem zpracovatele posudku je rovněž vypořádat všechna obdržená vyjádření k dokumentaci (bod V. přílohy č. 5 k zákonu)<sup>112</sup>. V samotném závěru svého posudku musí pak jeho zpracovatel uvést návrh stanoviska.

Pro preventivní povahu procesu EIA je příznačné, že zpracovatel posudku v rámci posouzení dokumentace (z hlediska její úplnosti, správnosti apod.) posuzuje rovněž pořadí variant a i k němu se vyjadřuje<sup>113</sup>. Zákon rovněž v náležitostech posudku speciálně ukládá posoudit navržená opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů na životní prostředí (bod IV. přílohy č. 5).

Institut posudku je zákonem upraven pouze pro oblast EIA. V oblasti strategického posuzování tento nástroj kontroly kvality chybí, avšak je pravdou, že jeho roli do značné míry

---

<sup>111</sup> Bližší podmínky ohledně požadavků kladených na autorizované osoby ve smyslu § 45i odst. 3 upravuje vyhláška č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>112</sup> Novelou z roku 2007 byla doplněna povinnost zpracovatele posudku vypořádat po veřejném projednání došlá písemná vyjádření a vyjádření z veřejného projednání a na jejich základě popřípadě upravit návrh stanoviska. Toto vypořádání musí pak spolu s návrhem stanoviska předat ve stanovené lhůtě příslušnému úřadu.

<sup>113</sup> Ačkoli to zákon výslovně nestanoví, v praxi někdy dochází i k tomu, že zpracovatel posudku zformuluje novou variantu spočívající většinou ve snížení v dokumentaci původně navržené kapacity záměru, jeho výkonu apod. Srov. k tomu například posudek zpracovaný v rámci procesu EIA na záměr „Modernizace spalovny průmyslových odpadů, provozovna Pardubice“.

plní tzv. posuzovatel, tedy zpracovatel vyhodnocení (SEA dokumentace). Samotnou přípravu koncepce zajišťují totiž jiné osoby a rolí posuzovatele je od samého počátku zapracovávat do jejího obsahu požadavky týkající se ochrany životního prostředí včetně konkrétních opatření. Tím je nejen realizován princip prevence, ale rovněž princip integrace, který je pro oblast SEA charakteristický.

### **6.9. Provádění konzultací při posuzování vlivů na životní prostředí**

Konzultace jsou další podstatnou charakteristikou procesu posuzování vlivů na životní prostředí a současně jeho nedílnou součástí. Jejich účelem je zvýšit kvalitu rozhodovacího procesu – orgán veřejné správy, který schvaluje koncepci, resp. povoluje záměr má prostřednictvím konzultací k dispozici větší množství relevantních informací. Z pohledu dotčených subjektů jde o možnost podílet se na rozhodování o koncepcích a záměrech týkajících se oblasti, v níž žijí, resp. působí. Tím se jednak posiluje prvek kontroly orgánů veřejné správy, jednak to dává předpoklady k vyšší míře ztotožnění se občanů i odborných institucí s přijatou koncepcí, resp. s povoleným záměrem.

Podle konzultovaného subjektu lze v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí rozlišit konzultace s

- orgány veřejné správy, které mají specifické působnosti v oblasti životního prostředí (tzv. dotčené orgány, tj. orgány ochrany veřejného zdraví, vodoprávní úřady, orgány památkové péče apod.), resp. s orgány samosprávy,
- veřejností, včetně dotčené veřejnosti, a
- jiným členským státem (tzv. přeshraniční konzultace).

Z hlediska formy účasti výše uvedených subjektů lze klasifikovat dva způsoby zapojení se do rozhodovacího procesu

- podávání písemných vyjádření, stanovisek, popřípadě i petic apod.
- přímá možnost vyjádřit se – na veřejném projednání či v rámci konzultací při přeshraničním posuzování.

Směrnice EIA ve své původní verzi z roku 1985 byla v úpravě účasti veřejnosti poměrně obecná a ani nestanovovala podmínku, že závěr screeningu má být veřejnosti zpřístupněn. Dostí podstatnou změnou ve vztahu k veřejnosti v tomto ohledu znamenalo sjednání Aarhuské úmluvy v roce 1998 a její následné převzetí do legislativy EU, k čemuž došlo prostřednictvím *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES*<sup>114</sup>. Tento předpis

---

<sup>114</sup> Úř. Věst. L 156/17, 25. 6. 2003.

jednak stanovil obecná pravidla pro účast veřejnosti při zpracovávání některých plánů a programů<sup>115</sup> a jednak velmi podstatným způsobem novelizoval EIA směrnici a také IPPC směrnici (96/61/ES), a to především ve věcech účasti veřejnosti v těchto rozhodovacích procesech a přístupu dotčené veřejnosti k právní ochraně. Po této novele jsou tedy v EIA směrnici obsažena pravidla pro účast veřejnosti i dotčené veřejnosti v celém procesu a je zdůrazněna i zásada obsažená též v Aarhuské úmluvě, SEA Protokolu i směrnici 2003/35/ES, podle níž musí členské státy tuto účast zajistit v době, kdy jsou všechny možnosti (options) ještě otevřeny.

Podle SEA směrnice musí být screeningový závěr zpřístupněn veřejnosti, navíc s uvedením důvodů, proč není požadován proces SEA (čl. 3 odst. 7). V rámci scopingu se ukládá konzultovat dotčené orgány, nikoli však veřejnost (čl. 5 odst. 4). Veřejnosti má být návrh plánu a programu spolu se zprávou o životním prostředí zpřístupněn a jak jí, tak dotčeným orgánům musí být dána včasná a účinná příležitost (early and effective opportunity), aby se k návrhu mohly v přiměřené lhůtě vyjádřit.

Požadavek na včasné zapojení veřejnosti do procesu posuzování vlivů na životní prostředí je v českém právu zajištěn poměrně dostatečně, neboť jak dotčené úřady, tak veřejnost je konzultována již v etapě zjišťovacího řízení (a to jak v jeho screeningové, tak scopingové formě). Navíc pokud se koná předběžné projednání podle § 15 zákona, probíhají konzultace s dotčenými orgány a samosprávou, popřípadě i s veřejností ještě před započítáním celého procesu.

V rámci samotného procesu EIA se dotčené orgány i veřejnost vyjadřují jednak formou vyjádření k dokumentaci i k posudku (vždy je stanovena lhůta 30 dnů, což lze považovat za lhůtu dostatečnou) a jednak na veřejném projednání. Od jeho konání může příslušný úřad upustit, avšak pouze tehdy, pokud neobdržel žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci – pro tyto případy zákon zřejmě předpokládá všeobecný konsensus s realizací záměru s tím, že by bylo neefektivní veřejné projednání organizovat.

Na rozdíl od Aarhuské úmluvy či EIA směrnice nerozlišuje česká právní úprava výslovně veřejnost od dotčené veřejnosti. Tím se sice právo vyjádření v procesu EIA poskytuje v zásadě každému, nicméně vymezení se tak přesouvá na povolovací procesy následující po vydání stanoviska. Těchto procesů se totiž již těžko může účastnit (ve smyslu správního řádu) každý. Vymezení okruhu účastníků povolovacího řízení je uvedeno zejména

---

<sup>115</sup> Plány a programy, na něž se směrnice vztahuje, jsou vypočteny v příloze I směrnice. Současně se v čl. 2 odst. 5 stanoví, že požadavky směrnice 2003/35/ES se nebudou vztahovat na plány a programy uvedené v příloze I, pro něž je postup účasti veřejnosti upraven SEA směrnici nebo tzv. rámcovou vodní směrnicí (2000/60/ES).

ve správním řádu (§ 27), pro záměry, které jsou stavbami dále ve stavebním zákoně (§ 85 – účastníci územního řízení), a v neposlední řadě také ve speciálním ustanovení § 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb. Toto ustanovení se týká specifikovaných nevládních organizací a dotčených obcí a zakotvuje několik podmínek pro jejich účast v povolovacím správním řízení. Je však pravdou, že tato konstrukce není příliš vhodná, a je jedním z důvodů, proč byla Česká republika již odsouzena Soudním dvorem EU za nekompatibilitu s čl. 10a EIA směrnice, který upravuje přístup dotčené veřejnosti k právní ochraně<sup>116</sup>.

V oblasti strategického posuzování je právní úprava založena na principu průběžného posuzování<sup>117</sup>, nicméně zákonným způsobem upravené konzultace se konají až po předání návrhu koncepce spolu s vyhodnocením (jakožto nedílnou součástí návrhu koncepce) příslušnému úřadu, který je zveřejňuje. Veřejné projednání je pak samozřejmě upraveno i zde.

Aby se mohla veřejnost, mezi níž patří i veřejnost laická, k předloženému dokumentu pokud možno kvalifikovaně vyjádřit, musí mít k tomu dostatečné, ale i srozumitelné informace. Právní úprava proto jak v oblasti SEA tak EIA ukládá, aby obsahem každého zpracovávaného dokumentu bylo netechnické shrnutí všech údajů v něm uvedených (srov. např. část G náležitostí dokumentace pole přílohy č. 4 k zákonu).

Mechanismus konzultací pro koncepce v oblasti územního plánování je plně uveden ve stavebním zákoně. Oproti obecné úpravě SEA zde existuje několik odchylek, z nichž minimálně dvě poněkud oslabují úlohu a výsledky konzultací u dokumentů tohoto typu.

Stavební zákon za prvé v případě politiky územního rozvoje neupravuje vůbec možnost konání veřejného projednání této politiky, popřípadě alespoň vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území<sup>118</sup>. Přitom v případě ostatních celostátních koncepcí se v praxi koná veřejných projednání k téže koncepci často i několik. Vzhledem k významu politiky územního rozvoje a jejímu vztahu k ostatním koncepcím v oblasti územního plánování i oblastech jiných (§ 33 odst. 2 a 3 stavebního zákona) je nutno absenci veřejného projednání v tomto případě chápat jednoznačně jako nedostatek platné právní úpravy.

Druhá odchylka se týká návrhu zásad územního rozvoje, kde nejprve uplatňují stanoviska dotčené orgány, pak se návrh projednává s ministerstvy a až pak je návrh předmětem řízení o zásadách územního rozvoje. Teprve v tomto řízení může uplatňovat

---

<sup>116</sup> Rozsudek byl vynesen v červnu 2010, v listopadu téhož roku zahájila na jeho základě Evropská komise druhou, tzv. sankční část řízení.

<sup>117</sup> Předkladatel má povinnost předávat posuzovateli vyjádření došlá v průběhu zpracování návrhu koncepce (§ 10e odst. 2) a vyhodnocení musí obsahovat také souhrnné vypořádání vyjádření obdržených ke koncepci z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (bod 14. přílohy č. 9 k zákonu).

<sup>118</sup> Institut veřejného projednání upravuje i stavební zákon, avšak týká se pouze pořizování ÚPD, kterou politika územního rozvoje není.

připomínky i veřejnost, a to buď při veřejném projednání, nebo uplatněním u pořizovatele před konáním veřejného projednání. Toto pozdní zapojení veřejnosti do celého procesu je nutno považovat za diskriminující ve vztahu k dotčeným orgánům a je otázkou, zda není v rozporu s povinností zajistit včasnou a účinnou příležitost k vyjádření veřejnosti podle SEA směrnice (čl. 6 odst. 2), resp. SEA Protokolu (čl. 8 odst. 1)<sup>119</sup>.

Na rozdíl od obecné úpravy SEA podle zákona č. 100/2001 Sb. upravuje stavební zákon pro pořizování ÚPD určitou kvalifikovanou formu vyjadřování veřejnosti, a to prostřednictvím zmocněné osoby – tzv. zástupce veřejnosti. Jsou-li splněny podmínky pro zastupování uvedené v § 23 stavebního zákona, má zástupce veřejnosti v rámci řízení o zásadách územního rozvoje, konceptu územního plánu a řízení o územním plánu obdobné postavení jako dotčené obce a vlastníci dotčených pozemků a staveb. Zákonná úprava zde reflektuje mj. fakt, že zásady územního rozvoje a územní plán mají právní formu opatření obecné povahy a jsou tudíž přezkoumatelné i soudně (§ 101a až 101d soudního řádu správního). Návrh na zahájení řízení u správního soudu může podat i zástupce veřejnosti.

Právní úprava mezistátního (přeshraničního) posuzování je společně pro oblast EIA i SEA zakotvena v hlavě II zákona č. 100/2001 Sb., a to formou odchylek od klasického postupu uvedeného v hlavě I. Požadavky zde uvedené vychází z Espoo úmluvy, resp. z EIA směrnice (čl. 7) a SEA směrnice (čl. 7). Další odchylky a otázky zde neuvedené by mohly být předmětem mezinárodních smluv, zejména bilaterálních. Dosud však v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí nesjednala ČR žádnou bilaterální smlouvu.

Základní povinností státu původu je zaslat dotčenému státu oznámení a dokumentaci (EIA), resp. návrh koncepce (spolu s vyhodnocením, které je jeho součástí) a současně mu nabídnout konzultace. Jestliže o tyto konzultace dotčený stát projeví zájem, dohodnou si strany mechanismus jejich konání (při neexistenci bilaterálních smluv je nutno předpokládat, že budou vždy dohodnuty *ad hoc*).

Obecnou zásadou mezinárodního práva je zásada reciprocity (vzájemnosti). Espoo úmluva ji pro oblast přeshraničního posuzování provádí v čl. 2 odst. 6, kde stanoví povinnost strany původu zajistit, aby příležitost poskytnutá veřejnosti dotčené strany byla ekvivalentní příležitosti poskytnuté veřejnosti strany původu.

---

<sup>119</sup> Aktuální návrh novely stavebního zákona doplňuje veřejné projednání u politiky územního rozvoje a veřejnost zapojuje již do fáze projednávání návrhu zásad územního rozvoje. Novela současně odstraňuje mnohé další nedostatky platného znění stavebního zákona ve vztahu k EIA a SEA (zejména ohledně úpravy tzv. naturového posuzování).

## 6.10. Závěr posuzování vlivů na životní prostředí

Výstup procesu posuzování vlivů na životní prostředí je nutno chápat v dvojím smyslu – v užším a širším. Z užšího hlediska jím je dokument environmentální povahy obsahující souhrn celého procesu včetně opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů koncepce nebo záměru na životní prostředí a veřejné zdraví. Podle české právní úpravy je tímto souhrnným dokumentem tzv. stanovisko.

Tím sice končí posuzování vlivů na životní prostředí jako zákonem samostatně upravená procedura, avšak nikoli rozhodovací proces vedoucí ke schválení koncepce, resp. povolení záměru. Ostatně stanovisko samo o sobě žádné právní účinky ve vztahu k předkladateli koncepce, resp. oznamovateli záměru nemá, neboť účelem posuzování vlivů na životní prostředí je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí, resp. pro schválení koncepce (srov. § 1 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.). V širším slova smyslu je tedy ukončením procesu posuzování vlivů na životní prostředí až schválení koncepce, resp. povolení realizace záměru, do něhož jsou výše uvedená mitigační opatření zahrnuta v podobě konkrétních podmínek a požadavků na ochranu životního prostředí. Markantní je to zejména v případě záměrů, neboť ty jsou většinou povolovány formou správního rozhodnutí se stanoveným obsahem (výrok, odůvodnění).

Způsob vnitrostátní právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí se svým procesním (EIA) a kompetenčním (SEA, EIA) oddělením od schvalovacích, resp. posuzovacích procedur může vést k domněnce, že tento proces končí vydáním stanoviska a že povolovací procesy typu územního řízení či řízení o stanovení dobývacího prostoru již do tohoto rámce nijak nepatří. Je však zřejmé, že legislativa EU chápe ukončení procesu posuzování vlivů na životní prostředí v širším smyslu. Důkazem je například definice „environmental assessment“ podle čl. 2 čl. písm. b) SEA směrnice, podle níž do tohoto procesu spadá rovněž „vzetí v úvahu zprávy o životním prostředí a výsledků konzultací při rozhodování a poskytování informací o rozhodnutí v souladu s články 4 až 9“. Analogicky lze tuto definici použít i na případ posuzování projektového. Ostatně EIA směrnice sama také upravuje obsah „development consent“, tedy samotného povolujícího rozhodnutí (čl. 9).

Praktický problém specifické konstrukce vztahu stanoviska a následných procedur lze názorně demonstrovat na souboru informací, které mají být podkladem pro schvalovací, resp. povolovací procedury. Podle obou směrnic má jít o veškeré informace shromážděné v celém procesu (tedy o informaci obsažené ve studii vlivu na životní prostředí, v případných dokumentech zpracovávaných v rámci kontroly kvality apod.) a také výsledky konzultací.

Podle české právní úpravy jsou tyto informace podkladem pro vydání stanoviska, a to jak v případě posuzování projektového (§ 10a odst. 1), tak strategického (§ 10g odst. 1). Potud by bylo vše v pořádku, avšak stanovisko samotné je „pouze“ odborným podkladem pro další procedury. V nich však nejsou k dispozici všechny výše uvedené informace, nýbrž pouze stanovisko samo. Lze tedy konstatovat, že schvalovacímu, resp. povolovacímu orgánu jsou tyto informace dodány nepřímou, prostřednictvím stanoviska. To jenom podporuje nesprávnou úvahu, že proces posuzování vlivů na životní prostředí bez dalšího končí vydáním stanoviska.<sup>120</sup> Je také otázkou, zda je tato konstrukce v souladu s legislativou EU.

Právo EU v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí blíže nekonkretizuje, jakým způsobem mají být „brány v úvahu“ informace shromážděné v celém procesu a výsledky konzultací (včetně případných výsledků přeshraničních konzultací) a nechává tak členským státům potřebný manévrovací prostor pro vnitrostátní provedení. Obě směrnice však poměrně podrobně specifikují, které informace musí být po přijetí plánu a programu, resp. povolení projektu zpřístupněny veřejnosti, popřípadě též státu, s nímž byly vedeny konzultace. Z hlediska realizace zásady prevence je zřejmě nejdůležitější popis případných hlavních opatření k vyloučení, snížení a pokud možno vyrovnání významných nepříznivých vlivů (čl. 9 odst. 1 třetí odrážka EIA směrnice), resp. prohlášení (statement) o začlenění aspektů ochrany životního prostředí do schváleného plánu nebo programu včetně důvodů pro volbu dané varianty v porovnání s jinými alternativami [čl. 9 odst. 1 písm. b) SEA směrnice].

#### **6.10.1. Vztah stanoviska EIA k povolujícím rozhodnutím podle jiných předpisů**

Preventivní povaha projektového posuzování je ve stanovisku vyjádřena zejména ve formě jednotlivých tzv. mitigačních opatření a také prostřednictvím hodnocení pořadí variant (viz příloha č. 6 k zákonu, body III. 3 a III. 4.).

Mitigačními opatřeními jsou navržena opatření k prevenci, vyloučení, snížení, popřípadě kompenzaci nepříznivých vlivů záměru na životní prostředí; právní úprava obsahu stanoviska mezi ně počítá rovněž opatření týkající se monitoringu. Pokud byly předmětem procesu EIA varianty (v podobě řešení lokalizačního, kapacitního, technologického či časového), obsahuje stanovisko vždy hodnocení jejich pořadí, samozřejmě výhradně z hlediska environmentálního.

---

<sup>120</sup> Správnou úpravu v tomto směru obsahuje pouze stavební zákon pro koncepce v oblasti územního plánování (srov. § 34 odst. 1 pro politiku územního rozvoje, § 40 odst. 2 pro zásady územního rozvoje a § 53 odst. 5 pro územní plán).

Česká úprava stanoviska je založena na formálně-právní a částečně též věcné závaznosti výsledného stanoviska. Správnímu úřadu, který rozhoduje v navazujícím řízení, se ukládá vzít vždy obsah stanoviska v úvahu<sup>121</sup> s tím, že pokud jsou ve stanovisku uvedeny konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí, zahrne je do svého rozhodnutí; v opačném případě uvede důvody, pro které tak neučinil nebo učinil jen částečně (§ 10 odst. 4 věta šestá). Zákon tedy dává možnost nepřevzetí té či oné podmínky (požadavku) ze stanoviska s tím, že v takovém případě to musí povolující orgán odůvodnit.

Významnou odchylku od koncepce „polozávaznosti“ stanoviska představuje ustanovení § 45i odst. 8 zákona č. 114/1992 Sb. upravující speciální pravidla pro případ hodnocení vlivů na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Zákon č. 114/1992 Sb. z důvodu silnější ochrany příslušných předmětů ochrany lokalit NATURA 2000 stanoví zásadu nepovolení záměru v případě, že bude mít významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost dané evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Ustanovení se tedy nevztahuje na konkrétní podmínky a požadavky vzešlé z procesu EIA, ale je formulováno tak, že v případě zjištěného významného negativního vlivu je závěr stanoviska závazný a záměr v důsledku toho nemůže být povolen (resp. koncepce schválena, neboť tento mechanismus se po vzoru směrnice 92/43/EHS vztahuje i na oblast koncepcí). Prolomení této zásady, tj. schválení, resp. povolení koncepce či záměru je při neexistenci variantního řešení bez vlivu možné pouze pro variantu s nejmenším možným vlivem a za současného splnění dalších dvou podmínek

- pouze z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, a
- až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy Natura 2000.

Kompenzační opatření ve smyslu § 45i odst. 9 až 11 zákona č. 114/1992 Sb. mají poněkud jiný charakter než opatření k případné kompenzaci nepříznivých vlivů, které tvoří součást mitigačních opatření ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb. Zákon o ochraně přírody a krajiny zde jak pro případ koncepce tak i záměru uvádí, že jejich hlavním účelem je zajištění možnosti, resp. vytvoření podmínek pro nahrazení dotčené lokality jinou lokalitou v obdobném rozsahu a kvalitě<sup>122</sup>.

---

<sup>121</sup> Tato povinnost je ve znění § 10 odst. 4 zřejmě omylem uvedena dokonce dvakrát, ve větě druhé a páté.

<sup>122</sup> Toto ustanovení do současné doby ještě nebylo aplikováno – prozatím tedy v ČR neexistuje lokalita Natura 2000, jejíž vytvoření by bylo výsledkem realizace kompenzačních opatření ve smyslu § 45i odst. 9 až 11 zákona č. 114/1992 Sb.



Velmi zajímavou právní otázkou, která se bezprostředně promítá i do praxe, je otázka okruhu správních aktů, pro něž je stanovisko podkladem. Zákon zde příliš konkrétní není – bez bližšího upřesnění uvádí, že stanovisko je odborným podkladem „pro vydání rozhodnutí, popřípadě opatření podle zvláštních právních předpisů (§ 10 odst. 3 věta první), resp. že „[b]ez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů“ (§ 10 odst. 4 věta třetí).

Teorie ani praxe doposud nepřinesla jednoznačnou odpověď na otázku, jaký je přesný okruh těchto „rozhodnutí nebo opatření nutných k provedení záměru“. Nejasnosti pramení i z poměrně složitého systému správních aktů vyžadovaných právními předpisy k provedení jednotlivých záměrů. Odpověď na tuto otázku je však zásadní z hlediska preventivního působení celého procesu EIA, zejména mitigačních opatření vyplývajících ze stanoviska. Ustanovení je tak možno v zásadě vyložit dvěma způsoby – užším a širším.

Podle užšího pojetí by stanovisko bylo podkladem pouze takové rozhodnutí, které skutečně opravňuje žadatele k provedení (realizaci) záměru, resp. které je pro daný záměr správním aktem finálním, konečným. Jinými slovy, stanovisko je podkladem pro rozhodnutí vydaná podle zákona stavebního, horního, vodního, zákona o pozemních komunikacích, zákona o drahách a zákona o civilním letectví. Tomuto výkladu nasvědčuje užití slov „rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru“ a také znění poznámky pod čarou č. 1a), kde jsou právě výše zmíněné předpisy (demonstrativní formou) uvedeny.

Z tohoto hlediska by se ve smyslu stavebního zákona jednalo o územní rozhodnutí (§ 76 a násl. stavebního zákona)<sup>123</sup> a stavební povolení (§ 115). K nim je třeba přiřadit rovněž regulační plán, který podle § 61 odst. 2 stavebního zákona nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území. Naopak v případě, kdy záměr vyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, není možno místo územního rozhodnutí vydat územní souhlas (§ 96 odst. 1 *in fine* stavebního zákona).

U záměrů povolovaných podle horního zákona se bude jednat o rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru (§ 27 horního zákona) – tedy v případě, že se bude jednat o dobývání výhradních ložisek. Toto rozhodnutí je *ex lege* považováno za jednu z forem územního rozhodnutí, konkrétně za rozhodnutí o změně využití území [§ 80 odst. 2 písm. b) stavebního zákona]. Na něj navazuje povolení hornické činnosti (§ 17 a násl. zákona ČNR č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě) v případě výhradních

---

<sup>123</sup> Včetně případů, kdy je za podmínek § 78 odst. 3 s žadatelem uzavřena veřejnoprávní smlouva.

ložisek, resp. povolení dobývání ložiska nevyhrazeného nerostu (§ 19 zákona ČNR č. 61/1988 Sb.).

Ve smyslu vodního zákona půjde primárně o povolení k nakládání s vodami, které lze vykonávat pouze užíváním vodního díla (§ 9 odst. 5 vodního zákona)<sup>124</sup>, popřípadě o povolení k některým činnostem ve smyslu § 14 zákona.

V případě stavby dálnice, silnice, místní komunikace a veřejně přístupné účelové komunikace se bude jednat o stavební povolení, které bude vydávat příslušný silniční správní úřad jako speciální stavební úřad (§ 16 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích).

Stavby dráhy a stavby na dráze jsou povolovány ve stavebním řízení, které jako speciální stavební úřad vydává drážní správní úřad (§ 7 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách).

Konečně letecké stavby povoluje, opět jako speciální stavební úřad, Úřad civilního letectví (§ 36 odst. 3 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví).

K výše uvedeným rozhodnutím ve smyslu poznámky pod čarou č. 1a zákona č. 100/2001 Sb. je nutno přidat rovněž integrované povolení podle zákona o integrované prevenci, neboť v jeho ustanovení § 13 odst. 5 věta třetí je uvedena stejná konstrukce zahrnutí požadavků k ochraně životního prostředí vyplývajících ze stanoviska EIA (v tomto případě do integrovaného povolení) jako v § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.

Další správní akty, které je nutno každopádně do výše uvedené skupiny také přiřadit, jsou správní akty i podle jiných zákonů, a to v těch případech, kdy realizaci dané činnosti postačují. Pak budou vydávány pouze správní akty podle předpisů na ochranu životního prostředí a již na jejich základě bude moci daný záměr být proveden. Zřejmě výhradně půjde o případy, kdy se bude jednat o záměr ve smyslu zákona č. 100/2001 Sb., avšak již nikoli o stavbu ve smyslu stavebního zákona. Příkladem mohou být zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů vyžadující souhlas k provozování zařízení podle § 14 zákona o odpadech (srov. bod 10.1 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.) nebo některé případy povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 vodního zákona (srov. např. bod 1.8 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb.).

Výše nastíněné užší pojetí, podle něhož se stanovisko podkladem výhradně pro konečné (a tedy v zásadě jediné) rozhodnutí, vychází z čistě z jazykového výkladu ustanovení

---

<sup>124</sup> Na základě novely zákona účinné k 1. 8. 2010 (zákon č. 150/2010 Sb.) se v případech nových vodních děl vede společné řízení, kdy se rozhoduje o povolení k nakládání s vodami a současně o stavebním povolení k provedení vodního díla.

§ 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. (konkrétně slova „nutná k provedení“) a podpůrným argumentem je textace poznámky pod čarou<sup>125</sup>.

Druhý možný výklad obratu „rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru“ je širší a vychází z předmětu EIA a následných povolovacích řízení. Stanovisko je tak samozřejmě podkladem pro všechna výše uvedená povolení (která mají povahu správního rozhodnutí), ale navíc také na tzv. podkladové správní akty. Základním rozdílem tedy je, že za „rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru“ se považují i správní akty, která samy o sobě neopravňují žadatele k realizaci záměru, ale jsou nezbytným a neopominutelným předpokladem pro vydání těch rozhodnutí, která již k provedení záměrů opravňují (viz výše zmíněná rozhodnutí podle zákona stavebního, horního, vodního apod.). Takových podkladových správních aktů vydávaných orgány, které mají v příslušném povolovacím řízení postavení dotčených orgánů, je celá řada. (srov. kapitola 9.).

Tento druhý výklad § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb. vychází také z gramatické metody (viz množné číslo použité u rozhodnutí a opatření v tomto ustanovení), ale zejména z metody logické a rovněž ze systematiky postavení podkladových správních aktů ve vztahu k povolujícím rozhodnutím. Podmínky a požadavky, které z podkladových správních aktů vyplývají, musí totiž povolující správní úřady do svého rozhodnutí stanoveným způsobem převzít a v jimi vedeném řízení se jimi již nezabývají. Markantní je to zejména u největší skupiny, kterými jsou správní akty mající formu závazného stanoviska (§ 149 správního řádu). Správní orgány o otázkách, které řeší závazné stanovisko, nejsou oprávněny rozhodovat, neboť závazné stanovisko je co do obsahu závazné pro výrokovou část rozhodnutí (§ 149 odst. 1 věta první správního řádu).

Za tohoto právního stavu je tedy nepochybně logičtější, aby bylo stanovisko k dispozici již pro podkladové správní akty, neboť mnohé podmínky a požadavky ze stanoviska plynoucí se budou vztahovat již k obsahu těchto správních aktů a nikoli až k obsahu povolujícího rozhodnutí (typicky územního rozhodnutí). Navíc, v opačném případě se může stát, že k jedné a téže věci budou odchylné podmínky vyplývat ze stanoviska na straně jedné a z podkladových správních aktů na straně druhé. Tato situace je samozřejmě velmi nežádoucí.

Ačkoli tedy na úrovni zákonného znění není dána jednoznačná odpověď, kloním se z právních (ale i věcných) důvodů k tomu, že stanovisko by mělo být podkladem i pro podkladové správní akty.

---

<sup>125</sup> NSS již několikrát judikoval (například ve svém rozsudku ze dne 1. června 2010, čj. 5 As 64/2008 – 155), že poznámka pod čarou nemá normativní charakter, slouží jako určité vodítko při interpretaci právní normy.

Toto pojetí v posledních letech opakovaně ve svých rozsudcích sledoval i NSS. Ten nejprve judikoval, že stanovisko EIA by mělo být podkladem v řízení o vydání souhlasu k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz podle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny a v řízení o vydání závazného stanoviska k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 téhož zákona. NSS judikoval, že ponechání zohlednění stanoviska EIA až na rozhodnutí stavebního úřadu o stavebním povolení by znemožnilo použití informací obsažených ve stanovisku EIA o vlivu stavby na krajinný ráz, příp. na zvláště chráněné území, neboť stavební úřad není oprávněn zahrnout závěry stanoviska EIA ohledně uvedeného předmětu řízení do svého rozhodnutí (stavebního povolení). V uvedených otázkách stavební úřad plně vychází z rozhodnutí orgánu ochrany přírody a stanoviskem EIA se zabývá pouze v rozsahu jím projednávaného předmětu řízení<sup>126</sup>.

Z této argumentace vyšel NSS i v dalším případě, kdy posuzoval vztah stanoviska EIA a povolení podle § 17 zákona o ochraně ovzduší. Zde dospěl k závěru, že „by bylo nelogické, aby informace obsažené ve stanovisku EIA byly k dispozici pouze stavebnímu úřadu před vydáním kolaudačního rozhodnutí (nebo příp. dle skutkové situace stavebního povolení) a nikoli dotčenému orgánu státní správy (zde orgánu ochrany ovzduší), který je z hlediska své působnosti povolán a nadán odbornou kompetencí posuzovat a rozhodovat odborné otázky. V případě, kdy by příslušný dotčený orgán v řízení podle složkového zákona rozhodl bez znalosti závěrů obsažených ve stanovisku EIA, ztratilo by do jisté míry jeho vlastní stanovisko či rozhodnutí, sloužící jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu, svůj smysl, jelikož by závěry EIA nezohlednil, resp. zohlednit nemohl. Nelze ani vyloučit situaci, kdy závěry stanoviska EIA a rozhodnutí dotčeného orgánu státní správy vyzní rozporně. Dotčený orgán by proto měl mít k dispozici stanovisko EIA i proto, aby své rozhodnutí řádně, dostatečně a přesvědčivě odůvodnil, a to především v situaci, kdy se od závěrů stanoviska EIA odchýlí nebo s nimi bude jeho názor dokonce v přímém rozporu. Zpětně by totiž na závěry stanoviska EIA již nemohl nijak reagovat a stavební úřad by musel řešit situaci, kdy by mu byly v podkladových rozhodnutích předloženy rozporné závěry stanoviska EIA a dotčeného orgánu ke stejnému předmětu posuzování.“<sup>127</sup>.

Je tedy zřejmé, že tendencí NSS je vykládat § 10 odst. 4 v širším smyslu tak, že stanovisko EIA je podkladem nejen pro samotná správní rozhodnutí *scripto sensu* opravňující žadatele provést záměr, ale také pro podkladové správní akty, které navíc většinou formu správního rozhodnutí (přínejméně ve smyslu správního řádu) ani nemají. Takovýto

<sup>126</sup> Rozsudek NSS ze dne 19. ledna 2010, čj. 1 As 91/2009 – 83.

<sup>127</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. května 2010, čj. 9 As 15/2010 – 110.

výkladový přístup je nepochybně správnější z právního i věcného hlediska, byť může být pro oznamovatele v konkrétním případě poněkud komplikovanější v tom smyslu, že již v raném stádiu povolovacího mechanismu bude muset zajistit všechny nezbytné údaje a informace potřebné pro provedení EIA.

I za tohoto stavu však otázku okruhu správních aktů, pro něž má být stanovisko EIA podkladem, není zcela uzavřena. Zmíněná judikatura NSS v tomto směru představuje zřetelný posun, nicméně nelze ji oddělovat od konkrétních případů, které byly předmětem jeho rozhodování. Vzhledem k dosti širokému rozsahu posuzování vlivů na životní prostředí (srov. § 2 zákona č. 100/2001 Sb.) může být totiž legitimní právní názor, že stanovisko musí být podkladem pro všechny podkladové správní akty nutné k povolení záměrů nebo alespoň pro ta, která mají formu závazného stanoviska<sup>128</sup>. Tím by se okruh správních aktů, pro něž má být stanovisko EIA podkladem, ještě výrazně rozšířil [srov. např. závazné stanovisko krajské hygienické stanice podle § 82 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 94 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví].

Jiným a z právního hlediska odlišným případem jsou výjimky zákazů ve zvláště chráněných územích a výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 43, resp. § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, popřípadě i výjimky podle jiných právních předpisů. Ačkoli z formálního hlediska je lze nepochybně pod § 10 odst. 4 podřadit (jsou „rozhodnutí nebo opatření nutnými k provedení záměru“) a dokonce se o nich rozhoduje ve správním řízení, mají zcela jinou povahu než podkladové správní akty. Zásadním rozdílem je zde fakt, že výjimky se vztahují na činnosti, které jsou *ex lege* zakázané a teprve v řízení o výjimce se posuzuje, zda se ve vztahu k předmětu ochrany taková výjimka udělí. Žádný správní orgán by proto podle mého názoru před řízením o udělení výjimky neměl rozhodovat o případných podmínkách takovéto (do vydání výjimky ze zákona zakázané) činnosti. Tento závěr je nutno vztáhnout i na proces EIA, byť ten má formu „objektivního odborného podkladu“ pro povolení jiného typu. Tím spíše to platí při konfrontaci velmi širokého předmětu EIA (viz § 2 zákona č. 100/2001 Sb.) a poměrně úzkého předmětu řízení o výjimce, který se soustředí výhradně na střet dané činnosti s předmětem ochrany. Za tohoto stavu by souhlasné stanovisko EIA mohlo naznačovat, že výjimka bude nebo může být udělena.

V souvislosti s právní úpravou stanoviska a jeho návaznosti na další správní akty považuji ještě za potřebné zmínit se o jedné nepřilíš systémové odchylce uvedené v platné

---

<sup>128</sup> U nich NSS již dříve judikoval, že za určitých podmínek podléhají přezkumu ve správním soudnictví (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. října 2008, čj. 8 As 47/2005 – 86).

právní úpravě. Ta v na první pohled nenápadném ustanovení § 10 odst. 5 zákona stanoví, že pravidla uvedená v § 10 odst. 4 platí „obdobně“ i na závěr zjišťovacího řízení ve screeningové podobě. To zejména znamená, že i takový závěr zjišťovacího řízení může obsahovat konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí a pokud je obsahovat bude, musí povolující správní úřady ohledně nich aplikovat stejný mechanismus, jako je tomu u stanoviska. Opodstatněnost takové konstrukce může být podepřena například faktem, že když už zjišťovací řízení proběhne, měla by existovat možnost mít z něj nějaké konkrétní výstupy, které lze v následném povolovacím procesu využít. Přesto jsem názoru, že jde o ustanovení, které výrazně vychyluje smysl zjišťovacího řízení do sféry, kam již nepatří. Účelem zjišťovacího řízení ve své screeningové formě by totiž mělo být výhradně zjištění, zda záměr může či nemůže mít významné vlivy na životní prostředí. Formulace ustanovení § 10 odst. 5 naopak implikuje, že zjišťovacího řízení je jakousi „EIA v malém“ i u záměrů, které významné vlivy na životní prostředí nemají. Nehledě na to, že se zde zbytečným způsobem dublují požadavky vyplývající z takového závěru zjišťovacího řízení s podmínkami, které vyplynou ze stanovisek a jiných správních aktů vydávaných dotčenými orgány.

#### **6.10.2. Platnost stanoviska EIA**

S otázkou okruhu správních aktů, pro něž je stanovisko podkladem souvisí i problematika platnosti stanoviska samotného. Zákon č. 244/1992 Sb. tuto otázku nijak neřešil. Platný zákon č. 100/2001 Sb. zavedl institut omezené platnosti stanoviska, která je stanovena na 2 roky ode dne jeho vydání a přerušuje se, pokud bylo zahájeno navazující řízení. Dobu platnosti stanoviska nicméně zákon nechápe absolutně, neboť tato může být na žádost oznamovatele prodloužena o 2 roky, a to i opakovaně, nedošlo-li k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru (§ 10 odst. 3).

Omezená platnost stanoviska má v kombinaci s podmínkami, za nichž je možno tuto platnost prodloužit, nepochybně preventivní charakter – i přesto, že podmínky jsou formulovány *kumulative* a musely by nastat všechny současně. Pokud totiž z nejrůznějších důvodů nebude zahájeno povolovací řízení<sup>129</sup>, pak platnost stanoviska skončí a bude se prověřovat, zda nenastaly okolnosti uvedené v § 10 odst. 3 zákona. Účelem zde bude zjistit, zda v důsledku existence těchto okolností nebude možno realizovat záměr s menšími vlivy na životní prostředí, než které byly zjištěny v původním procesu EIA. Jde tedy o postup správný

---

<sup>129</sup> V praxi k tomu dochází zejména u pozemních komunikací, kde investor nemůže zahájit územní řízení z toho důvodu, že dosud nemá právní titul k dotčeným pozemkům.

a z hlediska systematickosti právní úpravy lze nepochybně ocenit i fakt, že poslední novela zákona (zákon č. 436/2009 Sb.) zrušila ustanovení, které ukládalo prokazovat výše uvedené okolnosti ve zjišťovacím řízení (jehož povaha je zcela odlišná).

Jistým problémem však je, že omezená platnost stanoviska je v právní úpravě posuzování vlivů na životní prostředí stanovena až od 1. ledna 2002, aniž se zákon č. 100/2001 Sb. přechodným ustanovením či jinou formou vyrovnal s platností stanovisek vydaných podle předchozí právní úpravy. Vzhledem k tomu, že účel stanoviska podle obou předpisů je stejný, kloním se k závěru, že na stanoviska vydaná podle zákona č. 244/1992 Sb. je z hlediska jejich použití pro navazující řízení nutno aplikovat pravidla podle nové právní úpravy, tj. ustanovení § 10 odst. 3 (platnost stanoviska) a 4 (zejména mechanismus, jak v rámci navazujících řízení brát v úvahu požadavky obsažené ve stanovisku) zákona č. 100/2001 Sb. Pro stanoviska vydaná do 31. 12. 2001 by to znamenalo, že mají rovněž omezenou dobu platnosti, která začíná běžet dnem 1. 1. 2002, tedy vstupem nové právní úpravy v účinnost.

Praxe však tímto nepostupovala a stanoviska vydaná podle předchozí právní úpravy chápala z hlediska jejich platnosti jako v zásadě neomezená. Tím se však vytvořily dvě kategorie stanovisek, které mají odlišný právní režim, a to právě zejména z hlediska jejich platnosti. Tento fakt je jednoznačně v neprospěch preventivní povahy EIA a v posledních letech se navíc negativně projevuje u těch záměrů, kde investor žádá o kofinancování z fondů EU. Nutnou podmínkou pro čerpání těchto finančních prostředků je totiž plný soulad s právními předpisy EU, tj. v těchto případech zejména s EIA směrnicí. Zákon č. 244/1992 Sb. však v plném souladu s touto směrnicí nebyl a ani nemusel být, neboť ČR tehdy nebyla členskou zemí EU. Podle mého názoru však stanoviska vydaná podle zákon č. 244/1992 Sb. měla být (v případě, že do 2 let od vstupu zákona č. 100/2001 Sb. v účinnost nebylo zahájeno navazující řízení) prověřena podle kritérií uvedených v § 10 odst. 3 zákona č. 100/2001 Sb.

Velmi důležité v tomto směru může být i rozhodnutí SD na předběžnou otázku slovenského Nejvyššího soudu ve věci Križan (C-416/10). Věcně se jedná o skládku odpadu umístěnou v těsné blízkosti města Pezinok, kde byla platnost původního stanoviska EIA pocházejícího již z roku 1999 rozhodnutím slovenského Ministerstva životního prostředí bez bližšího odůvodnění prodloužena do února 2008. Nejvyšší soud Slovenské republiky se Soudního dvora EU dotázal mj. na to, zda prodloužení platnosti původního stanoviska jednoduchým rozhodnutím je v souladu s EIA směrnicí. SD zatím o předběžné otázce nerozhodl, nicméně EK již ve svém vyjádření v této věci uvedla, že pokud byl proces EIA proveden před přistoupením členského státu k EU, pak se platnost posouzení může po tomto

přistoupení prodloužit pouze tehdy, pokud původní posouzení splňovalo požadavky směrnice EIA (ve znění účinném v době prodloužení) a podmínky se od původního posouzení podstatně nezměnily.

Vzhledem k tomu, že ČR má velmi obdobnou úpravu procesu EIA (včetně návaznosti na další řízení) a obě země přistupovaly k EU ke stejnému datu, lze předpokládat, že právní závěry SD budou analogicky použitelné i pro stanoviska podle české právní úpravy. I závěry EK v této věci by měly výrazný dopad i na tuzemskou praxi. Je však pravdou, že vyjádření EK jde poměrně výrazně nad rámec dotazu Nevyššího soudu Slovenské republiky. Bude tedy zajímavé, jak na předběžnou otázku bude SD reagovat.

### **6.10.3. Vztah stanoviska SEA ke schvalovaným koncepcím**

V oblasti SEA neobsahuje zákon podrobnosti ohledně obsahu stanoviska – na rozdíl od úpravy projektového posuzování (§ 10 odst. 1 a příloha č. 6 k zákonu)<sup>130</sup>. V § 10g odst. 2 je pouze příslušnému úřadu obecně dána možnost vyjádřit s návrhem koncepce nesouhlas z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Současně může příslušný úřad navrhnout doplnění návrhu koncepce (bez bližšího upřesnění, v jakém směru by takové doplnění mělo být) a také může navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. U obou posledně zmíněných opatření by zřejmě mělo být zdůrazněno, že se jedná o návrh jiných, tj. v návrhu neuvedených opatření – platí totiž, že oba typy opatření musí být součástí návrhu koncepce vždy (viz § 10b odst. 4 a příloha č. 9 k zákonu – zejména body 7., 10. a 11.).

Povaha stanoviska je stejná jako v případě EIA – jde o závaznost ve formálně-procesním a částečně též ve věcném smyslu. Vztah požadavků a podmínek vyplývajících ze stanoviska SEA ke schvalované koncepci je identický jako u posuzování projektového (§ 10g odst. 4).

Rozdíl oproti projektovému posuzování zde však je, byť není nijak výrazně zdůrazněn v ustanovení zákona upravujícím stanovisko SEA. Strategické posuzování je jako zásadní nástroj k realizaci zásady integrace (viz čl. čl. 11 Smlouvy o fungování EU) založeno na paralelním provádění SEA s procesem přípravy koncepce. To je v zákoně č. 100/2001 Sb. vyjádřeno mj. povinností předkladatele koncepce spolupracovat s posuzovatelem a v rámci toho mu předávat vyjádření došlá v průběhu zpracování návrhu koncepce. Návrh koncepce samotné, resp. vyhodnocení musí samozřejmě obsahovat i „[p]lánovaná opatření pro

---

<sup>130</sup> Jde o paralelu s předchozí právní úpravou – zákon č. 244/1992 Sb. uváděl náležitosti stanoviska rovněž pouze pro oblast EIA.



předcházení, snížení nebo kompenzaci všech závažných negativních vlivů na životní prostředí vyplývajících z provedení koncepce“ (bod 7. příloh č. 9 k zákonu č. 100/2001 Sb.). Mitigační opatření uvedená v návrhu koncepce (jehož je vyhodnocení na základě § 10f odst. 1 věta druhá nedílnou součástí) plní tedy i zde preventivní charakter.

Ke škodě věci však v právní úpravě SEA podle zákona č. 100/2001 Sb. není jasněji vyjádřena integrační povaha tohoto institutu. Stanovisko SEA vydává příslušný úřad k návrhu koncepce (srov. § 10f odst. 1 zákona), aniž by se zákon předkladateli výslovně umožnil zpracovat maximum podmínek a požadavků vyplývajících z tohoto stanoviska do návrhu koncepce a takový návrh teprve předložit schvalujícímu orgánu.

Poněkud lépe je tento princip vyjádřen pro koncepce zpracovávané podle stavebního zákona – například u politiky územního rozvoje předpokládá stavební zákon, že po vydání stanoviska SEA (a také po obdržení jiných stanovisek, připomínek veřejnosti a případných vyjádření sousedních států a výsledků konzultací) MMR návrh politiky územního rozvoje upraví a ještě jednou projedná – se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů (v § 33 odst. 6).

Stejně jako u posuzování projektového je problémem specifické konstrukce vztahu stanoviska a schvalování koncepce neúplnost informací vzešlých ze SEA ve schvalovacím procesu. I zde se tento fakt primárně odvíjí z oddělenosti SEA od procesu tvorby koncepce – byť zde nikoli ve smyslu procesním, ale „pouze“ kompetenčním. Orgán SEA totiž vydává své stanovisko na základě vyhodnocení, vyjádření veřejnosti a dotčených orgánů (popřípadě i na základě výsledků přeshraničních konzultací, pokud se konají), avšak tento orgán není tím, kdo koncepci schvaluje. Stanovisko je ve smyslu § 10g odst. 4 teprve (nezbytným) podkladem pro jiný (tj. schvalující) orgán. Ten však má již k dispozici pouze stanovisko, nikoli podklady, na jejichž základě bylo vydáno<sup>131</sup>, což neodpovídá požadavkům uvedeným v čl. 8 SEA směrnice, minimálně ve věci vyjádření dotčených úřadů a veřejnosti a případných výsledků přeshraničních konzultací<sup>132</sup>.

## **6.11. Poskytování informací o rozhodnutí**

Integrální součástí „environmental assessment“ ve smyslu SEA směrnice je rovněž poskytování informací o rozhodování [čl. 2 písm. b)]. EIA směrnice obdobnou obecnou

---

<sup>131</sup> Kromě stanoviska však bude mít i vyhodnocení, neboť to je ve smyslu § 10f odst. 1 nedílnou součástí návrhu koncepce.

<sup>132</sup> Tato okolnost byla součástí řízení vedeného EK k nekompatibilitě některých ustanovení zákona se SEA směrnicí. Řízení zahájila EK v roce 2008 z vlastní iniciativy z důvodů neúplné, resp. nesprávné transpozice celkem dvanácti ustanovení SEA směrnice. EK se s vyjádřením ČR – v této věci ovšem nepříliš přesvědčivým – spokojila a řízení zastavila.

definici neobsahuje, avšak nelze mít pochyb o tom, že poskytování informací o výsledném rozhodnutí je součástí celého procesu. Ostatně obě směrnice obsahují samostatné ustanovení definující poměrně přesně, jaké informace mají být poskytnuty, resp. jakým subjektům.

Pro oblast SEA je třeba orgány působící v oblasti ochrany životního prostředí, veřejnost a členské státy, s nimiž probíhaly případné přeshraniční konzultace informovat a zpřístupnit jim schválený plán nebo program, prohlášení (statement) o začlenění aspektů ochrany životního prostředí do schváleného plánu nebo programu a v neposlední řadě opatření týkající se tzv. monitoringu (čl. 9 SEA směrnice).

Česká právní úprava tuto úpravu obsahuje v ustanovení § 10g odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. a je se směrnicí v zásadě kompatibilní, byť je možné namítnout, že výslovně není uveden jeden z požadavků směrnice, konkrétně odůvodnění, proč byla koncepce přijata v dané podobě ve vztahu k dalším zvažovaným alternativním řešením<sup>133</sup>.

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

Není-li v právních předpisech upravujících jednotlivé koncepce podle zákona č. 100/2001 Sb. nijak řešeno jejich zveřejňování, bude plně platit obecná úprava podle § 10g odst. 5 zákona č. 100/2001 Sb. To stejné se bude analogicky vztahovat na koncepce, které vůbec nejsou upraveny obecně závaznými předpisy (např. státní surovinová politika).

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

Tradičně velmi podrobná je úprava pro koncepce pořizované podle stavebního zákona. Způsob zveřejňování politiky územního rozvoje a ÚPD je součástí hlavy II stavebního zákona a povinnosti zveřejňování plní pořizovatel. Další informace, které se po schválení koncepcí podle stavebního zákona zveřejňují, pak obsahuje zvláštní ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb. upravující některé odchylky pro posuzování vlivů politiky územního rozvoje a ÚPD na životní prostředí.

V oblasti projektového posuzování vyžaduje EIA směrnice v čl. 8, aby byl veřejnosti a také každému členskému státu, s nímž byly vedeny přeshraniční konzultace, zpřístupněn

---

<sup>133</sup> Tuto věc EK také zmínila ve svém řízení, i zde však vysvětlení České republiky přijala.

obsah rozhodnutí (včetně všech připojených podmínek), hlavní důvody a úvahy, na kterých je rozhodnutí založeno (včetně informací o procesu účasti veřejnosti) a popis případných hlavních opatření k vyloučení, snížení a pokud možno vyrovnaní významných nepříznivých vlivů. Z textu je zřejmé, že směrnice výslovně zdůrazňuje mitigační opatření, byť ta budou zřejmě většinou součástí podmínek rozhodnutí.

Oddělenost EIA (v užším slova smyslu) od povolovacích procedur podle české právní úpravy se promítá i do úpravy zveřejňování informací. Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí končí úpravou stanoviska (§ 10), které není rozhodnutím o povolení záměru ve smyslu EIA směrnice<sup>134</sup>. Obsah povolovacího rozhodnutí, resp. způsoby zveřejňování informací o něm jsou tak logicky ponechány na ty předpisy, které vydávání daných rozhodnutí upravují. Vzhledem k tomu, že se v první řadě jedná o správní rozhodnutí, jsou upravena především správním řádem (subsidiárně) a také těmi zákony, které konkrétní rozhodnutí upravují (speciální pravidla, zejména co se týče obsahu rozhodnutí). Stavební zákon tak například stanoví, že v územním rozhodnutí stavební úřad rozhodne o námitkách účastníků a v odůvodnění vyhodnotí připomínky veřejnosti (§ 92 odst. 1 věta druhá stavebního zákona).

Rovněž pro případy zveřejňování rozhodnutí jsou pravidla obsažena v jednotlivých zákonech (např. § 167 stavebního zákona upravující ukládání a evidence rozhodnutí a dokumentace stavebního úřadu). Jednotnou úpravu obsahuje nicméně – poněkud překvapivě – zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a to v ustanovení § 10a upravujícím tzv. aktivní zpřístupňování informací, což je poskytování informací neomezenému okruhu subjektů, aniž by bylo třeba podat žádost [§ 2 písm. d)]. Podle § 10a odst. 5 písm. d) tak povinný subjekt aktivně zpřístupňuje mj. správní rozhodnutí v případě, že je jeho vydání podmíněno vydáním stanoviska EIA.

Lze tak konstatovat, že transpozice čl. 8 EIA směrnice je roztroušena do několika právních předpisů, a to jak co se týče obsahu rozhodnutí, tak způsobu a formy zveřejňování informací o něm. Z hlediska přehlednosti právní úpravy jistě nejde o příliš organický přístup.

## **6.12. Monitoring a post-projektová analýza**

Monitoring není přímo součástí posuzování vlivů na životní prostředí, resp. obecně rozhodovacího procesu, neboť se vztahuje až k fázi provádění (realizace, implementace)

---

<sup>134</sup> Z hlediska obsahu povolujícího rozhodnutí je v ustanovení § 10 odst. 4 věta sedmá pouze uvedeno, že rozhodnutí musí vždy obsahovat odůvodnění. I při absenci této povinnosti by ale tak jako tak platil správní řád, podle něhož patří odůvodnění vždy mezi náležitosti rozhodnutí (srov. § 68 odst. 1 správního řádu).

daného plánu a programu, resp. projektu. Jasná návaznost na proces SEA, resp. EIA však existuje, neboť výsledky monitoringu mj. ověřují informace uvedené ve zprávě o vlivech na životní prostředí, resp. ve studii vlivů na životní prostředí.

Obecně bývá v odborné literatuře monitoring definován jako činnost spočívající ve sledování vývoje dotčených parametrů z hlediska závažnosti, času a prostoru<sup>135</sup>. Pro oblast posuzování vlivů na životní prostředí lze monitoring chápat jako sledování významných vlivů na životní prostředí spojených s prováděním koncepce, resp. záměru, a v rámci toho také účinnosti navržených mitigačních opatření. Efektivně prováděný monitoring by měl rovněž včas identifikovat zjistiť nepředpokládané (v procesu posuzování vlivů na životní prostředí) nepříznivé vlivy, a na základě toho navrhnout vhodná nápravná opatření.

Tento institut upravila v mezinárodním právu poprvé Espoo úmluva, která nástin monitoringových opatření uvedla mezi náležitostmi dokumentace. Úmluva také monitoring zařadila mezi cíle tzv. post-projektové analýzy (příloha II, čl. 7 ve spojení s přílohou V), jejíž součástí je pozorování činnosti a určení jakéhokoli škodlivého dopadu přesahujícího hranice států. Je však nutno připomenout, že post-projektová analýza nemusí být prováděna ve všech případech, ale pouze tehdy, pokud se na tom smluvní strany dohodnou.

EIA směrnice žádné ustanovení o monitoringu ani post-projektové analýze neobsahuje, avšak je pouze otázkou času, kdy bude tento institut do této směrnice uveden<sup>136</sup>. SEA směrnice již ustanovení o monitoringu má, byť nebylo součástí původního návrhu Evropské komise a do směrnice se dostalo až v rámci dohodovacího řízení (iniciativa vzešla od nevládních organizací, jejichž návrhy si osvojili poslanci Evropského parlamentu).

SEA směrnice v čl. 10 členským státům ukládá monitorovat významné vlivy plánů a programů na životní prostředí a informovat o opatřeních, kterými bude monitoring v praxi zajištěn. Nekonkretizuje však způsoby, kterými má být prováděn a nemá ani žádné procesní požadavky v tomto smyslu (včetně subjektů, které by jej měly provádět).

Čl. 10 odst. 2 naopak otevírá možnost využít existující monitorovací systémy a zdůrazňuje zásadu zamezení opakovanému monitorování – jedná se tak o jistou analogii k některým jiným ustanovením směrnice kladoucím důraz na zabránění opakovanému posuzování. Výslovně je tak umožněno využít pro účely čl. 10 SEA směrnice údaje a

---

<sup>135</sup> Srov. *Barth R., Fuder, A.: IMPEL Project: Implementing Article 10 of the SEA Directive, Final report.* Darmstadt, 10 December 2002.

<sup>136</sup> EK ve své zprávě k implementaci EIA směrnice (2003) zavedení tohoto mechanismu, jako prostředek ke zlepšení kontroly kvality, doporučuje. Stejně tak pracovní návrhy novely směrnice EIA projednávané pracovními skupinami z iniciativy Evropské komise již úpravu post-projektové analýzy i monitoringu obsahují.

informace týkající se životního prostředí, která jsou sbírána provozovateli určitých průmyslových zařízení nebo orgány veřejné správy podle jiných předpisů EU<sup>137</sup>.

Stejně jako je tomu na úrovni EU, existuje rozdílná úprava monitoringu, resp. post-projektové analýzy i v českém právu. V oblasti projektového posuzování stejně jako ve směrnici obecná úprava chybí. Jedinou výjimkou je hlava II zákona upravující přeshraniční posuzování – v § 12 odst. 3 a 4 zákona č. 100/2001 Sb. jsou převzata ustanovení z Espoo úmluvy o post-projektové analýze.

Právní úprava monitoringu v oblasti SEA obsažená v ustanovení § 10h zákona č. 100/2001 Sb. stanoví subjekty, které jsou za monitoring (sledování a rozbor) vlivů odpovědné. V první řadě je to předkladatel, kterému v případě zjištění nepředvídaných závažných negativních vlivů na životní prostředí nebo veřejné zdraví vznikají kumulativně tři povinnosti – zajistit přijetí opatření k odvrácení nebo zmírnění takových vlivů, informovat o tom příslušný úřad a dotčené správní úřady, a rozhodnout o změně koncepce.

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

Zákon ani metodické postupy nespécifikují ani v oblasti SEA blíže způsob monitoringu – včetně toho, které vlivy a jak sledovat, jak zveřejňovat výsledky monitoringu apod. Nedostatečná je také kontrola a sledování toho, jakým způsobem jsou při provádění koncepce naplňovány podmínky a požadavky vyplývající ze stanoviska<sup>138</sup>.

### **6.13. Shrnutí**

Přijetím zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v roce 1992 snížila ČR v této oblasti zpoždění za vyspělými evropskými zeměmi. Platná právní úprava transponuje požadavky práva EU a je jedním z nejvýznamnějších předpisů v oblasti práva životního prostředí.

Nepočítáme-li předběžné projednání, které není povinnou fází, je proces EIA zahájen podáním oznámení, k němuž se může vyjádřit každý a na něž navazuje tzv. zjišťovací řízení. Pokud se v závěru zjišťovacího řízení dojde k závěru, že záměr nemůže mít významné vlivy

---

<sup>137</sup> Například podle čl. 14 písm. b) směrnice 2008/1/ES (tzv. IPPC směrnice) provozovatel pravidelně informuje příslušný orgán o výsledcích monitorování úniků (releases) a neprodleně musí oznámit jakoukoli událost nebo nehodu, která významně ovlivňuje životní prostředí; podle čl. 8 směrnice 2000/60/ES zřizují členské státy programy monitoringu stavu vod za účelem jasného a úplného přehledu o stavu vod v každé oblasti povodí.

<sup>138</sup> Srov. *Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., Rimmel, V., Fidlerová, J.*: SEA – co přinesla změna legislativy? In.: EIA/IPPC/SEA, číslo 4, říjen 2006.

na životní prostředí, nebude posuzování probíhat a investor může přímo žádat o vydání příslušného povolujícího rozhodnutí.

U tzv. podlimitních záměrů probíhá ještě před zjišťovacím řízením předběžné posouzení, pro něž je podkladem zjednodušené oznámení. Tento speciální proces byl zaveden až v roce 2006 v reakci na výtky Evropské komise, která poukazovala na některé zásadní rozsudky Soudního dvora EU. Změna právní úpravy byla systémově správná (omezuje nežádoucí tzv. salámování a zajišťuje adekvátní posouzení i pro záměry menšího rozsahu, které však v součtu s jinými záměry mohou mít významné kumulativní a synergické efekty), avšak *de lege ferenda* by zákonodárce měl zavést dolní hranice pro screening, popřípadě stanovit dodatečná kritéria, a to alespoň pro některé typy záměrů. Vyloučení velmi malých záměrů z předmětu EIA připouští i judikatura Soudního dvora EU a revize v tomto smyslu by omezila ingerenci EIA do oblasti, kde mohou být environmentální aspekty dostatečně pokryty činnostmi dotčených úřadů na základě složkových předpisů.

V rámci změn u zjišťovacího řízení by bylo rovněž vhodné odstranit možnost ukládat v jeho závěru podmínky a požadavky k ochraně životního prostředí analogicky jako ve stanovisku. Dosavadní úprava v ustanovení § 10 odst. 5 zbytečně dubluje činnost jiných orgánů na úseku ochrany životního prostředí a působí kontraproduktivně vůči účelu screeningu, kterým by mělo být výhradně zjištění, zda záměr může či nemůže mít významné vlivy na životní prostředí.

Zásadním krokem v procesu EIA je zpracování tzv. dokumentace, která mj. obsahuje i podrobný přehled tzv. mitigačních opatření, včetně opatření k prevenci nepříznivých vlivů na životní prostředí. Stejně jako oznámení, je i dokumentace předmětem vyjadřování ze strany laické i odborné veřejnosti.

Kontrola kvality informací předkládaných v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí je v české legislativě zajištěna jednak prostřednictvím zvláštní autorizace, jednak formou speciálně připravovaného dokumentu – posudku.

Institut autorizace je velmi potřebný a vnáší do procesu posuzování vlivů na životní prostředí potřebnou odbornost. Původně jediná autorizace posuzování vlivů na životní prostředí byla pozdějšími novelizacemi zákona č. 100/2001 Sb. doplněna ještě dalšími dílčími autorizacemi. Negativem projevujícím se v důsledku toho v praxi zejména v oblasti EIA je nutnost zajišťovat v rámci takového procesu až pět různých autorizovaných osob. Důsledkem toho je nežádoucí tříštění odbornosti a v důsledku toho i odpovědnosti za zpracovávanou oblast. *De lege ferenda* tedy existuje prostor pro redukci množství autorizovaných osob pro

zpracovávané dokumenty, popřípadě alespoň pro stanovení zásady, že odpovědnost vůči oznamovateli i veřejné správě nese pouze jedna autorizovaná osoba.

Posudek je klasickým nástrojem kontroly informací, který je v české legislativě upraven již od roku 1992. Jeho výhodou je, že se jedná o osvědčený institut, který napomáhá srozumitelnějšímu charakteru posuzování vlivů na životní prostředí pro konzultovanou veřejnost a navíc zvyšuje věrohodnost získaných informací a metod, které byly k posuzování použity. Z tohoto hlediska by měl být posudek nepochybně zachován. Otázkou však je, zda je v případě všech záměrů nezbytné, aby byl zpracováván ve všeobecném rozsahu stanoveném zákonem (příloha č. 5). Řešením by mohlo být adresnější vymezení posudku v závislosti na typu záměru, jeho problémových aspektech apod. Jinými slovy, příslušný úřad by na základě informací uvedených v dokumentaci a popřípadě i připomínek k ní posoudil, které údaje potřebuje prověřit a na základě toho by zadal zpracování posudku s cíleně vymezeným obsahem a strukturou. Zpracovatel posudku by se však vždy měl podrobně vyjádřit k preventivním a jiným opatřením navrženým v dokumentaci, protože ty jsou koneckonců výchozí pro stanovení podmínek a požadavků na ochranu životního prostředí v povolujícím rozhodnutí.

Obsahem posudku je kromě zhodnocení údajů uvedených v dokumentaci také vypořádání vyjádření k dokumentaci a návrh stanoviska. Stejně jako k dokumentaci, i k posudku se může každý vyjádřit. Dokumentace a posudek je předmětem veřejného projednání, kde má každý občan přímou možnost vyjádřit se k údajům uvedeným v dokumentaci a posudku.

Na základě všech údajů shromážděných v procesu vydává příslušný úřad (Ministerstvo životního prostředí nebo místně příslušný krajský úřad) své stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, které musí vždy obsahovat všechna mitigační opatření a také celkové hodnocení záměru z hlediska jeho vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Až po vydání stanoviska následuje samotné povolovací řízení, které vede jiný úřad (většinou stavební úřad) a pro něj je stanovisko odborným podkladem. Povolující úřad však nemusí převzít ze stanoviska všechny podmínky týkající se ochrany životního prostředí – v případě nepřevzetí dané podmínky (podmínek) stanoví zákon pouze povinnost takový postup odůvodnit. V praxi je obvyklé, že většina podmínek vyplývajících ze stanoviska bývá do povolujícího rozhodnutí převzata.

Ačkoli to ze znění zákona nevyplývá jednoznačně, mělo by být stanovisko nezbytným předpokladem vydání i tzv. podkladových správních aktů, které mají formu rozhodnutí nebo závazného stanoviska. Toto pojetí opakovaně potvrzuje i judikatura NSS – prozatím ve vztahu

ke správním aktům podle zákona o ochraně přírody a krajiny a ve vztahu k povolení podle zákona o ochraně ovzduší.

Judikatura rovněž jednoznačně vyložila, že samotné stanovisko (ani závěr zjišťovacího řízení) nelze napadnout samostatně žalobou. V souladu s mezinárodními úmluvami (Aarhuská úmluva) i právem EU (EIA směrnice) je tak stav, kdy je žalobou možno napadnout až samotné povolující rozhodnutí a v rámci soudního přezkumu soud posuzuje i proces EIA. Jak však soudy opakovaně zdůraznily, žalobám by v těchto případech měl být zásadě přiznáván odkladný účinek.

Nepočítáme-li úpravu mezistátního posuzování, pak v české právní úpravě zcela absentuje úprava post-projektové analýzy a monitoringu v oblasti EIA. Přitom monitoring a jeho výsledky mohou mít preventivní charakter vzhledem ke škodám na životní prostředí či lidské zdraví, které z jakýchkoli důvodů nemohly být zcela či zčásti předmětem posuzování vlivů na životní prostředí. Praktické to může být zejména u těch činností, u nichž nelze v době vedení procesu posuzování vlivů na životní prostředí plně odhadnout rizika možných budoucích škod. Jde tedy i o nástroj předběžné opatrnosti. Z tohoto hlediska vidím rozpracování institutu monitoringu, resp. post-projektové analýzy jako velmi potřebné. Výsledky by pak mohly být využívány například ke zvýšení efektivity kontrolní činnosti.

Strategické posuzování je projevem úzkého sepětí aspektů ochrany životního prostředí a strategického rozhodování v souvisejících sektorech – energetiky, dopravy, průmyslu, zemědělství apod. Specificky důležitý je v této souvislosti fakt, že v procesu SEA lze ovlivnit aspekty, které jsou v další etapě rozhodovacího procesu (a tedy v rámci EIA) již nepostižitelné.

První právní úprava SEA na českém území z roku 1992 o několik let předběhla i země tehdejšího EHS, neboť mnohé z nich neměly ve svých vnitrostátních právních řádech tento institut zakotven vůbec. Náskok ČR se o více než dekádu později zúročil mj. ve včasném a poměrně hladkém převzetí požadavků SEA směrnice.

Platná právní úprava je koncepčně obdobná, jako v oblasti projektového posuzování. Absentuje zde sice procesní krok analogický posudku v oblasti EIA, avšak tím se nijak efektivita procesu nesnižuje. Strategické posuzování je totiž založeno na integraci environmentálních aspektů od samého počátku tvorby koncepce a vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví (tj. SEA dokumentace) je nedílnou součástí návrhu koncepce. Proto je osoba zpracovávající vyhodnocení zapojena do procesu přípravy koncepce již od rané fáze.



Zákon neobsahuje v dostatečné podobě nástroje k zamezení opakovanému posuzování na různých úrovních rozhodovacího procesu. Tuto jistou mechanickou platnou úpravu by šlo překonat například jasným vymezením předmětu posuzování pro každou úroveň rozhodovacího procesu – tak, aby posuzování vždy odpovídalo tomu, že stupeň podrobnosti koncepce je na každé úrovni hierarchie odlišný.

I proces SEA ústí ve vydání stanoviska, které je závazné formálně-procesně a částečně i věcně. Slabinou zákonné úpravy je však to, že počítá s vydáním stanoviska až těsně před schválením koncepce, aniž by předkladateli umožnila nejprve zpracovat maximum podmínek a požadavků vyplývajících z tohoto stanoviska do návrhu koncepce a teprve takový návrh předložit schvalujícímu orgánu. *De lege ferenda* by změna byla prospěšná, neboť by zdůraznila integrační povahu procesu EIA ve vztahu k obsahu koncepce.

Významné odchylky od hmotné i procesní úpravy SEA podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí představuje stavební zákon. Je nepochybně pozitivní, že v rámci svých poměrně podrobných procesních pravidel v oblasti územního plánování upravuje stavební zákon také SEA, byť v rámci širšího pojatého institutu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Obecnějším problémem je na všech úrovních úprava účasti veřejnosti – u politiky územního rozvoje zcela nelogicky absentuje veřejné projednání, při projednávání zásad územního rozvoje se veřejnost zapojuje velmi pozdě (až v etapě řízení o zásadách územního rozvoje), u územního plánu pak existuje dvoukolejnost mezi screeningem prováděným orgánem SEA a připomínkami veřejnosti, které jsou adresovány přímo pořizovateli. Nevyhovující je jednoznačně úprava vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Je nepochybné, že mnohé z těchto dílčích problémů sama praxe nepřeklene a bude nutná změna právní úpravy (která je ostatně již v legislativním procesu).

## **7. Povolovací nástroje prevence**

Jedním ze základních nástrojů prevence v právu životního prostředí je povolení (v širokém slova smyslu) a zejména pak podmínky v něm stanovené, které podmiňují realizaci určité činnosti dodržením některých požadavků tak, aby negativní dopady na životní prostředí byly co možná nejmenší. Tato kapitola bezprostředně navazuje na kapitolu o posuzování vlivů na životní prostředí (v rámci níž bylo zmíněno rovněž integrované povolování) a podává charakteristiku povolovacích nástrojů a jejich klasifikaci s přihlédnutím k tomu, jakou roli jednotlivé správní akty daného typu hrají v rozhodovacím procesu.

Do jisté míry specifickou povahu mají výjimky z jinak zakázaných činností. Ty sice princip prevence (vyjádřený právě zákonem stanoveným zákazem) do jisté míry prolamují, ale prostřednictvím podmínek dané činnosti představují také preventivní nástroj.

### **7.1. Základní charakteristika**

Povolovacími nástroji jsou správní akty orgánů veřejné správy, jejichž vydáním zákon podmiňuje provedení těch činností, které mohou vést k poškození životního prostředí. Tyto správní akty mohou mít nejrůznější podobu (povolení, souhlas, stanovisko, vyjádření apod.) a jejich společným rysem je to, že jsou předpokladem k tomu, aby činnost dotýkající se životního prostředí mohla být realizována.

Mezi povolovací nástroje lze řadit i posuzování vlivů na životní prostředí – zejména ve své projektové podobě. Specifikum tohoto nástroje spočívá v tom, že se vztahuje pouze na ty činnosti, které by mohly závažně ovlivnit životní prostředí (viz § 1 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb.). Jde tedy o skupinu činností, u nichž je pravděpodobné či dokonce jisté, že budou mít významné vlivy na životní prostředí. Z tohoto důvodu je pro ně zavedena speciální procedura, které se vždy stanoveným způsobem může zúčastnit i veřejnost. Protože se jedná o činnosti, které jsou potenciálně rizikovější pro životní prostředí a lidské zdraví, jsou výstupem tohoto procesu vždy tzv. mitigační opatření.

Rovněž integrované povolení je povolovacím nástrojem, který u vybraných průmyslových a zemědělských činností spojených s emisemi do životního prostředí naplňuje požadavky prevence. Integrované povolení je výsledkem speciálního řízení a obsahuje zejména závazné podmínky provozu (zejména emisní limity) založená na aplikaci tzv. nejlepších dostupných technik, a dále další opatření preventivního charakteru.

### **7.2. Klasifikace povolovacích nástrojů**

Z hlediska právní formy daného správního aktu lze povolovací nástroje klasifikovat do několika skupin. Základním kritériem je fakt, zda daný správní akt přímo opravňuje žadatele provést určitou činnost či zda je jeho vydání nezbytným podkladovým správním aktem pro jiný správní orgán. Od toho se odvíjí rovněž preventivní charakter daného správního aktu, zejména to, zda působí přímo nebo zprostředkovaně. Z tohoto hlediska lze správní akty dělit na povolení, souhlasy a stanoviska, vyjádření a rozhodnutí o výjimce.

Do první skupiny spadají **povolení**, které jsou přímo předpokladem nějaké zákonem stanovené činnosti. Protože se zde jedná o přímý zásah do sféry práv a povinností dotčených subjektů, mají tyto správní akty formu správního rozhodnutí a většinou nevyžadují vydání

žádného jiného následného správního aktu. Tato forma byla v právu životního prostředí poměrně častá, nicméně poněkud ji reguloval správní řád účinný od 1. ledna 2005 (zákon č. 500/2004 Sb.) se svou úpravou závazných stanovisek.

Příkladem oblasti, kde úprava formou povolení zůstala dodnes zachována, je ochrana ovzduší, kde zákon vyžaduje samostatné povolení jednak ke stavbám zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a jednak k uvedení těchto stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu [§ 17 odst. 1 písm. c) a d) zákona o ochraně ovzduší<sup>139</sup>].

Dalším nástrojem tohoto typu je povolení pro uzavřené nakládání, resp. pro uvádění do životního prostředí v případě geneticky modifikovaných organismů a genetických produktů podle § 5 zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty. Vzhledem k míře potencionálního rizika geneticky modifikovaných organismů nejen pro životní prostředí, ale i pro lidské zdraví je zde princip prevence výrazně propojen i s principem předběžné opatrnosti (viz též § 3 odst. 3 zákona č. 78/2004 Sb.).

V širším slova smyslu do první skupiny nepochybně patří také rozhodnutí správních úřadů, pro jejichž vydání jsou podkladem závazná stanoviska a jiné správní akty orgánů ochrany přírody vystupujících v těchto řízeních jako dotčené orgány. Tato rozhodnutí již opravňují žadatele k provedení navrhované činnosti a formou podmínek obsahují mj. požadavky na ochranu životního prostředí, včetně požadavků preventivní povahy. Příkladem je zejména územní rozhodnutí nebo stavební povolení podle § 92, resp. 115 stavebního zákona, rozhodnutí o stanovení dobývacího prostoru podle § 28 horního zákona a další.

Druhou skupinu tvoří správní akty, které samy o sobě neopravňují k provedení dané činnosti, ale jsou podkladem pro rozhodnutí jiného správního orgánu (velmi často stavebního úřadu, ať už obecného nebo speciálního). V právních předpisech na ochranu životního prostředí mají různé označení, nejčastěji **souhlas** nebo **(závazné) stanovisko**. Mezi nejvýznamnější správní akty v tomto smyslu lze řadit

- na úseku ochrany přírody a krajiny například souhlas orgánu ochrany přírody k činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (zákon o ochraně přírody a krajiny v § 12 odst. 2 z těchto činností výslovně zmiňuje umístování a povolování staveb, souhlas tedy bude nezbytným podkladem pro územní i stavební řízení) nebo závazné stanoviska orgánu ochrany

---

<sup>139</sup> Návrh nového zákona o ochraně ovzduší, který vláda schválila v červenci 2011, ponechává samostatné povolení k provozu, a to jednak pro vybrané stacionární zdroje, které jsou stavbami ve smyslu stavebního zákona (povolení k provozu bude vydáváno po stavebním řízení) a jednak pro stacionární zdroje, které nejsou stavbami (např. mobilní drtičky odpadu).

k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 zákona (zde se konkrétně jedná o definované správní akty podle stavebního a vodního zákona),

- na úseku ochrany vod zejména souhlas vodoprávního úřadu ke stavbám, zařízením nebo činnostem, které nevyžadují povolení podle vodního zákona, které však mohou ovlivnit vodní poměry (§ 17 vodního zákona),
- na úseku ochrany zemědělského půdního fondu souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely, který je ve stanovených případech nezbytným k vydání územního rozhodnutí (§ 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu),
- na úseku ochrany lesa souhlas orgánu státní správy lesů, který musí být vydán pro řízení dotýkající se zájmů chráněných lesním zákonem (§ 14 odst. 2 lesního zákona),
- na úseku ochrany ovzduší závazné stanovisko k umístování staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů [§ 17 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší], apod.

Výše uvedené správní akty mají většinou formu závazného stanoviska podle § 149 správního řádu. Je však nutno připomenout, že pokud po nich nebude následovat žádné správní rozhodnutí, resp. jiný postup jiného správního orgánu, do něhož by mohl být obsah závazného stanoviska promítnut, budou také vydány v samostatném správním řízení a budou mít tudíž formu správního rozhodnutí. K tomu dochází zejména na úseku ochrany přírody a krajiny (srov. § 90 odst. 1 věta druhá *a contrario* zákona o ochraně přírody a krajiny), ochrany vod a ochrany lesa.

Ve vztahu k právní formě závazných stanovisek je nicméně nutno připomenout, že soudobá judikatura chápe i závazné stanoviska vydávaná jako podklad pro jiná řízení (tedy závazná stanoviska, která nemají formu správního rozhodnutí) jako správní rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Významný rozsudek NSS z října 2008 výslovně uvádí, že závazné stanovisko podle § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny podléhá přezkumu ve správním soudnictví, přičemž aktivní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo<sup>140</sup>. Jinými slovy, podkladové závazné stanovisko nemůže být předmětem přezkumu pouze tehdy,

---

<sup>140</sup> Rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

pokud soud k podané žalobě vyloučí, že vydáním tohoto správního aktu v žádném případě nemohlo dojít k zásahu do jeho právní sféry žalobce.

Třetí skupinu správních aktů ve výše uvedeném smyslu tvoří tzv. **vyjádření**, která nejsou ani správní rozhodnutím, ani závazným stanoviskem, ale ani předběžnou informací (§ 139 správního řádu) – byť té se z obsahového hlediska blíží nejvíce.

Příkladem z oblasti ochrany životního prostředí je vyjádření vodoprávního úřadu podle § 18 vodního zákona v případech záměrů (stavby, zařízení nebo jiné činnosti), které mohou ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod. Konstrukce § 18 odst. 1 vodního zákona je postavena tak, že kdo hodlá činnosti tohoto typu realizovat, má právo, aby po dostatečném doložení záměru obdržel vyjádření vodoprávního úřadu. Preventivní charakter takového vyjádření spočívá v tom, že vodoprávní úřad sdělí, zda je takový záměr z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem možný (zákon tedy počítá i s případem, že již v tomto vyjádření vodoprávní úřad sdělí, že záměr možný vůbec není) a pokud ano, za jakých podmínek. Samozřejmě jde o vyjádření, které je vázáno na skutkový a právní stav ke dni jeho vydání – pozdější změny právních či skutkových okolností tedy budou mít před vydaným vyjádřením, popřípadě jeho částí přednost<sup>141</sup>.

Velmi specifický charakter mají **výjimky ze zákazů** uvedených v některých zákonech na ochranu životního prostředí. Zákazy jsou velmi silným nástrojem prevence a vztahují se na zákonem vyjmenované činnosti, které nemohou být realizovány na části životního prostředí, které je ve zvýšené míře chráněno – ať už z hlediska územního či druhového. Zákonodárce vychází z faktu, že některé činnosti by na tyto speciálně chráněné části životního prostředí měly natolik negativní dopad, že jsou přímo zakázány (ač obecně realizovány – byť většinou s podmínkami – být mohou). V některých případech se zákazy vztahují dokonce i na takové činnosti, které jinak v zásadě nejsou veřejnoprávní formou nijak regulovány.

Zákazy činností mají relativní povahu, neboť mohou být v konkrétním případě prolomeny, a to formou individuálního správního aktu, kterým se v jednotlivém případě rozhoduje o udělení výjimky pro danou (jinak zakázanou) činnost. Na udělení výjimky však v žádném případě není právní nárok. Zákon navíc mnohdy vyžaduje, aby v konkrétním případě převážil veřejný zájem na realizaci dané činnosti nad zájmem ochrany životního

---

<sup>141</sup> Srov. Horáček, Z., Král, M., Strnad, Z., Vytejšková, V.: Vodní zákon s komentářem. Soudy, 2011, str. 78.

prostředí, který je důvodem zákonného zákazu. Veřejný zájem se tak vždy musí zjišťovat v konkrétním správním řízení<sup>142</sup> a jeho převaha musí být prokázána.

Výrok rozhodnutí o udělení výjimky musí mj. obsahovat přesné vymezení činnosti, na které se vztahuje, podmínky ochrany životního prostředí a případně také specifické způsoby kontroly. Jinak řečeno, ačkoli je škodlivá činnost v daném konkrétním případě povolena, mělo by rozhodnutí obsahovat podmínky a požadavky zajišťující, že předmět ochrany bude dotčen v nejmenší možné míře.

Klasickým příkladem výjimek ve výše uvedeném smyslu jsou výjimky ze zákazů ve zvláště chráněných územích a výjimky ze zákazů u památných stromů a zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů podle § 43, resp. § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny. V obou případech obsahuje zákon pro některé činnosti podmínku převahy, resp. výrazné převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody<sup>143</sup>.

V oblasti ochrany vod je možnost výjimek upravena také, a to u činností zakázaných v chráněných oblastech přirozené akumulace vod (§ 28 odst. 3 vodního zákona). Na rozdíl od oblasti ochrany přírody a krajiny zákon pro tento případ vůbec neupravuje poměrování veřejného zájmu se zájmem jiným.

### 7.3. Shrnutí

Kromě posuzování vlivů na životní prostředí (ve své projektové podobě) a integrovaného povolování existují i další nástroje naplňující princip prevence, které jsou vydávány orgány veřejné správy. Jde o souhrn nejrůznějších správních aktů, které mají podobu povolení, souhlasů a stanovisek, vyjádření a rozhodování o výjimkách ze zákazů.

Preventivní povaha takových správních aktů je vyjádřena v tom, že daný orgán na základě žádosti či jiného podkladu posoudí možnost poškození životního prostředí a na základě toho buď správní akt vůbec nevydá anebo jej vydá, avšak podmíní její provedení požadavky, které musí být při realizaci dané činnosti respektovány. Tyto požadavky jsou do správního aktu obsaženy ve formě podmínek.

Velmi specifickou povahu mají výjimky, neboť se jimi prolamuje zákonný zákaz realizace určitých aktivit ve vztahu k nějakému území nebo druhu (rostlin či živočichů).

---

<sup>142</sup> Ústavní soud již vícekrát zrušil zákony, popř. ustanovení zákonů přijatých Parlamentem, které *ex lege* prohlašovaly, že daná stavba je realizována ve veřejném zájmu (např. zákon č. 544/2005 Sb., o výstavbě vzletové a přistávací dráhy 06R – 24L letiště Praha Ruzyně). Ve svých rozsudcích judikoval, že zjištění veřejného zájmu je možné pouze ve správním řízení.

<sup>143</sup> Alternativně je podmínku udělení výjimky to, že je v zájmu ochrany přírody (§ 43 odst. 3 i § 56 odst. 1), resp. že povolovaná činnost významně neovlivní zachování předmětu ochrany zvláště chráněných území (§ 43 odst. 3).

Z tohoto hlediska a ve vztahu k těmto specificky chráněným částem životního prostředí je tedy možno zákazy považovat za jakousi absolutní formu prevence, neboť (pokud není v správním řízení udělena výjimka ze zákazu) přímo vylučují realizaci zákonem vyjmenovaných činností nejrůznějšího charakteru.

## **8. Plánovací nástroje prevence**

Plánovací (koncepční) nástroje jsou také součástí rozhodovacího procesu v rámci veřejné správy. Jejich role při realizaci principu prevence je dosti významná – některé z nich jsou dokonce přímo zpracovávány za účelem prevence škod různého druhu.

Tato kapitola podává přehled těch koncepčních nástrojů zpracovávaných v oblasti ochrany životního prostředí, resp. v oblastech souvisejících a soustředí se na to, jakými způsoby se do jejich obsahu dostávají konkrétní preventivní opatření.

### **8.1. Základní charakteristika**

Koncepční nástroje se v právu ochrany životního prostředí v posledních 20 letech natolik rozšířily, že se již standardně označují za novou kategorii nástrojů v oblasti ochrany životního prostředí – vedle nástrojů administrativních, ekonomických a sankčních (odpovědnostních), a současně za jejich širší rámec<sup>65</sup>.

Mnohé z těchto koncepčních nástrojů zpracovávaných v oblasti veřejné správy mají preventivní charakter. Většinou jde o nástroje obsažené v legislativě EU, jejíž požadavky jsou transponovány do české legislativy.

Mezi nejvýznamnější plánovací nástroje prevence náleží

- územní plánování,
- programy předcházení vzniku odpadů,
- koncepční nástroje na úseku prevence závažných havárií,
- preventivní opatření pro případy vzniku havárie,
- plány pro zvládnání povodňových rizik.

### **8.2. Územní plánování**

Územní plánování vytváří předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území (§ 18 odst. 2 stavebního zákona). Jde o zákonem podrobně upravený proces vytvářející předpoklady pro realizaci ekonomických a sociálních potřeb v území. Tyto jednotlivé potřeby by měly být

v procesu územního plánování harmonizovány mezi sebou a zejména by měly být uvedeny v soulad s ochranou veřejných zájmů spojených s územím. Tento poslední faktor je mimořádně důležitý i pro ochranu životního prostředí, což koneckonců je činnost realizovaná ve veřejném zájmu.

Mezi úkoly územního plánování patří mj. vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území [§ 19 odst. 1 písm. m)] a regulovat rozsah ploch pro využívání přírodních zdrojů [§ 19 odst. 1 písm. n)]. Dokumenty pořizované a schvalované v procesu územního plánování mají tak z hlediska rozvoje a ochrany daného území zásadní roli a proto lze územní plánování i z hlediska plánovacích nástrojů prevence vnímat jako plánovací nástroj všeobecný, generální. Způsoby, jakými se požadavky na ochranu životního prostředí včetně preventivních opatření dostávají do obsahu politiky územního rozvoje či nástrojů územního plánování (zejména zásad územního rozvoje a územního plánu) jsou v zásadě čtyři

- proces SEA,
- stanoviska dotčených orgánů,
- dokumenty, které jsou podkladem pro územní plánování,
- územně analytické odklady.

První možný způsob je posuzování vlivů dané koncepce na životní prostředí (SEA), resp. na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Ve smyslu platného stavebního zákona tvoří obojí součást vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (§ 19 odst. 2 stavebního zákona), přičemž toto spojení je nutno vnímat jak z hlediska procesu, tak zpracovávaných dokumentů.

Druhý způsob jsou stanoviska dotčených orgánů, která jsou podle § 4 odst. 2 písm. b) závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávané podle stavebního zákona – tedy i pro zásady územního rozvoje a územní plán. Zvláštní úpravu má stavební zákon pro případ, kdy stanovisko dotčeného orgánu obsahuje podmínky, které se stanou součástí opatření obecné povahy (tedy zejména zásad územního rozvoje a územního plánu) – dotčené orgány mohou v těchto případech kontrolovat jejich dodržování (§ 4 odst. 5 stavebního zákona).

Třetí formu představují různé typy plánovacích dokumentů pořizované na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí, a které jsou podle právních předpisů podkladem pro územní plánování. Příkladem mohou být zejména plány péče o zvláště chráněná území (§ 38 zákona o ochraně přírody a krajiny), programy ke zlepšení kvality ovzduší (§ 7 zákona o



ochraně ovzduší), plány odpadového hospodářství (§ 41 a násl. zákona o opadech) či plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik (§ 23 a § 64a vodního zákona).

Posledním způsobem, který se realizuje ještě před projednáváním konkrétního návrhu politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace, jsou tzv. územně analytické podklady (§ 25 a násl. stavebního zákona) zjišťující a vyhodnocující stav a vývoj území. Z hlediska ochrany životního prostředí se především jedná o tzv. limity využití, což je v zásadě analýza omezení možnosti provádění změn v území, ať už vyplývajících z legislativy či přímo z vlastností území, a dále omezení záměrů na provedení změn v území. I do těchto informací se tedy preventivní prvek též promítá, neboť již ve fázi sumarizování podkladů pro pořizování návrhu politiky územního rozvoje nebo územně plánovací dokumentace se stává zřejmým, které změny v území nebude možno vůbec realizovat.

### **8.3. Programy předcházení vzniku odpadů**

Programy předcházení vzniku odpadů jsou zcela novým nástrojem rámcové směrnice o odpadech (2008/98/ES)<sup>144</sup>, které mají formou cílů a konkrétních opatření k jejich dosažení akcentovat snahu o oddělení hospodářského růstu a negativních dopadů na životní prostředí. Členské státy je mají zpracovat nejpozději do prosince 2013. Obsahem programu mají být cíle předcházení vzniku odpadů a k tomu přiřazená konkrétní opatření, u nichž je nutno

- popsat stávající opatření, která jsou již realizována, a
- vyhodnotit jednotlivá opatření uvedená příkladmo v příloze IV směrnice<sup>145</sup> nebo popřípadě i jiná opatření.

Z hlediska vztahu k plánům odpadového hospodářství je členským státům směrnicí (čl. 29 odst. 1) dána možnost volby – buď zpracovat tyto programy samostatně, nebo je učinit součástí plánů pro nakládání s odpady (tyto plány jsou tradičním koncepčním nástrojem v oblasti nakládání s odpady, směrnicí jsou nově upraveny zejména co se týče jejich obsahu), popřípadě je zahrnout do jiných programů zpracovávaných v oblasti ochrany životního prostředí.

Novela zákona o odpadech (zákon č. 154/2010 Sb., účinný od 1. července 2010), která transponovala požadavky rámcové směrnice, zvolila cestu zahrnutí programů předcházení vzniku odpadů do plánů odpadového hospodářství, a to prostřednictvím konkrétních cílů pro

---

<sup>144</sup> Úř. Věst. L 312/3, 22. 11. 2008.

<sup>145</sup> Jde o opatření trojího typu: ta, která mohou ovlivnit rámcové podmínky týkající se vzniku odpadů (např. podpora výzkumu a vývoje v oblasti čistších produktů a technologií), ta, která mohou ovlivnit fázi návrhu, výroby a distribuce (např. podpora ekodesignu, využívání informačních a dobrovolných nástrojů), a ta, která mohou ovlivnit fázi spotřeby a použití (typicky ekonomické nástroje, dále oblast tzv. green public procurementu apod.).

předcházení vzniku odpadů a pomocí opatření uvedených v příloze Plánu odpadového hospodářství ČR. Cíle jsou obsaženy v nové příloze č. 13 k zákonu a z jejich obsahu je zřejmé, že se týkají v první řadě předcházení vzniku odpadů ve výrobní sféře. Soustavu indikátorů pro hodnocení toho, zda byly cíle dosaženy, stanoví závazná část Plánu odpadového hospodářství ČR, resp. plánů odpadového hospodářství krajů [§ 42 odst. 5 písm. h) a § 43 odst. 4 písm. i)].

#### **8.4. Koncepční nástroje na úseku prevence závažných havárií**

Účelem prevence závažných havárií je snížit pravděpodobnost vzniku a omezit následky závažných havárií na zdraví a životy lidí, hospodářská zvířata, životní prostředí i majetkové hodnoty (§ 1 odst. 1 zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií<sup>146</sup>). Za tím účelem stanoví zákon systém povinností, jejichž součástí je i zpracování koncepčních nástrojů, které mají eliminovat riziko závažné havárie vznikající v objektech a zařízeních v působnosti zákona (tj. v těch, kde se vybrané nebezpečné látky vyrábí, používají či skladují).

Právní úprava tyto objekty a zařízení diferencuje do dvou skupin, a to podle množství nebezpečných látek, které jsou v nich přítomny. Seznam nebezpečných látek spolu s návrhem na zařazení objektu či zařízení do příslušné skupiny podávají přímo jejich provozovatelé, a to krajskému úřadu. Skupina A zahrnuje objekty a zařízení s menšími množstvími nebezpečných látek, skupina B pak s množstvími řádově vyššími. Zařazení provede krajský úřad po posouzení návrhu formou rozhodnutí (§ 5 odst. 4 zákona).

Rozdělení do skupiny A nebo B je pak rozhodné pro to, jaký konkrétní koncepční nástroj bude pro daný objekt či zařízení zpracováván.

Provozovatelé objektů a zařízení spadajících do skupiny A musí zpracovat **bezpečnostní program prevence závažných havárií** (§ 8), a to na základě výsledků analýzy a hodnocení rizik závažné havárie. V návrhu bezpečnostního programu musí být mj. uvedeny zásady prevence závažných havárií, a pokud o tom rozhodne krajský úřad, tak rovněž i preventivní bezpečnostní opatření, kterými se eliminují možnosti vzniku tzv. domino efektu, tj. zvýšení pravděpodobnosti vzniku nebo velikosti dopadů závažné havárie v důsledku vzájemné blízkosti objektů či zařízení nebo skupiny objektů či zařízení a umístění nebezpečných látek [§ 2 písm. i)].

---

<sup>146</sup> Zákon transponuje požadavky směrnice Rady 96/82/ES o kontrole nebezpečí vzniku závažných havárií zahrnujících nebezpečné látky (tzv. směrnice Seveso II), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/105/ES (tzv. směrnice Seveso III).

Provozovatelé objektů a zařízení zařazených do skupiny B zpracovávají **tzv. bezpečnostní zprávu**, která je z hlediska náležitostí obsáhlejší než bezpečnostní program prevence. V bezpečnostní zprávě musí být mj. zpracovány zásady vnitřního havarijního plánu a poskytnuty informace umožňující zpracování vnějšího havarijního plánu, které již stanoví postupy pro případ vzniku závažné havárie, a to jak uvnitř objektu či zařízení (vnitřní havarijní plán), tak navenek (vnější havarijní plán).

Povinnost zpracovat bezpečnostní program prevence, resp. bezpečnostní zprávu má tedy výrazně preventivní povahu, neboť oba materiály musí zejména uvádět opatření k tomu, aby k závažné havárii vůbec nedošlo, popřípadě aby její dopady byly co nejmenší. Do způsobu jejich projednávání se výrazně promítá též princip účasti veřejnosti na rozhodování, neboť k návrhům obou dokumentů se ve lhůtě 60 dnů může kromě Ministerstva životního prostředí, dotčených orgánů veřejné správy a dotčených obcí vyjádřit i veřejnost (§ 9 odst. 1, § 11 odst. 1).

### **8.5. Preventivní opatření pro případ vzniku havárie**

Havárie je velmi závažná událost, která s sebou v podstatě vždy nese ohrožení a poškození nejen životního prostředí, ale i dalších hodnot, které právo chrání (lidské zdraví a životy, majetek, zvířata apod.). Obdobný charakter mají i živelní pohromy, které se však od havárií liší tím, že vznikají především působením přírodních sil – byť je pravda, že nevhodné zásahy člověka do životního prostředí mohou rozsah a škodlivé následky živelních pohrom zvětšovat.

I u havárií platí, že jejich škodlivým následkům pro chráněné hodnoty lze do jisté míry předejít, a to přijetím takových opatření, která ve formě konkrétních povinností mohou preventivně zajistit co možná nejmenší škodlivé následky.

Na úseku prevence závažných havárií tak provozovatelé objektů a zařízení zařazených do skupiny B (viz výše) musí zpracovat vnitřní havarijní plán a krajskému úřadu předložit podklady pro vypracování vnějšího havarijního plánu, resp. ke stanovení zóny havarijního plánování (§ 17 a násl. zákona č. 59/2006 Sb.). Smyslem těchto opatření mj. je popsat možné dopady závažné havárie a činnosti nutné ke zmírnění jejich následků včetně preventivních bezpečnostních opatření a prostředků zajišťujících takové zmírnění.

Dalším opatřením tohoto typu jsou havarijní plány pro případ havárie při uzavřeném nakládání a uvádění geneticky modifikovaných organismů a genetických produktů do životního prostředí podle § 20 zákona č. 78/2004 Sb. Havarijní plán musí být součástí žádosti

o udělení povolení a obsahuje popis činností a opatření, které vedou ke zmírnění nebo odstranění jejich následků pro zdraví a životní prostředí.

Třetí příkladem je havarijní plán zpracováváný uživatelem závadných látek podle § 39 odst. 2 písm. a) vodního zákona a předkládaný ke schválení vodoprávnímu úřadu. Havarijní plán obsahuje konkrétní preventivní opatření pro případ vzniku havárie<sup>147</sup> a kromě jeho zpracování je uživateli závadných látek uložena rovněž povinnost provádět záznamy o provedených opatřeních (a to nejen preventivních) a tyto záznamy uchovávat po dobu 5 let.

## **8.6. Plány pro zvládnání povodňových rizik**

Plány pro zvládnání povodňových rizik jsou novým nástrojem povodňové ochrany koncepčního charakteru, jehož úprava vyplývá z požadavků práva EU<sup>148</sup>. Úkolem těchto plánů je řešit všechny aspekty povodňového rizika – obsahují tedy jak operativní opatření, tak i koncepční řešení protipovodňové ochrany s uplatněním technických a přírodě blízkých opatření v rámci procesu plánování v oblasti vod (hlava V vodního zákona)<sup>149</sup>. Jde tedy o komplexní nástroj řešící veškeré aktivity, které mohou mít významný vliv na povodňové riziko, včetně hospodaření s půdou, využití území apod.

Plány pro zvládnání povodňových rizik se sestavují na základě map povodňového nebezpečí a map povodňových rizik a musí být dokončeny a schváleny společně s národními plány povodí do 22. 12. 2015 (čl. II bod 5. zákona č. 150/2010 Sb.).

## **8.7. Shrnutí**

Koncepční nástroje hrají v aplikaci principu prevence velmi důležitou úlohu, protože na určitém úseku lidské činnosti koordinovaně uspořádávají aktivity, které mají vztah mj. k životnímu prostředí. Mimořádnou důležitost zde sehrávají koncepce podle stavebního zákona, neboť ty stanoví základní podmínky pro využívání daného území. Preventivní opatření nejsou do obsahu těchto koncepcí zahrnována pouze prostřednictvím specializované procedury v podobě strategického posuzování, ale také dalšími způsoby (zejména stanovisky dotčených orgánů na úseku ochrany životního prostředí).

Programy předcházení vzniku odpadů jsou novým nástrojem, kterým právo reagovalo na neustále zvyšování objemu odpadu v posledních desetiletích. Spolu s dalšími nástroji

---

<sup>147</sup> Ve smyslu § 40 odst. 1 vodního zákona je havárií mimořádné závažné zhoršení nebo mimořádné závažné ohrožení jakosti povrchových nebo podzemních vod.

<sup>148</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/60/ES o vyhodnocování a zvládnání povodňových rizik, Úř. věst. L 288/27, 6. 11. 2007.

<sup>149</sup> Srov. Horáček, Z., Král, M., Strnad, Z., Vytejšková, V.: Vodní zákon s komentářem. Sondy, 2011, str. 214.

odpadové a výrobní politiky by měly přispět k omezení vzniku odpadů a změny dosavadního nepříliš dobrého trendu stoupající produkce komunálního odpadu.

V neposlední řadě jsou plánovací nástroje tvořeny programovými dokumenty na těch úsecích ochrany životního prostředí, kde by v důsledku havárie nebo živelní pohromy (povodně) mohlo dojít ke škodám na životním prostředí, ale i na dalších hodnotách.

Obsahem takovýchto plánů jsou proto zejména preventivní bezpečnostní opatření, a to jednak, aby k havárii vůbec nedošlo, a jednak pro případy, kdy havárie nastane – pro tyto případy uvádí plány speciální preventivní opatření nutná k tomu, aby následky havárie byly co nejmenší. Plány pro zvládnutí povodňových rizik pak navíc obsahují i preventivní opatření dlouhodobého charakteru, kterými by se pravděpodobnost vzniku povodní, resp. jejich ničivých následků měla snížit.

## **9. Odpadová prevence**

Prevence v oblasti odpadů tvoří v rámci práva životního prostředí relativně samostatnou a ucelenou problematiku. Ostatně právě v oblasti nakládání s odpady byl princip prevence poprvé konkrétněji upraven v právním předpisu. Od té doby je v právu upraveno několik nástrojů, které usilují o omezení vzniku odpadů a také nebezpečných vlastností odpadů.

V úvodu je blíže rozebrána odpadová prevence v kontextu vývoje na úrovni EU, neboť právě nakládání s odpady (waste management) je typickou a tradiční oblastí, v níž je princip prevence již dlouhodobě aplikován. Jednotlivé nástroje jsou dále blíže charakterizovány (s výjimkou koncepčních nástrojů, které podrobněji zmiňuji v předchozí kapitole).

V oblasti odpadové prevence se v širší míře aplikují i dobrovolné nástroje a přístupy, a to jak na úrovni podniků, tak také v komunální sféře. Z hlediska úplnosti je také alespoň krátce uvádím, byť se většinou nepromítají do právních předpisů.

Zcela novým trendem je pak zpoplatňování či přímo zákaz distribuce jednorázových biologicky neodbouratelných odnosných tašek. V České republice k tomuto kroku zatím přistoupeno nebylo, nicméně některé země EU již taková omezení zavedly. Proto tento nástroj zmiňuji také.

## 9.1. Charakteristika právní úpravy EU

Již původní znění rámcové směrnice o odpadech z roku 1975 (75/442/EHS)<sup>150</sup> účinné od července 1977 obsahovalo ustanovení o povinnosti členských států přijmout vhodná opatření ve sledovaných oblastech, mj. na podporu prevence odpadů. Členské státy měly rovněž uvědomovat Evropskou komisi o opatřeních definovaných v čl. 3 odst. 2 směrnice – výslovně je zde uvedeno např. informování o podpoře snižování množství určitých odpadů. Je však pravdou, že směrnice sice stanovila povinnost příslušného orgánu nebo orgánů (určených členskými státy) zpracovat co nejdříve plány pro nakládání s odpady, avšak jejich úprava zakotvená v čl. 6 směrnice neobsahovala žádnou zmínku o preventivních opatřeních (ať co se týče snižování množství odpadů nebo jejich nebezpečných vlastností).

Celkově lze proto konstatovat, že úprava povinností v oblasti prevence podle směrnice 75/442/EHS byla pouze velmi rámcová a nekonkrétní. Situace se v tomto smyslu příliš nezlepšila ani velkou novelou (směrnice 91/156/EHS)<sup>151</sup> provedenou v roce 1991. Touto novelou byly tak pouze (demonstrativně) definovány způsoby předcházení nebo omezování vzniku odpadů a jejich škodlivosti<sup>152</sup> a u plánů pro nakládání s odpady bylo výslovně zdůrazněno, že jsou zpracovávány k dosažení cílů uvedených v člancích 3, 4 a 5 (jednalo se tedy i o dosažení preventivních cílů, neboť prevenci upravoval čl. 3). Následná směrnice 2006/12/ES<sup>153</sup> tuto situaci změnit ani nemohla, neboť se jednalo pouze o tzv. kodifikované znění, které ze své podstaty nemůže obsahovat věcné změny.

Preventivní ustanovení tedy v obecné úpravě v oblasti odpadů nebyla v žádném případě dostatečná a i to byl jeden z hlavních důvodů prudkého růstu produkce odpadů v zemích EU, zejména odpadu komunálního<sup>154</sup>. Efektivita politiky EU v oblasti prevence odpadů byla proto navzdory obecným cílům již delší dobu obecně vnímána jako nedostatečná.

---

<sup>150</sup> Úř. Věst. L 194/39, 25. 7. 1975.

<sup>151</sup> Úř. Věst. L 78/32, 26. 3. 1991.

<sup>152</sup> Podle čl. 3 odst. 1 písm. a) šlo o vývoj čistých technologií šetrnějších při využívání přírodních zdrojů, dále o zakotvení prevence ve výrobní politice (technickým vývojem a uváděním na trh výrobků navržených tak, aby způsobem své výroby, používání nebo konečného odstranění nepřispívaly nebo přispívaly co nejméně ke zvyšování množství nebo škodlivosti odpadů a nebezpečí znečištění životního prostředí) a konečně o vývoj vhodných technologií konečného odstranění nebezpečných látek obsažených v odpadech určených k využití.

<sup>153</sup> Úř. Věst. L 114/9, 27. 4. 2006.

<sup>154</sup> Podle statistických údajů byla celková produkce komunálních odpadů v roce 2005 na území tzv. starých členských zemí EU skoro 500 kg na osobu/rok, a to přesto, že 5. akční program pro životní prostředí z roku 1992 usiloval o stabilizování této produkce na 300 kg.

Příkladem může být absence komplexní výrokové politiky, tj. souhrn požadavků na materiálové složení výrobků<sup>155</sup>.

Nutnost výraznějším způsobem posílit úpravu principu prevence v komunitární úpravě nakládání s odpady začala být proto na úrovni EU pocíťována již v 90. letech 20. století. Zakotvení konkrétních povinností pro předcházení a omezování odpadu (jak množství, tak nebezpečných vlastností) bylo chápáno jako jeden z nástrojů k zastavení rychlého růstu produkce odpadů i k omezení stále vysokého stupně exploatace zdrojů.

V 6. akčním programu Společenství pro životní prostředí<sup>156</sup> (2002) je oblast přírodních zdrojů a odpadů uvedena mezi čtyřmi základními prioritami. Základní cíl efektivnějšího využívání zdrojů a lepšího nakládání se zdroji a s odpady je rozpracován v čl. 8 programu s tím, že dílčími cíli pro jeho dosažení jsou zejména významné celkové snížení objemů produkovaných odpadů, významné celkové snížení množství odpadu určeného k odstranění a objemu produkovaného nebezpečného odpadu.

Na základě úkolu uloženého jí v 6. akčním programu zpracovala Komise (stejně jako v dalších oblastech uvedených v programu) Tematickou strategii pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci, která byla předložena v prosinci 2005 společně s návrhem nové rámcové směrnice o odpadech<sup>157</sup>. Tematická strategie formuluje novou odpadovou politiku, jejímž cílem je učinit z dlouhodobého hlediska z Evropské unie „recyklační společnost“, která se snaží předcházet vzniku odpadů a využívá odpady jako zdroje. Strategie výslovně akcentuje nutnost podpory ambicióznějších politik předcházení vzniku odpadů v jednotlivých členských zemích a také posílení *tzv. přístupu životního cyklu*, spočívající v minimalizaci vlivu zdrojů na životní prostředí během celé doby jejich životního cyklu, a to používáním konkrétních hodnotících nástrojů.

Nová rámcová směrnice o odpadech výrazněji podporuje předcházení vzniku odpadů, za účelem zachování přírodních zdrojů dále stanoví konkrétní pravidla pro využití odpadu a použití materiálů získaných využitím odpadu. Zásadní novinkou (a to nejen z hlediska předcházení vzniku odpadů) oproti platné směrnici je zakotvení hierarchie způsobů nakládání

---

<sup>155</sup> Scheuer, S. (ed.): EU Environmental Policy Handbook, European Environmental Bureau – A Critical Analysis of EU Environmental Legislation, 2005

<sup>156</sup> Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 (Úř. Věst. L 242, 10. 9. 2002).

<sup>157</sup> Tematická strategie je projevem nového přístupu při přípravě právních předpisů (*tzv. Better regulation*). V každé oblasti, v níž je zpracovávána, obsahuje základní problémy, cíle a opatření, která mají být prostředkem k dosažení cílů. Tímto opatřením nemusí být vždy nutně nový právní předpis, nicméně je faktem, že ze sedmi zpracovávaných tematických strategií byl návrh nového právního předpisu připojen k šesti (návrh směrnice nebyl připojen pouze k tematické strategii pro městské životní prostředí).

s odpady (waste hierarchy) přímo do textu směrnice, a to jako závazného obecného pravidla, nikoli pouze jako metodického vodítka<sup>158</sup>.

Odpadová hierarchie je směrnicí chápána jako závazný výchozí rámec pro oblast předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi, a to jak pro přípravu legislativy, tak pro politiku (tj. pro přípravu strategických materiálů, koncepcí apod.). Hierarchie je podle čl. 4 směrnice tvořena následujícími způsoby

- předcházení vzniku odpadů (prevention),
- příprava k opětovnému použití (preparing for re-use),
- recyklace (recycling),
- jiné využití (other recovery),
- odstranění (disposal).

Hierarchii chápe směrnice jako pořadí priorit, tj. prevence je v tomto smyslu na prvním místě. Ohledně způsobů nakládání s odpady pak platí, že každý další způsob uvedený v pořadí lze realizovat až teprve poté, co předchozí krok není z technických či ekonomických důvodů možný. U využití odpadu má přednost využití materiálové (jedním z jeho příkladů je právě recyklace); odstranění odpadů (formou jeho spalování bez energetického využití či formou skládkování) pak stojí až na samém konci hierarchie.

## **9.2. Nástroje odpadové prevence**

Prevenici v oblasti nakládání s odpady lze různým způsobem klasifikovat. Například podle způsobu ve vztahu k odpadům se rozlišuje prevence kvantitativní (minimalizace množství odpadů) a kvalitativní (minimalizace vzniku jejich nebezpečných vlastností)<sup>159</sup>. Podle opatření přijímaných v rámci odpadové prevence lze rozlišovat opatření přímá (limitní hodnoty na výrobu nebo složení výrobků) a nepřímá (působení na chování výrobců nebo prodejců prostřednictvím daní nebo poplatků na vstupní suroviny, dále např. ovlivňování spotřebitelů prostřednictvím ekoznačení)<sup>160</sup>.

### **9.2.1. Klasické nástroje odpadové prevence**

Mezi nástroje odpadové prevence upravené právními předpisy patří

---

<sup>158</sup> Odpadová hierarchie v původním návrhu směrnice uvedena nebyla, její zakotvení je výsledkem požadavku Evropského parlamentu. Rada se zavedením této hierarchie jako závazného pravidla ve směrnici nesouhlasila (resp. připouštěla její uvedení, ale pouze jako metodického doporučení), ale v rámci dohod s poslanci Evropského parlamentu před 2. čtením nakonec od svého zamítavého postoje ustoupila.

<sup>159</sup> *Sobotka, M.*: Vybrané principy práva životního prostředí v oblasti právní úpravy nakládání s odpady. In: Aktuální otázky práva životního prostředí, sborník Masarykovy univerzity Brno, 2005.

<sup>160</sup> *Scheuer, S. (ed.)*: EU Environmental Policy Handbook. European Environmental Bureau – A Critical Analysis of EU Environmental Legislation, 2005.



- obecné preventivní povinnosti,
- plány odpadového hospodářství a nově i speciální programy předcházení vzniku odpadů,
- normy pro používání nebezpečných látek ve výrobcích.

Obecné preventivní povinnosti klasifikuje zákon o odpadech z hlediska subjektu, a to pro prvotního původce odpadů a výrobce (právníckou osobu a fyzickou osobu oprávněnou k podnikání) výrobků (§ 10 odst. 1 a 2 zákona o odpadech). Zákon o obalech pak preventivní povinnosti rozšiřuje i na osoby uvádějící výrobky na trh, tedy i na dovozce obalů (§ 3 zákona o obalech).

Plány odpadového hospodářství jsou tradičním koncepčním nástrojem odpadové politiky. Od roku 2010 k nim přistupují i programy předcházení vzniku odpadů, které budou do plánů odpadového hospodářství zahrnuty prostřednictvím konkrétních cílů pro předcházení vzniku odpadů a pomocí opatření uvedených v příloze Plánu odpadového hospodářství ČR.

Klasickým nástrojem prevence naplňujícím cíl náhrady nebezpečného materiálu a složek používaných jako suroviny surovinami méně nebezpečnými jsou závazné limity obsahu některých nebezpečných látek a materiálů. Tyto hodnoty jsou zakotveny v legislativě upravující pravidla pro jednotlivé kategorie výrobků (které se posléze stávají odpady). Právě u nich vystupuje do popředí otázka nebezpečných vlastností, které činí takový odpad vysoce rizikový nejen pro životní prostředí, ale také pro lidské zdraví.

Typickým příkladem je úprava tzv. vozidel s ukončenou životností podle směrnice 2000/53/ES<sup>161</sup>. Ta již ve svém čl. 1 upravujícím cíl směrnice uvádí, že stanoví opatření přednostně zaměřená na předcházení vzniku odpadů z vozidel (tj. ze všech vozidel, nikoli pouze u vozidel s ukončenou životností). Samostatným ustanovením upravujícím konkrétní povinnosti je v návaznosti na cíl směrnice čl. 4, který podporu prevence vzniku odpadu u vozidel s ukončenou životností upravuje dvojnásobem

- obecnými povinnostmi výrobců vozidel, resp. projektantů a konstruktérů vozidel (ve spolupráci s výrobcí materiálů a vybavení), například omezovat používání nebezpečných látek a snižovat je v nejvyšší možné míře,
- konkrétními zákazy pro používání vybraných nebezpečných látek (olovo, rtuť, kadmium, šestimocný chrom) v materiálech a součástech vozidel uvedených na trh po

---

<sup>161</sup> Úř. věst. L 269/34, 21. 10. 2000. Česká právní úprava používá pro vozidla s ukončenou životností (end-of-life vehicles) jednoslovného termínu „autovraky“.

1. červenci 2003 s tím, že některé výjimky pro konkrétní materiály a součásti (např. rtuť pro výbojky a displeje na přístrojové desce) jsou stanoveny v příloze II<sup>162</sup>.

Velmi obdobně jsou preventivní povinnosti ve formě omezování používání některých nebezpečných látek upraveny rovněž pro elektrická a elektronická zařízení. Zákon o odpadech upravuje jednak obecnou preventivní povinnost cílenou již na navrhování a konstruování elektrozařízení – tak, aby se usnadnila demontáž a využití ve formě opětovného využití elektrozařízení a materiálového využití elektroodpadu, jeho komponentů a materiálů (§ 37j odst. 1 zákona o odpadech). Na to pak navazuje obecný zákaz, aby elektrozařízení uvedené na trh po 30. červnu 2006 obsahovalo některé vybrané nebezpečné látky<sup>163</sup> s tím, že výrobci je mají nahrazovat látkami, které jsou k životnímu prostředí šetrnější. Z tohoto zákazu je možno učinit výjimky, jednak pro náhradní díly, jednak pro použití látek podle seznamu uvedeného v prováděcí vyhlášce (vyhláška č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady), která podléhá pravidelné revizi – opět v závislosti na revizi příslušné přílohy směrnice (příloha I směrnice 2002/95/ES o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních<sup>164</sup>).

V úpravě omezování používání některých nebezpečných látek se spolu se zásadou prevence uplatňuje i zásada předběžné opatrnosti – v důsledku technického a technologického vývoje dochází k aplikaci nových substitutů, což následně umožňuje zkoumat zákaz dalších nebezpečných látek a jejich náhradu látkami šetrnějšími k životnímu prostředí. Výjimky se pak aplikují tehdy, pokud náhrada z vědeckého či technického hlediska není vůbec možná nebo pokud jsou její negativní dopady převáženy pozitivními přínosy – jak pro člověka, tak pro životní prostředí.

### 9.2.2. Integrovaná výrobní politika

Jak přiznal i 6. akční program Společenství pro životní prostředí, předchozí cíle stabilizace produkce komunálního odpadu se v rámci EU nepodařilo naplnit. V reakci na tento nepříznivý vývoj začaly být hledány nové nástroje k většímu prosazení principu prevence (a to zejména z hlediska kvantitativního) v praxi. Kromě výše zmíněných programů předcházení vzniku odpadů, které zakotvila nová rámcová směrnice o odpadech (2008) jsou další opatření

---

<sup>162</sup> Tato příloha je pravidelně revidována a upravována z důvodu přizpůsobení vědeckého a technického pokroku. Revize probíhají v rámci komitologie a mají formu rozhodnutí EK.

<sup>163</sup> Jde o těžké kovy (olovo, rtuť, kadmium, šestimocný chrom), a dále o polybromované bifenyly (PBB) a polybromované difenylétery (PBDE).

<sup>164</sup> Úř. věst. L 230/11, 24.8.2006.

směřována do produkční sféry, neboť právě výrobky jsou v největší míře potenciálními zdroji odpadů.

Projevem tohoto zesíleného důrazu na prevenci vzniku odpadů je tzv. integrovaná výrobková politika. Obdobně jako v případě omezování používání některých nebezpečných látek, i zde se jedná o pravidla pro navrhování a konstruování výrobků. Podstatou integrované výrobkové politiky je zachovat funkční vlastnosti výrobků, ale přitom snižovat jejich vlivy na životní prostředí. Zásadním faktorem je zejména snížení energetické náročnosti (spotřeby energie) – a to jak pro samotnou výrobu, tak při spotřebě těchto výrobků.

Typickým nástrojem této politiky je tzv. ekodesign, který spočívá v začlenění aspektů ochrany životního prostředí do návrhu výrobků s cílem zlepšit vliv výrobku na životní prostředí během celého výrobního cyklu. Vzhledem k tomu, že životní cyklus se začíná už výběrem a použitím surovin, je ekodesign významným preventivním opatřením z hlediska využívání přírodních zdrojů i co se týče ovlivňování množství a složení budoucího odpadu. Ostatně u každé fáze životního cyklu se v případě ekodesignu posuzuje mj. předpokládané množství vyprodukovaného odpadu a nebezpečného odpadu.

Základní pravidla pro ekodesign jsou v platné právní úpravě obsažena zejména v § 8a energetického zákona<sup>165</sup>.

### **9.2.3. Odpadová prevence v komunální sféře**

Kromě výše uvedených způsobů existují ještě další možnosti odpadové prevence speciálně pro oblasti komunálního odpadu<sup>166</sup>, byť ne všechny jsou upraveny právem.

K realizaci předcházení vzniku a omezování množství komunálního odpadu může docházet například prostřednictvím tzv. komunitního kompostování. Jde o jeden z nástrojů prevence komunálního odpadu upravený i platným zákonem o odpadech; jeho předmětem jsou rostlinné zbytky z údržby zeleně a zahrad na území obce. Zákon dává ve svém § 10a odst. 2 obcím možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou obce systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu (tj. substrátu vzniklého kompostováním rostlinných zbytků) k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce. Ve znění § 10a odst. 2

---

<sup>165</sup> Zákon zde transponuje požadavky legislativy EU, konkrétně směrnici 2005/32/ES o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign energetických spotřebičů. Vzhledem k nahrazení této směrnice novou právní úpravou (směrnice 2009/125/ES o stanovení rámce pro určení požadavků na ekodesign výrobků spojených se spotřebou energie) je nyní v Parlamentu projednáván vládní návrh novely energetického zákona (sněmovní tisk 327).

<sup>166</sup> Podle § 4 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech jde o veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob a který je uveden jako komunální odpad v Katalogu odpadů, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání.

je výslovně zdůrazněno, že systém komunitního kompostování je opatřením pro předcházení vzniku odpadů.

Další možností při nakládání s komunálním odpadem je tříděný (separovaný) odpad a také oddělený sběr bioodpadu, avšak z pohledu prevence se v obou případech jedná spíše o sekundární opatření, neboť se zde nejedná o nástroj ke snížení množství odpadu, nýbrž k zajištění jeho materiálového a energetického využití<sup>167</sup>.

Možností prevence vzniku odpadů jsou také opatření k prodloužení životnosti výrobků. Na komunální úrovni mají velmi často podobu spolupráce s charitativními organizacemi, prostřednictvím nichž jsou občany darovány nejrůznější použité výrobky (textil, obuv, hračky apod.). Mnohde jsou také pořádány výměnné bazary a bleší trhy, byť jejich organizátorem zpravidla není obec, ale nějaký místní spolek či centrum.

Mnohé obce také tolerují (pokud přímo nepodporují) odnášení stále funkčních výrobků odevzdaných ve sběrném dvoře (např. nábytek, dřevo apod.). Z hlediska zákona o odpadech může jít o činnost na hraně zákona, protože výrobky odevzdané na sběrném dvoře se stávají odpadem a k jeho převzetí jsou *de iure* oprávněny pouze subjekty ve smyslu § 12 odst. 3 zákona o odpadech, tedy nikoli fyzické osoby<sup>167</sup>.

Speciální formou odpadové prevence, která se týká výhradně individuální sféry každého občana, je změna tzv. vzorců spotřebního chování. Snižování množství tzv. spotřebitelského odpadu lze docílit omezením nákupu ne zcela potřebných věcí, užíváním výrobků po celou dobu jejich životnosti či omezením množství obalů v souvislosti s nakupováním<sup>168</sup>.

#### **9.2.4. Iniciativy k omezení spotřeby jednorázových biologicky nerozložitelných tašek**

Velkým problémem pocíťovaným v posledních desetiletích v zemích vyspělého i rozvíjejícího se světa jsou jednorázové odnosné tašky, jejichž výroba a spotřeba zaznamenala celosvětově v posledních desetiletích prudký vzestup<sup>169</sup>. Ve snaze výrazně omezit jejich používání ve prospěch biologicky rozložitelných a nikoli jednorázových tašek přistoupily některé členské země EU k jejich zpoplatnění (například Irsko), jiné jejich používání zcela zakázaly (Itálie od ledna 2011).

---

<sup>167</sup> Srov. Krčmařová, M.: Předcházení vzniku odpadů – jak to vidí obce. In.: Odpady 09/2010.

<sup>168</sup> Srov. Procházka, O.: Co je a co není předcházení vzniku odpadů. In.: Odpadové fórum, 9/2010.

<sup>169</sup> Například jen v roce 2008 se jich v rámci EU vyrobilo 3,4 miliónu tun.

O možnostech a konkrétních opatření k omezení používání jednorázových plastových se nyní vede intenzivní odborná i politická diskuse na celoevropské úrovni<sup>170</sup>.

Rovněž v rámci novelizace českého zákona o odpadech bylo v roce 2009 navrženo zpoplatnění jednorázových odnosných tašek. Návrh zákona obsahoval zákaz předávání bezplatných jednorázových plastových odnosných tašek spotřebiteli s tím, že prodejní cenu odnosné tašky mělo na základě zákonného zmocnění vyhláškou stanovit Ministerstvo financí. Návrh Ministerstva životního prostředí však neprošel připomínkovým řízením.

### 9.3. Shrnutí

Odpadová prevence je velmi širokou oblastí, v níž se prolínají a paralelně působí různé právní přístupy. I zde se samozřejmě v široké míře uplatňuje právní regulace – jednak ve formě obecných preventivních povinností, a zejména pak při úpravě koncepčních nástrojů (plány odpadového hospodářství a nově i programy předcházení vzniku odpadů) a při stanovení závazných limitů obsahu některých nebezpečných látek a materiálů ve výrobcích (baterie a akumulátory, elektrozařízení, vozidla). Specifické však pro tuto oblast je to, že se zde ve zvýšené míře aplikují dobrovolné nástroje (například čistší produkce) a že velkou roli zde hrají obce (komunitní kompostování), protože v celkové produkci odpadů představuje právě komunální odpad značnou položku.

Nakládání s odpady bylo první oblastí ochrany životního prostředí, kde začal být na komunitární úrovni aplikován princip prevence. Přesto nelze dosavadní výsledky chápat jako zcela uspokojivé, neboť objem odpadu (zejména komunálního) až donedávna rostl, a to jak v rámci celé EU, tak na území ČR. Nové nástroje, které byly do právní úpravy uvedeny v nedávné době (programy předcházení vzniku odpadů) nebo jsou nyní přijímány (opatření v rámci integrované výrobní politiky) jsou projevem snahy více podpořit omezování vzniku odpadů, ale i snahy snižovat energetickou náročnost ekonomiky.

Nová preventivní opatření v rámci odpadové prevence tak doplňují obecnější změnu přístupu, k níž v průběhu poslední dekády došlo na úrovni EU i ČR a která spočívá ve větším akcentu na možnosti využívání odpadu. Právo nově upravuje podmínky pro tzv. vedlejší produkty, resp. pro přechod z režimu odpadového do režimu výrobního (§ 3 odst. 5 a 6 zákona o odpadech). Právní předpisy prostřednictvím těchto ustanovení reflektuje skutečnost, že odpady kromě své potenciální nebezpečnosti pro životní prostředí i lidské zdraví mohou

---

<sup>170</sup> V červnu 2011 předložila Evropská komise do veřejného konzultačního procesu materiál nabízející celou škálu v úvahu přicházejících opatření – od zákazu jejich používání v celé EU, přes možnosti zpoplatnění jejich používání až k možným formám zdanění.

často představovat i zdroj surovin, který lze využít jako alternativu či náhradu za zdroje primární.

## **10. Preventivní opatření v případech bezprostřední hrozby poškození životního prostředí**

Většina nástrojů environmentální prevence se logicky realizuje v době, kdy ke škodám nedochází a kdy škody ani nehrozí. Právní normy by však měly pokrývat i případy, kdy již škoda bezprostředně hrozí a je nutno okamžitě reagovat tak, aby negativní škody nevznikly, resp. aby byly co nejmenší. V takových případech nastupují tzv. bezprostřední preventivní opatření, která jsou předmětem této kapitoly. Právní úprava bezprostředních preventivních opatření do nedávné doby v právu životního prostředí téměř zcela chyběla. Dnes je již právo obsahuje, byť se netýká škod na všech složkách životního prostředí.

### **10.1. Nová úprava ekologické újmy**

Ponecháme-li stranou nápravné a sankční nástroje, pak je provádění naprosté většiny preventivních opatření směřováno do doby, kdy ke škodám ještě nedošlo, či přesněji kdy ani nedochází k jejich hrozbě. Proto lze tato opatření charakterizovat jako všeobecná či generální.

V praxi však dochází k situacím, kdy ke hrozbě nebo dokonce bezprostřední hrozbě škody na životním prostředí již dojde, přičemž příčinou může být buď nesplnění původně uložené (všeobecné) preventivní povinnosti nebo porušení nějaké jiné právní povinnosti. Možná je samozřejmě kombinace obou faktorů. Vyloučit nelze samozřejmě ani případy, kdy k hrozbě škody dojde jednáním, které je jinak po právu.

Donedávna na tuto situaci reagovalo právo v zásadě pouze dvěma způsoby

- soukromoprávní úpravou zasahující (zakročovací) preventivní povinností, podle níž má ohrožený, tj. osoba, které škoda hrozí, způsobem přiměřeným okolnostem ohrožení zakročit k odvrácení takto hrozící škody (§ 418 odst. 1 občanského zákoníku)<sup>171</sup>, a
- veřejnoprávní povinností každého učinit nezbytná opatření k odvrácení hrozby nebo ke zmírnění následků poškození životního prostředí a ohlásit veškeré relevantní skutečnosti orgánu státní správy (§ 19 zákona o životním prostředí).

---

<sup>171</sup> Samozřejmě se zde nejedná výhradně o škody na přírodě a životním prostředí, ale také o škody na zdraví a na majetku (srov. § 415 občanského zákoníku).

Takto stanovená povinnost provádět bezprostřední preventivní opatření byla samozřejmě z pohledu ochrany životního prostředí nedostatečná. Úprava v zákoně o životním prostředí je sice v tomto ohledu formulována poměrně přesně a je dokonce sankcionována [§ 28 odst. 1 písm. b)], problémem však je, že zákon nestanoví, kdo je orgánem státní správy, kterému se mají relevantní skutečnosti hlásit, a zejména který „orgán pro životní prostředí“ je oprávněn pokutu uložit.

Podrobnější mechanismus pro ukládání bezprostředních preventivních opatření, jejich provádění a popřípadě také kontrolu tedy v právní úpravě absentoval. Situace se změnila až poměrně nedávno, a to se vstupem zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů v účinnost. Zákon transponuje požadavky vyplývající ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí<sup>172</sup> a poprvé v právním řádu zakotvuje komplexní úpravu bezprostředních preventivních opatření pro případy škody, která bezprostředně hrozí na vybraných složkách životního prostředí (chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, přírodní stanoviště, povrchové nebo podzemní vody a půda). Problematika bezprostředních preventivních opatření tvoří jeden ze dvou pilířů zákona – tím druhým jsou nápravná opatření v případě, že ke škodě na výše zmíněných složkách životního prostředí již došlo. Odpovědnostní mechanismus podle zákona č. 167/2008 Sb. je tak v rámci ekologicko-právní odpovědnosti (právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí) vedle soukromoprávní odpovědnosti za škodu druhým institutem v rámci subkategorie odpovědnosti za ztráty na životním prostředí<sup>173</sup>.

Jisté zúžení působnosti zákona č. 167/2008 Sb. lze nicméně spatřovat ve dvojitým smyslu. Jednak v subjektu, kterým je podle této úpravy provozovatel, tj. osoba vykonávající zákonem stanovenou provozní činnost (provozovatelé zařízení podléhající integrovanému povolení, provozovatelé skládek a spaloven, dále činnosti spočívající ve vypouštění odpadních vod do vod povrchových apod., srov. přílohu č. 1 k zákonu), a rovněž v objektu – jedná se pouze o škody na biodiverzitě, vodě a půdě. Zákon se tedy samostatně nevztahuje na případy znečištění ovzduší či poškozování lesa.

---

<sup>172</sup> Úř. Věst. L 143/56, 30. 4. 2004.

<sup>173</sup> Damohorský, M.: Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí, Praha, AUC-Iuridica 2/1994, Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007.

## 10.2. Bezprostřední preventivní opatření

Provádění bezprostředních preventivních opatření ve smyslu zákona č. 167/2008 Sb. samozřejmě navazuje na obecná preventivní opatření, které jsou upraveny v jednotlivých složkových předpisech, mnohdy se s nimi i prolínají. V případě, že ekologická újma hrozí bezprostředně, upravuje zákon v zásadě tři způsoby, jak může k realizaci preventivních opatření dojít.

První – a z hlediska efektivní prevence nepochybně ideální – možností je neprodlené provedení bezprostředních preventivních opatření ze strany provozovatele (§ 6 odst. 1).

Dalším způsobem je provedení preventivních opatření na základě výzvy příslušného úřadu<sup>174</sup>, a to ve stanovené lhůtě (§ 6 odst. 4). Zákon zde příslušnému úřadu umožňuje dát provozovateli i pokyny k provádění preventivních opatření, které by měly formu faktických pokynů (bezprostředních zásahů). Procesně by se v tomto případě postupovalo podle § 143 správního řádu, který umožňuje uložit povinnosti v řízení na místě (k tomu srov. též § 21 odst. 2 zákona č. 167/2008 Sb.). Neprovedení preventivních opatření ve výše uvedeném smyslu je správním deliktem, za který může příslušný orgán uložit provozovateli pokutu až do výše 5 000 000 Kč [srov. § 19 odst. 1 písm. a) a § 19 odst. 2 zákona].

Poslední možností je to, že provozovatel provede preventivní opatření na základě rozhodnutí o uložení preventivních opatření, vydaného ve správním řízení (§ 8 zákona). Toto řízení zahajuje příslušný orgán z moci úřední (jakmile se dozví o skutečnosti, která nasvědčuje tomu, že mohlo dojít k ekologické újmě nebo pokud bezprostředně hrozí její vznik), ale může být rovněž zahájeno na základě žádosti tzv. dotčených osob (fyzické a právnické osoby, které jsou ekologickou újmou dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné). Zákon vyžaduje, aby byla taková žádost doložena relevantními informacemi a údaji, ze kterých je patrné, že došlo k ekologické újmě nebo taková újma bezprostředně hrozí. Předmětem řízení pak bude mj. to, zda v konkrétním případě k hrozbě bezprostřední škody došlo. Výsledné správní rozhodnutí pak uloží provozovateli provedení preventivních opatření, stanoví jejich podmínky a určí lhůtu k jejich provedení.

Kromě principu prevence je zákon č. 167/2008 Sb. založen na dalších dvou důležitých principech

- princip odpovědnosti původce – provozovatelům výše uvedených vybraných činností, které jsou považovány za činnosti ve zvýšené míře rizikové pro

---

<sup>174</sup> Příslušným orgánem je na úseku ekologické újmy Česká inspekce životního prostředí, resp. správy národních parků nebo chráněných krajinných oblastí (na území národních parků a chráněných krajinných oblastí a jejich ochranných pásem).



životní prostředí, je zákonem založena objektivní odpovědnost bez ohledu na zavinění,

- princip „znečišťovatel platí“ – provozovatel, jehož činnost způsobila škodu na životním prostředí nebo bezprostřední hrozbu takové škody, je finančně odpovědný a nese náklady na provedení preventivních a nápravných opatření; tento mechanismus by provozovatele měl k přijímání opatření a postupů ke snižování rizik škod na životním prostředí (aby se tak snížilo riziko finanční odpovědnosti)<sup>175</sup>.

Vzhledem k tomu, že zákon č. 167/2008 Sb. obsahuje komplexní úpravu ukládání preventivních (ale také nápravných) opatření, zakotvuje ve svém ustanovení § 21 odst. 2 specialitu ke složkovým předpisům, které úpravu těchto opatření obsahují také.

Zatímco u nápravných opatření je takovýto ustanovení celá řada (§ 42 vodního zákona, § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 3 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, § 51 odst. 1 lesního zákona), u preventivních opatření je tato úprava skromná. V obecné rovině jde o ustanovení § 19 zákona o životním prostředí ukládající každému povinnost učinit nezbytná opatření v případě hrozby poškození životního prostředí. Ve složkových předpisech jde pouze o ustanovení § 80 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož je Česká inspekce životního prostředí oprávněna v případech hrozící škody naříditi omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin. Nařízení omezení, případně zastavení škodlivé činnosti bude realizováno formou správního rozhodnutí.

Z výše uvedené speciality zákona č. 167/2008 Sb. nicméně plyne, že pokud hrozí bezprostředně škoda na chráněných druzích volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a přírodních stanovištích, mělo by se při ukládání preventivních opatření postupovat podle zákona č. 167/2008 Sb. V případě škody hrozící bezprostředně na ostatních částech přírody a krajiny bude Česká inspekce životního prostředí aplikovat ustanovení § 80 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.

### 10.3. Shrnutí

Až do nedávné doby chyběla v českém právu preciznější úprava pro případy, kdy škoda na životní prostředí již bezprostředně hrozí. Ponecháme-li stranou soukromoprávní úpravu, pak se jednalo v zásadě pouze o jedno ustanovení v zákoně o životním prostředí

---

<sup>175</sup> Stejskal, V., Vícha, O.: Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti, Praha, Leges, 2009, str. 9.

(které je nejasné z kompetenčního hlediska a zde uvedená povinnost je navíc nesankcionována) a dílčí úpravu na úseku ochrany přírody a krajiny.

Komplexní úprava preventivních bezprostředních opatření (tj. opatření pro případy, kdy škoda na životní prostředí bezprostředně hrozí) je nyní součástí nového zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů. Zákon zejména provozovatelům vybraných činností stanoví objektivní odpovědnost, tedy bez vazby na případné zavinění a porušení právních povinností. Novinkou je také to, že pokud provozovatel preventivní opatření neprovede sám, mohou mu být uložena ve správním řízení, které může iniciovat i veřejnost, která by mohla být ekologickou újmou dotčena. Do tohoto řízení se tedy promítá i princip účasti veřejnosti na rozhodování.

Právní úprava ekologické újmy je poměrně nová a doposud chybí zkušenosti s její aplikací v praxi. Při důsledném uplatňování by mohla napomoci k tomu, aby byla četnost škod na životním prostředí nižší. Je však pravdou, že kvůli dosud neexistující povinnosti finančního zajištění na straně provozovatelů i dalším skutečnostem (výjimky v zákoně obsažené apod.) to bude muset být stát, který finálně v některých případech ponese odpovědnost za financování preventivních a (zejména) nápravných opatření.

## **11. Preventivní funkce deliktní odpovědnosti**

Při analýze preventivních nástrojů v právu životního prostředí nelze opomenout ani oblast deliktní odpovědnosti, i když prevence zde má specifický charakter, neboť k nežádoucímu chování již došlo a škoda na životním prostředí byla způsobena. Jedním z účelů deliktní odpovědnosti je však zamezit tomu, aby ke škodě docházelo i v budoucnu a v tomto smyslu plní i funkci preventivní.

Z hlediska obsahového není v této práci rozebírána deliktní odpovědnost komplexně. Podrobněji jsou zmíněny pouze ty prvky, které ve větší míře plní i preventivní funkci. Zejména v případech omezení a zákazu provozu, které jsou upraveny v několika právních předpisech, lze sledovat jednoznačný zájem na zabránění (dalších) škod na životní prostředí.

### **11.1. Deliktní odpovědnost ve vztahu k prevenci**

Deliktní odpovědnost je odpovědností za protiprávní jednání, tj. za taková jednání, kterým se porušují povinnosti osob podle jednotlivých předpisů na ochranu životního prostředí a jeho složek<sup>176</sup>. Kromě jiných funkcí zaměřených primárně na nápravu způsobené

---

<sup>176</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, str. 71.

škody, resp. potrestání odpovědného subjektu má deliktní odpovědnost i výrazně preventivní funkci. Úkolem deliktní odpovědnosti je tak zejména působit do budoucna – jednak na odpovědný subjekt, jednak na další osoby, a to tak, aby věděli, že za nežádoucí chování nastoupí sankce a tudíž aby se takového chování vyvarovali<sup>177</sup>. Zákodárce tak nabádá nejen delikventa, ale i ostatní (neurčitě vymezené) osoby k chování, které je v souladu s právem. V této souvislosti se hovoří o prevenci individuální (vůči delikventovi) a prevenci generální (vůči všem ostatním občanům)<sup>178</sup>.

Preventivní funkce deliktní odpovědnosti je tedy spojena i s funkcí odstrašující. Z tohoto pohledu vychází i judikatura – například Vrchní soud již v roce 1994 v jednom ze svých rozsudků judikoval, že „ukládáním sankcí (trestních i správních) jsou současně plněny úkoly obecné i individuální prevence, donucující trestaný subjekt, případně i potenciální narušitele jiné, k budoucímu žádoucímu chování“<sup>179</sup>.

## 11.2. Opakované porušení povinnosti a souběh správních deliktů

Podle ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. lze za přestupek lze uložit následující sankce: napomenutí, pokutu, zákaz činnosti a propadnutí věci. V právu životního prostředí má největší význam právní úprava pokut, u správních deliktů také zákazů činnosti.

Preventivní působení pokut může zákon – kromě nastavení jejich výše – zvýraznit nebo naopak potlačit například právní úpravou případů recidivy, resp. souběhu správních deliktů.

Recidivou je opakované porušení povinnosti, k němuž došlo v zákonem stanovené lhůtě od předchozí pravomocně uložené pokuty. Nejsilnější preventivní účinek je zřejmě v těch případech, kdy zákon umožňuje uložit takovému subjektu pokutu (např. dvojnásobnou) za porušení jakékoliv povinnosti, za něž se ukládá pokuta podle daného zákona. Příkladem je ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

Recidivu lze ovšem chápat i úžeji – jako jednání, jímž je porušena stejná (tedy nikoli jakákoli) povinnost podle daného zákona. Tak je tomu například v ustanovení § 67 odst. 3 zákona o odpadech, podle něhož poruší-li právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání v době 1 roku od právní moci rozhodnutí o uložení pokuty podle tohoto zákona

---

<sup>177</sup> Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In: České právo životního prostředí, 2/2004.

<sup>178</sup> Srov. Novotný, O., Dolenský, A., Jelínek, J., Vanduchová, M.: Trestní právo hmotné, I. obecná část. 3. přepracované vydání, Codex, Praha 1997, str. 198.

<sup>179</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 11. 1994, č. j. 6 A 12/94-16.

znovu stejnou povinnost, za niž byla pokuta uložena, uloží správní úřad další pokutu až do výše dvojnásobku horní hranice sazby.

V jiných případech je uložení tzv. další pokuty omezeno podmínkou nezjednání nápravy uloženou předtím orgánem veřejné správy. Příkladem je ustanovení § 41 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší nebo § 37 odst. 3 zákona o integrované prevenci. Preventivní působení další pokuty je tak oproti výše uvedeným případům poněkud oslabeno<sup>177</sup>.

Souběh správních deliktů je dán tehdy, pokud odpovědný subjekt poruší více právních povinností předtím, než byl za některé z protiprávních jednání postižen správním orgánem první instance. Jde tedy o to, že subjekt jedním nebo více skutky naplní skutkové podstaty více (alespoň dvou) správních deliktů. Výslovná právní úprava existuje v takových případech pouze pro přestupky, kde podle § 12 odst. 2 věta první zákona o přestupcích platí, že za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný (tzv. zásada absorpční).

V právu životního prostředí se tradičně aplikuje tzv. zásada kumulativní (sčítací), kdy se každý ze spáchaných deliktů trestá samostatně a výsledný trest je součtem trestů za všechny sbíhající se delikty<sup>180</sup>. Výslovně je tato zásada upravena pouze v zákoně o ochraně ovzduší (§ 40 odst. 15). Pro ostatní oblasti dosud praxe jednotný přístup nenalezla.

Starší judikatura preferovala spíše aplikaci zásady absorpční s tím, že ke spáchání více deliktů lze přihlídnout při stanovení konkrétní výše sankce, avšak není přípustné, aby za jediné protiprávní jednání bylo možno uložit i sankci několikanásobně přesahující zákonem stanovenou horní hranici<sup>181</sup>. Novější judikatura – zřejmě i pod vlivem výslovného zakotvení zásady kumulativní pro oblast ochrany ovzduší – připouští, že při postihu souběhu jiných správních deliktů může být analogicky (míněno analogicky k ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích) použita zásada absorpční<sup>182</sup>. Aplikace zásady kumulativní pro oblast ochrany životního prostředí je dlouhodobě preferována i v teorii<sup>183</sup>.

### 11.3. Opatření k nápravě a zákaz provozu

Různé formy opatření k nápravě (nápravných opatření) upravují téměř všechny právní předpisy na úseku ochrany životního prostředí, a to pro případ, kdy daný subjekt neplní své

<sup>180</sup> Praxe zde vychází ze stanoviska rozkladové komise ministra životního prostředí (č. 1/1998), podle něhož „dojde-li jednáním k porušení více zákonem stanovených povinností, uloží se pokuta za každou z nich“.

<sup>181</sup> Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93-34.

<sup>182</sup> Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, č.j. 6 As 57/2004 – 54 a rozsudek ze dne 23. 2. 2011, č.j. 1 As 87/2010 – 108.

<sup>183</sup> Srov. *Damohorský, M.*: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, *Životní prostředí a právo*, AUC Iuridica 3-4/1999, Praha: Karolinum, 1999, str. 55, *Langrová, V.*: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In: *České právo životního prostředí*, 2/2004.

povinnosti vyplývající přímo ze zákona nebo z příslušného povolení. Nápravnými opatřeními zákon sleduje to, aby sám odpovědný subjekt odstranil následky svého protiprávního jednání (a tedy i škodu, pokud k ní již došlo). Teprve pokud k nápravě nedojde, počítají právní předpisy s uložením sankce, nejčastěji ve formě pokuty.

Typickou formou nápravného opatření v případě výrobků je pozastavení uvádění takového výrobku na trh, resp. jeho stažení z trhu (např. ustanovení § 38 zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích pro nebezpečné látky a nebezpečné přípravky).

Velmi silným preventivním opatřením (zejména tehdy, kdy ke škodě na životním prostředí ještě nedošlo) je omezení nebo zákaz provozu či jiné činnosti. Ustanovení umožňující orgánům veřejné správy ukládat je provozovatelům a jiným subjektům bývají v právních předpisech řazena převážně do částí upravujících správní delikty a sankce za ně, popřípadě do částí upravujících nápravná opatření. Omezení nebo dokonce zákaz činnosti je z hlediska odpovědného subjektu velmi přísným postihem a z hlediska jeho důsledků (zejména ekonomických) jej lze nepochybně srovnat s důsledky sankcí.

Omezení nebo zákaz provozu stacionárního zdroje znečišťování ovzduší upravuje ustanovení § 38 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší. Jedním z důvodů pro vydání takového rozhodnutí může být recidiva, kdy provozovatel opětovně poruší povinnosti, za jejichž porušení mu byla uložena pokuta. Jiným příkladem je rozhodnutí o zastavení provozu zařízení nebo jeho části (což lze ztotožnit s omezením provozu) podle § 19 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona o integrované prevenci. V tomto případě je možnost vydání rozhodnutí vázána na neprovedení nápravného opatření nebo za nepodání žádosti o změnu integrovaného povolení ve stanovené lhůtě.

Zákon o ovzduší rovněž umožňuje orgánu ochrany ovzduší v případě vzniku smogové situace<sup>184</sup> nařídit provozovatelům stacionárních zdrojů omezení nebo zastavení provozu zdroje a také nařídit provozovatelům mobilních zdrojů znečišťování omezení provozu těchto zdrojů nebo zákaz tyto zdroje používat (§ 8 odst. 7). Toto regulační opatření nemá sankční povahu, neboť nijak nesouvisí s porušováním právních povinností. Preventivní efekt však nepochybně má, neboť směřuje ke stacionárním zdrojům, které se na znečišťování ovzduší rozhodujícím způsobem podílejí, a jeho účelem je zabránit dalšímu zhoršování kvality ovzduší.

---

<sup>184</sup> Smogovou situací je stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění ovzduší znečišťující látkou překročí zvláštní imisní limit stanovený prováděcím právním předpisem (§ 8 odst. 1 zákona).

Velmi efektivním opatřením na úseku ochrany přírody a krajiny, které je do jisté míry analogické případům omezení a zákazu provozu, je oprávnění orgánu ochrany přírody stanovit fyzickým a právnickým osobám podmínky pro výkon činnosti, která by mohla způsobit nedovolenou změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody, popřípadě takovou činnost zakázat (§ 66). Výrazně preventivní charakter tohoto nástroje je zdůrazněn tím, že ve smyslu tohoto ustanovení se může jednat o hrozbu způsobení zde uvedených škodlivých následků takové činnosti. Pod slova „nedovolená změna“ judikatura konstantně zahrnuje i případy, kdy daná činnost byla dříve jiným orgánem povolena. Již v roce 2003 judikoval NSS, že „mohou nastat situace, kdy i povolená činnost se stane hrozbou a je nezbytný zákaz činnosti dříve jiným orgánem povolené. Rozhodující pro užití zákazu činnosti je tedy hrozba změn chráněných částí přírody v důsledku realizované činnosti, ať už povolené či nikoliv“<sup>185</sup>. Původní rozhodnutí jiného správního orgánu tím není zrušeno, ale rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 66 vytváří zákonnou překážku pro jeho realizaci<sup>186</sup>. V praxi bývá tento nástroj využíván i v případě rozhodnutí vydaných orgánem ochrany přírody (typicky předběžné opatření vydané Českou inspekcí životního prostředí na základě § 66 směřující ke kácení dřevin rostoucích mimo les povoleným orgány obce podle § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny).

#### **11.4. Shrnutí**

Deliktní odpovědnost plní preventivní funkci zejména tím, že působí na odpovědný subjekt, ale i na ostatní adresáty právních norem, aby se vyvarovali porušování právních povinností.

Preventivní prvky pokut může právní úprava zdůraznit zejména v úpravě tzv. recidivy a dále u souběhu správních deliktů. U opakovaného porušení povinností je nejefektivnější, pokud zákon umožní uložit delikventovi další pokutu za porušení jakékoliv povinnosti (tj. nikoli téže povinnosti), za něž se ukládá pokuta podle daného zákona. V případě souběhu správních deliktů lze při stanovení výše sankce doporučit aplikaci tzv. kumulativní metody, kdy se každý ze spáchaných deliktů trestá samostatně a výsledný trest je součtem trestů za všechny sbíhající se delikty. Jedná se o poměrně komplikovanou právní otázku, nicméně recentní judikatura již připouští aplikaci kumulativní metody, resp. neuvádí důvody pro zpochybňování zákonnosti rozhodnutí založeného na aplikaci této metody.

---

<sup>185</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2003, č. j. 7 A 28/2000 – 47.

<sup>186</sup> Srov. usnesení ÚS ze dne 28. 5. 2002, sp. zn. II. ÚS 142/02.

Nápravná opatření a zákazy (omezení) činnosti mají kromě jiných funkcí také funkci preventivní. Výrazné je to zejména tam, kde mají orgány ochrany životního prostředí možnost rozhodnout o omezení nebo dokonce zákazu provozu, ať už jako následek porušení nějaké povinnosti nebo z důvodu zabránění dalšího zhoršování stavu životního prostředí (například ovzduší). Specifický charakter má možnost zákazu nedovolené činnosti na úseku ochrany přírody a krajiny. Základním kritériem zde totiž je možnost nedovolené změny obecně nebo zvláště chráněných částí přírody a proto je tento preventivní nástroj možné aplikovat i v případě činností, které byly pravomocně povoleny jiným orgánem veřejné správy.

## **12. Prevence před povodněmi**

Povodně představují potenciálně velké nebezpečí nejen pro životní prostředí, ale i pro lidské životy, majetek a další hodnoty. Právo proto obsahuje mnohé nástroje administrativního i koncepčního charakteru, jejichž účelem je škodlivé následky povodní minimalizovat.

Předmětem této kapitoly je tzv. systematická prevence a její nástroje – s výjimkou plánů pro zvládání povodňových rizik, které byly zmíněny v kapitole pojednávající o plánovacích nástrojích prevence.

### **12.1. Systematická prevence podle vodního zákona**

Ochranou před povodněmi<sup>187</sup> se podle vodního zákona rozumí činnosti a opatření k předcházení a zvládnutí povodňového rizika v ohroženém území (§ 63 odst. 1 věta první). V souvislosti s předcházením povodňového rizika hovoří zákon o tzv. systematické prevenci. Jejimi nástroji jsou jednak plány pro zvládání povodňových rizik a jednak tzv. přípravná opatření.

**Přípravná opatření** jsou součástí tzv. povodňových opatření, kam dále spadají opatření prováděná při nebezpečí povodně, za povodně a opatření prováděná po povodni (§ 65 odst. 1). Přípravná opatření jsou realizována v době, kdy bezprostřední nebezpečí povodně ještě nehrozí, a proto mají výrazně preventivní charakter.

Jedním z nejdůležitějších přípravných opatření je stanovení záplavových území (§ 66) a zákonné omezení aktivit, které mohou být v záplavových územích realizována (§ 67).

---

<sup>187</sup> Vodní zákon za povodně považuje přechodné zvýšení hladiny vodních toků nebo jiných povrchových vod, při kterém voda již zaplavuje území mimo koryto vodního toku a může způsobit škody. Povodní je i stav, kdy voda může způsobit škody tím, že z určitého území nemůže dočasně přirozeným způsobem odtékat nebo její odtok je nedostatečný, případně dochází k zaplavení území při soustředěném odtoku srážkových vod (§ 64 odst. 1).

Záplavová území jsou administrativně určená území, která mohou být při výskytu přirozené povodně zaplavena vodou. Jejich rozsah je povinen stanovit na návrh správce vodního toku vodoprávní úřad (§ 66 odst. 1). V závislosti na nebezpečnosti povodňových průtoků se navíc v zastavěných územích, v zastavitelných plochách podle územně plánovací dokumentace, případně podle potřeby v dalších územích, vymezuje navíc tzv. aktivní zóna záplavového území. Právě do těchto území se totiž při povodni soustřeďuje rozhodující množství povodňového průtoku. Z tohoto důvodu platí pro aktivní zóny poměrně přísný režim pro stavební činnost – nesmí se zde umísťovat, povolovat ani provádět stavby, s výjimkou staveb taxativně uvedených v § 67 odst. 1 (např. vodní díla, jimiž se upravuje vodní tok, převádějí povodňové průtoky, provádějí opatření na ochranu před povodněmi, nebo která jinak souvisejí s vodním tokem), a to za podmínky, že budou u těchto staveb současně provedena taková opatření, kterými bude minimalizován vliv na povodňové průtoky. Kromě toho uvádí zákon taxativně i další činnosti, jejichž provádění je v záplavovém území zakázáno (např. těžit nerosty a zeminu způsobem zhoršujícím odtok povrchových vod a provádět terénní úpravy zhoršující odtok povrchových vod).

Podle novely vodního zákona účinné od 1. 8. 2010 (zákon č. 150/2010 Sb.) se záplavová území a jeho aktivní zóny stanoví formou opatření obecné povahy (§ 66 odst. 7).

Dalším nástrojem preventivní povahy jsou například povodňové prohlídky (§ 72), které mj. zjišťují, zda na vodních tocích, vodních dílech a v záplavových územích, popřípadě na objektech nebo zařízeních ležících v těchto územích nejsou závady, které by mohly zvýšit nebezpečí povodně nebo její škodlivé následky. Prostřednictvím těchto prohlídek, které provádí povodňové orgány obcí, se například kontroluje dodržování výše uvedených zákazů stavebních a jiných aktivit v aktivních zónách záplavového území.

## **12.2. Shrnutí**

Povodně patří spolu s požáry mezi nejzávažnější živelní pohromy, které přímo ohrožují a poškozují životní prostředí, ale také jiné právem chráněné hodnoty. Povodně jsou do jisté míry přirozeným jevem a v určitém rozsahu k nim bude docházet vždy. Cílem právní úpravy musí být vytvoření takových předpokladů pro lidskou činnost v krajině, že riziko povodní bude sníženo a v případě že přesto nastanou, tak aby byly na nejnižší možnou míru redukovány jejich škodlivé následky, mj. na životním prostředí.

Do povodňové ochrany se princip prevence promítá prostřednictvím tzv. systematické prevence, jejímž prostřednictvím reaguje právo na častější výskyt povodní, k nimž dochází nejen na území ČR, ale i v rámci celé EU. K již osvědčeným preventivním nástrojům typu



stanovení záplavových území tak ve velmi nedávné době přistoupil i zcela nový koncepční nástroj, kterým jsou plány pro zvládnání povodňových rizik. Cílem je zde vytvořit širší předpoklady pro takové využívání krajiny, které bude riziko povodní eliminovat.

### **13. Prevence prostřednictvím ekonomických nástrojů**

Ekonomické nástroje jsou při ochraně životního prostředí velmi významné a jsou proto různým způsobem upraveny téměř ve všech předpisech na ochranu životního prostředí. Preventivní funkce není sice u ekonomických nástrojů rozhodující, nicméně na příkladu nové konstrukce odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle poslední novely zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se v této souvislosti snažím demonstrovat, že i ekonomické nástroje (jsou-li správně nastaveny, například z hlediska výše poplatků a jiných odvodů) mohou mít ve významné míře i preventivní charakter.

#### **13.1. Role ekonomických nástrojů při prevenci**

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí jsou řazeny mezi nástroje nepřímé regulace (působení) a jsou založeny na ekonomické stimulaci. Motivují adresáty právních norem k co nejmenším vlivům jejich činností na životní prostředí s tím, že právě takovéto chování je pro ně ekonomicky výhodné. Prostřednictvím ekonomických nástrojů stát zvýhodňuje ekologičtější chování a znevýhodňuje chování ekologicky méně vhodné, čímž napravuje selhání trhu. Ekonomické nástroje plní zejména funkci motivační (stimulační), kdy motivují subjekty (zejména znečišťovatele) k chování, které je k životnímu prostředí šetrnější. Nezanedbatelná je i funkce fiskální<sup>188</sup>.

Byť preventivní funkce není u ekonomických nástrojů rozhodující, lze zde preventivní charakter spatřovat také, avšak pouze tehdy, pokud jsou nastaveny tak, že reálně stimulují ekologicky (a samozřejmě také ekonomicky) výhodnější chování a tím současně odrazují od chování, v jehož důsledku vzniká znečištění nebo jiné poškození životního prostředí.

Příkladem může být konstrukce odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Odvody podle ustanovení § 11 a 12 zákona platí ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, a to při odnětí trvalém (v případě provedení nevratná změny znemožňující zemědělské využití zemědělského půdního fondu) i dočasném.

---

<sup>188</sup> Blíže *Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, str. 42.*

Odvody jsou základním ekonomickým nástrojem ochrany zemědělské půdy před zábory, avšak od jejich zavedení v roce 1992 se jejich výše neměnila (a to ani v návaznosti na inflaci). Sazby odvodů byly nízké a odvody tak prakticky neplnily ani motivační funkci, díky níž by byl žadatel ekonomicky stimulován realizovat daný investiční záměr na pozemcích nižší kvality, popřípadě též menší rozlohy<sup>189</sup>. V praxi tak docházelo k velkým a nenávratným záborům kvalitní zemědělské půdy v souvislosti s další urbanizací, především budováním průmyslových zón a skladových areálů.

Ke změně této zastaralé a nevyhovující právní úpravy došlo novelou zákona (zákon č. 402/2010 Sb.) účinnou od 1. ledna 2011. Novelou se změnila konstrukce odvodů, které jsou nyní navázány na tzv. třídy ochrany stanovené prováděcím právním předpisem (vyhláška č. 48/2011 Sb.). Pro účely výpočtu výše odvodu se základní sazba násobí koeficientem třídy ochrany. V důsledku této právní úpravy tak došlo k poměrně razantnímu nárůstu výše odvodů, a to především pro nejkvalitnější půdy zařazené do I. a II. třídy ochrany<sup>190</sup>.

Změna ve výpočtu odvodů je tak prvním krokem k tomu, aby byla investiční činnost směřována na méně kvalitní půdy, popřípadě do nevyužívaných průmyslových areálů (tzv. brownfields). Na evropské úrovni lze v tomto směru nepochybně ocenit návrh směrnice o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES<sup>191</sup>, který obsahuje řadu preventivních nástrojů, a to nejen v oblasti degradace půdy (erozí, úbytkem organické hmoty, zasolením, sesuvy půdy apod.), ale i za účelem omezování uvolňování nebezpečných látek do půdy nebo na půdu. Projednání tohoto velmi potřebného právního předpisu se však již několikátým rokem komplikuje a tak je pravděpodobnost jeho přijetí zatím malá.

### 13.2. Shrnutí

Ekonomické nástroje plní celou řadu funkcí – motivační (stimulační), internalizační, fiskální apod. Preventivní funkci mohou ekonomické nástroje plnit také – za předpokladu, že jsou konstruovány tak, aby reálně zabránily znečištění nebo jinému poškození životního prostředí. V takovém případě volí subjekty určitou formu chování, která je pro ně ekonomicky výhodná; současně však nedojde k poškození životního prostředí, resp. nedojde k němu v takové intenzitě, jako kdyby daný ekonomický nástroj nebyl právem upraven. Pozitivním příkladem z poslední doby je novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která je

---

<sup>189</sup> Srov. *Damohorský, M. a kol.*: Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007, str. 290.

<sup>190</sup> Například pro odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro výrobní areál na pozemku zařazeného do I. třídy ochrany s ovlivněním významného krajinného prvku byla výše odvodů před nabytím účinnosti zákona č. 402/2010 Sb. 37 Kč/m<sup>2</sup>, zatímco po novele je to 276 Kč/m<sup>2</sup>. Nárůst je zde tak zdruha osminásobný.

<sup>191</sup> KOM (2006) 232 v konečném znění.

prvním krokem k zpomalení nežádoucích nevratných záborů půdy, k nimž v posledních desetiletích ve velkém měřítku docházelo.

## **14. Role dobrovolných environmentálních aktivit při prevenci**

Cílem této kapitoly je podat nástin dobrovolných environmentálních aktivit, které nějakým způsobem realizují princip prevence. Většinou nejde o nástroje upravené právními předpisy, avšak jejich využívání v praxi je poměrně významné, ať už v průmyslových podnicích či ve vztahu k široké veřejnosti. Role dobrovolných nástrojů vystupuje do popředí například ve vztahu k prevenci vzniku odpadů.

### **14.1. Princip prevence a dobrovolné nástroje**

Efektivní využívání preventivních opatření nemusí vyplývat pouze z požadavků právních předpisů. Od poloviny 80. let 20. století se na mezinárodní úrovni a v jednotlivých zemích stále více rozvíjejí i jiné aktivity (metody, postupy, způsoby chování apod.), které dotčené subjekty realizují dobrovolně, ve snaze snížit své negativní vlivy na životní prostředí a zároveň posílit své postavení na trhu, zvýšit konkurenceschopnost, dobrou pověst a samozřejmě také zvýšit zisk<sup>192</sup>. Tyto aktivity se souhrnně označují jako dobrovolné environmentální aktivity a na území ČR se objevují od počátku 90. let.

Z dobrovolných environmentálních aktivit mají nejsilnější preventivní charakter dobrovolné nástroje a v jejich rámci zejména ekodesign, hodnocení možností čistší produkce a environmentální výchova, osvěta a vzdělávání.

**Ekodesign** patří mezi dobrovolné nástroje regulační (redukční) a jeho podstatou je začleňování požadavků na ochranu životního prostředí do návrhu a konstrukce výrobků tak, aby výrobek měl celkově co nejnižší dopady na životní prostředí (zejména pokud jde o produkci odpadů, spotřebu energie a materiálu). Ekodesign je výrazně preventivní nástroj, neboť jeho účelem je snížit negativní vlivy výrobků podniku na životní prostředí v celém životním cyklu. Jeho role v současné době stoupá, neboť jde o jeden ze základních nástrojů k zvýšení energetické účinnosti (tj. snížení spotřeby energie)<sup>193</sup>. Na úrovni EU je ekodesign chápán jako součást integrované výrobní politiky, jejímž cílem je zachovat funkční vlastnosti výrobků a přitom snižovat jejich vlivy na životní prostředí.

---

<sup>192</sup> Remtová, K.: Dobrovolné environmentální aktivity, orientační příručka pro podniky, Planeta 6/2006.

<sup>193</sup> V březnu 2007 schválila Evropská rada pevný závazek EU do roku 2020 snížit emise skleníkových plynů o 20 %, pokrýt 20 % svých energetických potřeb obnovitelnými zdroji, a zvýšit energetickou účinnost Společenství o 20 %.

**Hodnocení (posuzování) možností čistší produkce** spadá mezi dobrovolné nástroje informační a dochází k němu ve výrobní sféře, tj. na úrovni jednotlivých podniků. V rámci hodnocení možností čistší produkce se prověřují materiálové a energetické toky vybraného výrobního systému a navrhuje se opatření k omezení negativních dopadů výroby na životní prostředí. Podstatnou součástí čistší produkce je omezení nebo zabránění vzniku odpadů přímo u zdroje, například jinou výrobní technologií, nahrazením výrobku novým s podobnou užitnou hodnotou apod.

V ČR není čistší produkce výslovně upravena právním předpisem, podmínky pro realizaci dobrovolných aktivit podniků a organizací jsou uvedeny v Národním programu čistší produkce, který schválila vláda v roce 2000<sup>194</sup>.

**Environmentální výchova, osvěta a vzdělávání** je dobrovolným nástrojem edukačním (vzdělávacím) a jejím cílem je prohloubit v širší veřejnosti vědomí odpovědnosti za stávající stav životního prostředí. Cílem není pouze předat a poskytnout vhodné informace, ale také dosáhnout změny v chování dotčených subjektů ve vztahu k životnímu prostředí<sup>192</sup>. Environmentální výchova, osvěta a vzdělávání je nejčastěji prováděna na úrovni

- vzdělávacích institucí (například vzdělávání na nejrůznějších typech škol v rámci ekologické výchovy),
- podnikové (specializovaná školení zaměřená na ochranu životního prostředí),
- komunální (například články o prevenci odpadů v místním zpravodaji, popř. na webové stránce obce).

Environmentální výchova, osvěta a vzdělávání je jako jeden z mála dobrovolných nástrojů upraven i právními předpisy, a to konkrétně v ustanovení § 13 zákona o právu na informace o životním prostředí. Podpora environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty je zde uložena ústředním správním úřadům a také krajům a obcím v samostatné působnosti. V zákoně je speciálně upraveno i tzv. environmentální poradenství, což je osvěta vedoucí k preventivní ochraně životního prostředí. Podpora rozvoje tohoto poradenství náleží Ministerstvu životního prostředí.

## 14.2. Shrnutí

Dobrovolné environmentální aktivity, zejména dobrovolné nástroje, jsou významným prostředkem aplikace zásady prevence v praxi a to přesto, že většinou nejsou upraveny přímo právem. Jejich role však stále roste, o čemž svědčí mj. zahrnutí ekodesignu do integrované

---

<sup>194</sup> Usnesení vlády ze dne 9. února 2000 č. 165.

výrobní politiky EU, jejímž cílem je snižovat vlivy výrobků na životní prostředí (například z hlediska spotřeby energie při jejich výrobě i spotřebě) při zachování jejich funkčních vlastností. Také environmentální výchova, osvěta a vzdělávání má své místo mezi preventivními nástroji, byť se její pozitivní výsledky mohou projevovat až s delším odstupem.

Role dobrovolných nástrojů je v širším smyslu výchovná – angažuje subjekty v ochraně životního prostředí, aniž by to bylo formou právních povinností a sankcí za jejich neplnění. Dobrovolné nástroje tak představují vysokou míru ztotožnění podnikatelských subjektů i občanů s potřebou ochrany životního prostředí.

## **15. Preventivní role informovanosti a účasti veřejnosti na rozhodování**

Informovanost o stavu životního prostředí a možnost účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech nespádají přímo mezi prostředky či nástroje prevence. Považuji přesto za potřebné je zmínit, neboť jsou významnou podmínkou realizace efektivních preventivních opatření, zejména v rámci rozhodovacích procesů v oblasti ochrany životního prostředí.

### **15.1. Základní charakteristika**

Cílem environmentální prevence je zabránit škodám na životní prostředí, resp. redukovat je na nejnižší možnou míru. Z tohoto hlediska je velmi důležitá informovanost subjektů, které na tomto úseku realizují své aktivity – ať už tím, že hodlají realizovat nějaký záměr dotýkající se životního prostředí, nebo tím, že nejrůznější formou participují na ochraně životního prostředí.

Dostatečná informovanost o stavu životního prostředí a o tom, jaký dopad na něj budou mít případné nově navrhované aktivity, je současně podmínkou efektivní účasti veřejnosti na rozhodování. K té může docházet individuální formou (účast jednotlivé osoby v řízení) nebo prostřednictvím občanských sdružení, popřípadě jiných právnických osob.

Důležitost informovanosti pro oblast životního prostředí zdůrazňuje i výslovné zakotvení práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů v Listině (čl. 35 Listiny).

Klíčovou mezinárodní úmluvou v této oblasti je *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva)*, která je pro ČR závazná od října 2004. Úmluva upravuje účast

přístup k informacím o životním prostředí, účast veřejnosti na rozhodování a také přezkum aktů i opomenutí v těchto oblastech prováděný soudy a jinými nezávislými a nestrannými orgány.

V ČR je přístup k environmentálním informacím předmětem zákona o právu na informace o životním prostředí, který rozlišuje poskytování informací pasivní (na žádost) a aktivní (vlastní činností povinných subjektů).

Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech týkajících se ochrany životního prostředí je předmětem více právních předpisů. K nejdůležitějším patří

- účasti veřejnosti při projednávání politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona – veřejnost v těchto případech podává připomínky, ve stanovených případech (při pořizování návrhu, popřípadě konceptu územně plánovací dokumentace) může být rovněž zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti, který má kvalifikovanější postavení (§ 24 stavebního zákona)
- účast občanských sdružení v řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 70 zákona č. 114/1992 Sb.),
- vyjadřování veřejnosti v procesu posuzování vlivů na životní prostředí (SEA i EIA) a účast občanských sdružení a obecně prospěšných společností v navazujících řízeních (§ 23 odst. 9 zákona č. 100/2001 Sb.),
- účast občanských sdružení, obecně prospěšných společností a dalších subjektů v řízení o vydání integrovaného povolení [§ 7 písm. d) zákona č. 76/2002 Sb.],
- účast fyzických a právnických osob, které jsou ekologickou újmu dotčeny nebo u nichž je takové dotčení pravděpodobné, v řízení o uložení preventivních opatření nebo nápravných opatření (§ 8 zákona č. 167/2008 Sb.).

## **15.2. Shrnutí**

Vyjadřování veřejnosti v rozhodovacích procesech může mít různou podobu (námitky, připomínky, stanoviska apod.). Každopádně prostřednictvím vyjádření mohou být v rozhodovacích procesech zvažována opatření k prevenci, která se prostřednictvím výstupu daného rozhodovacího procesu (např. povolení apod.) stávají závaznou podmínkou realizace dané činnosti. Tím veřejnost přispívá k aplikaci principu prevence ve vztahu k ochraně

životního prostředí. Informovanost a účasti veřejnosti na rozhodování je navíc i formou kontroly činnosti veřejné správy. Otevřenost rozhodovacích procesů a veřejné správy obecně má pochopitelně také výrazný preventivní charakter z hlediska případných korupčních praktik.

## ZÁVĚR

Prevence znamená předcházení škodám nejrůznějšího charakteru, a to na objektech, které právo různým způsobem chrání. Princip prevence je obecným právním principem projevujícím se téměř ve všech právních odvětvích a právo jako systém pravidel chování obsahuje mnohé instituty a povinnosti, kterými je tento princip realizován, jak v právu soukromém, tak veřejném, popřípadě i trestním.

Prevence hraje zásadní roli i v právu životního prostředí. Důsledky škod způsobených na životním prostředí v některých případech nelze vůbec napravit a mohou přímo ohrožovat existenci života člověka i jiných organismů. Navíc i pokud je náprava škod možná, nese s sebou většinou vyšší náklady (ekonomické i jiné), než provedení včasných a efektivních preventivních opatření. Proto se domnívám, že prevence je na úseku ochrany životního prostředí principem nejdůležitějším. Současně je ale nepochybné, že prevence není pouze principem práva, resp. práva životního prostředí, ale jde také o způsob ochrany životního prostředí a konkrétní nástroj a prostředek ochrany životního prostředí projevující se v jednotlivých předpisech práva životního prostředí.

Jakým způsobem může právo životního prostředí důsledně promítnout princip prevence do svého obsahu tak, aby ke škodám docházelo v míře co nejmenší?

Na ústavní úrovni není v České republice princip prevence zakotven. *De lege ferenda* by však jeho úprava v normách nejvyšší právní síly měla být zvažena, a to nejlépe jako součásti jednotného katalogu základních práv a povinností v oblasti ochrany životního prostředí. Takové řešení by bylo v plném souladu se soudobými evropskými trendy a nepochybně by znamenalo posílení ochrany životního prostředí, zejména cestou soudní kontroly.

V obecnější rovině platné právo životního prostředí realizuje princip prevence prostřednictvím všeobecných preventivních povinností. Ty jsou sice upraveny téměř v každém předpisu, ale mnohdy jde o úpravu ve velké míře deklaratorní povahy a porušení dané povinnosti navíc není sankcionováno. Cestou *de lege ferenda* je tak konkretizace těchto povinností a nastavení odpovídajících sankcí za jejich nedodržování.

Nejtypičtějším prostředkem aplikace principu prevence v právu životního prostředí je posuzování vlivů na životní prostředí. Tento proces je ostatně projevem samotné podstaty udržitelného rozvoje – realizace dalších ekonomických a sociálních aktivit je možná, ale až po důkladném posouzení jejich dopadů na životní prostředí a lidské zdraví. Princip prevence se



promítá do toho, že rozhodovací akt orgánu veřejné správy musí vždy obsahovat i konkrétní podmínky pro realizaci, prostřednictvím nichž bude nepříznivým vlivům předejito, popřípadě kterými se nepříznivé vlivy zmírní nebo kompenzují. Princip integrace se pak projevuje úpravou strategického posuzování, pomocí něhož se do obsahu koncepce již ve fázi návrhu dostávají environmentální aspekty a konkrétní požadavky na ochranu životního prostředí.

Důležitou součástí posuzování vlivů na životní prostředí je rovněž otevřenost směrem k veřejnosti. Prostřednictvím procesu SEA a EIA dochází k zapojování odborné i laické veřejnosti do rozhodovacího procesu, který se tak stává transparentnějším. Jakékoli změny platné právní úpravy by se proto měly vyvarovat snižování či omezování účasti veřejnosti při posuzování vlivů na životní prostředí i v povoloacích řízeních.

Česká právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí vznikla již v roce 1992 a existuje tak již téměř dvě dekády. V průběhu této doby se SEA i EIA etablovaly jako silný nástroj environmentální prevence. Právní úprava vykazuje jak nepřehlédnutelná pozitiva, tak také prvky, které její efektivitu poněkud oslabují.

Úprava zjišťovacího řízení podle českého zákona je diskutabilní – jednak velmi podobnou úpravou v oblasti strategické a projektové a zejména pak stanovením takřka stejných procesních pravidel pro screening i scoping. Zákon je tak v této etapě procesu značně mechanický a nepřilíží respektuje důležitost etapy scopingu; naopak pro screening je tato úprava mnohdy zbytečně komplikovaná.

Jednoznačně pozitivní je fakt, že narozdíl od mnohých jiných zemí se veřejnost v procesu posuzování vlivů na životní prostředí podle české právní úpravy může vyjadřovat již etapě zjišťovacího řízení, a to v jeho screeningové i scopingové podobě. I menší záměry nebo koncepce přijímané na místní úrovni mohou totiž mít pro lokální životní prostředí značné důsledky.

Komplikací však je, zejména v úpravě projektového posuzování, opakované vyjadřování se veřejnosti i dotčených orgánů k týmž informacím, což vede k formalizaci celého procesu a jeho zbytečnému prodlužování. *De lege ferenda* by se tato otázka dala řešit v souvislosti s modifikací posudku tak, aby nebyl zpracováván vždy pro všechny záměry, ale jen pro otázky, které by příslušný úřad – i na základě vyjádření k dokumentaci – považoval za vhodné prověřit ze strany dalšího, nezávislého subjektu. Takový posudek by pak měl být zveřejněn (ostatně byl by vždy podkladem pro rozhodnutí), avšak nebylo by nutné konat k němu opakované vyjadřování.

Česká právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí je založena na procesním (EIA) i kompetenčním (SEA i EIA) oddělení od rozhodovacích procedur (odchylku z hlediska

částečně souběžného vedení obou procesů obsahuje stavební zákon pro některé případy posuzování regulačního plánu a územního řízení). Jednoznačnou výhodou takového modelu je silný důraz na varianty, a to zejména v oblasti EIA, kde příslušná směrnice zůstává na nezbytném minimu a nijak investory nepobízí k předkládání variantních řešení. Pro českou úpravu je naopak variantnost typická a odráží se jak v závěru zjišťovacího řízení, který může za určitých podmínek dokonce navrhnout variantu novou, tak i ve výsledném stanovisku, které seřazuje varianty z hlediska jejich přijatelnosti pro životní prostředí.

Výhodou českého modelu je rovněž koncentrace aspektů ochrany životního prostředí u orgánu, který vykonává působnost výhradně ve věcech ochrany životního prostředí a je odlišný od subjektu, který v dané věci přímo rozhoduje. Zákon tak garantuje, že aspekty ochrany životního prostředí budou předmětem samostatného výstupu, který bude mít schvalující, resp. povolující orgán vždy k dispozici spolu s podklady dalšími.

Na druhou stranu to však nezbytně přináší jisté oddělení environmentálních aspektů od ostatních částí koncepce či záměru a v důsledku toho nesprávný dojem, že proces posuzování vlivů na životní prostředí končí vydáním stanoviska příslušného úřadu. Toto stanovisko však samo o sobě z právního hlediska nic neznamená, neboť jeho rolí je být odborným podkladem pro jiný orgán (stavební úřad, zastupitelstvo obce či kraje apod.). Touto konstrukcí však odpovědnost za aspekty ochrany životního prostředí až příliš zůstává na orgánu ochrany životního prostředí (tj. příslušném úřadu), který však nevydává konečné rozhodnutí, resp. neschvaluje koncepci. V praxi to pak podle mého názoru postavení ochrany životního prostředí mnohdy spíše oslabuje.

Za účelem eliminace negativních stránek současného stavu lze podle mého názoru postupovat dvojím způsobem – jednak modifikací stávajícího stavu (při zachování podstaty existující konstrukce), jednak koncepční změnou.

Mezi dílčí změny patří zejména doplnění platné úpravy tak, aby měl schvalovací, resp. povolující orgán k dispozici všechny informace z procesu posuzování vlivů na životní prostředí, nikoli pouze stanovisko samotné. Tato úprava by výše naznačenou nerovnováhu stran odpovědnosti za environmentální aspekty koncepce, resp. záměru vyrovnala a více by do nich zaangažovala samotný orgán, který koncepci schvaluje, resp. záměr povoluje. Nehledě na fakt, že stávající právní stav může být v tomto ohledu oprávněně vnímán jako nesouladný s právem EU.

V právní úpravě EIA by dále měla být výslovně uvedena zásada směrnice, že povolující rozhodnutí musí vždy obsahovat i mitigační opatření. Právě ta jsou totiž

rozhodujícím výstupem procesu EIA a do jejich obsahu se nejvíce promítá preventivní povaha vlivů na životní prostředí.

I v rámci modifikace stávajícího modelu by podle mého názoru bylo vhodné – minimálně pro oblast SEA – výslovně stanovit, že po vydaném stanovisku má předkladatel koncepce možnost úpravy návrhu koncepce, a to výhradně ve smyslu podmínek a požadavků vyplývajících ze stanoviska.

Odstranění obligatornosti posudku ve výše naznačeném smyslu by napomohlo ke snížení existujícího formalismu v úpravě procesu EIA a vedlo by k soustředění se na vybrané věcné otázky, zejména na mitigační opatření.

Máme-li uvažovat o případné koncepční změně stávajícího modelu, pak by se v žádném případě nemělo jednat o úpravu, která by po věcné i procesní stránce pouze zefektivnila realizaci investičních záměrů, aniž by se současně posílily aspekty ochrany životního prostředí. Vůdčí ideou by mělo být převzetí kladných prvků stávající úpravy, eliminace jejích negativ a zamezení tomu, aby došlo k jakémukoli snížení úrovně ochrany životního prostředí.

Jednou z cest je zahrnutí procesu EIA do povolovacích řízení, typicky do územního řízení. Výhodou by bylo v zásadě jediné řízení, s odstraněním duplicit a opakovaných vyjádření. Aby však nebyl oslaben stávající princip variantnosti EIA, muselo by toto řešení znamenat i reformu povolovacích procesů v tom smyslu, že jejich předmětem budou (minimálně v úvodní fázi takového řízení) i varianty, zejména varianty lokalizace. Lze se pak obávat toho, že taková úprava by z hlediska časového i finančního mohla být spíše kontraproduktivní. Nehledě na velmi problematický aspekt kompetenční a tedy i politický.

Efektivnější cestou by podle mého názoru mohlo být koncentrované environmentální povolení, které by v sobě mohlo, nebo dokonce mělo zahrnout i doposud samostatně vydávané složkové akty (stanoviska, souhlasy apod.). Takový výstup by už nezbytně musel mít povahu rozhodnutí, které by bylo soudně přezkoumatelné. Jeho role pro povolovací rozhodnutí by ovšem byla velmi silná. Po vzoru úprav v jiných zemích EU by zákon pro tyto případy měl stanovit, že pokud by závěr EIA byl negativní, nebylo by rozhodnutí možno vydat a záměr by nebylo možno realizovat. Tím by byla preventivní funkce takového povolovacího nástroje ještě posílena.

V případě posuzování strategického lze zvažovat přesunutí stanoviska do dřívějších fází procesu (do scopingu nebo do konzultací konaných po zpracování návrhu) s tím, že jeho klíčová role by více než dnes spočívala ve výběru (třeba i závazném) varianty, popřípadě

variant pro další rozpracování. I zde by však jakékoli úpravy musely vycházet ze základního cíle neoslábit, a naopak posílit zahrnutí environmentálních aspektů do návrhu koncepce.

Kromě posuzování vlivů na životní prostředí existuje celá řada dalších nástrojů k realizaci principu prevence. Do jisté míry příbuznými instituty jsou další povolovací nástroje, ať už v podobě specializovaného řízení pro vybrané průmyslové činnosti spojené s emisemi do životního prostředí (integrovaná prevence), tak i správní akty nejrozličnějšího typu obsažené v předpisech na ochranu životního prostředí. U těchto nástrojů jsem nedospěl k zásadním potřebám změn platné úpravy. Dílčí problém spatřuji snad pouze v nedostatečném mechanismu pro možnou revizi takovýchto povolení. Například v horních předpisech taková revize *de facto* neexistuje a pokusy o její zakotvení zatím neuspěly. O něco lepší je situace například na úseku ochrany ovzduší a integrované prevence, kde již mechanismus přezkumu částečně upraven je a je vysoká pravděpodobnost, že v rámci probíhajících novelizací právní úpravy bude ještě více posílen.

Odpovědnostní režim hraje také nezastupitelnou úlohu v aplikaci principu prevence, byť spíše až sekundárně (v okamžiku, kdy už k ohrožení nebo poškození životního prostředí dochází). Prostřednictvím zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů byl v nedávné době konečně doplněn mechanismus tzv. bezprostředních preventivních opatření, který do té doby upravovaly pouze dílčím způsobem některé složkové předpisy. Ke škodě věci však praxe tohoto zákona zatím příliš nevyužívá a nadále aplikuje převážně složkové předpisy. Do budoucna je tedy mj. nutné posílit metodickou činnost, aby se subjekty naučily institutu ekologické újmy využívat. Dobrým předpokladem k tomu je poměrně široká úprava účasti veřejnosti na řízení o provedení preventivních (a také nápravných) opatření.

Silný preventivní nástroj spočívá v možnosti omezení nebo zákazu činnosti, ať už v případě hrozících nebo již způsobených škod. Specifický charakter má v tomto směru zákaz nedovolené činnosti na úseku ochrany přírody a krajiny. Základním kritériem zde totiž je možnost nedovolené změny obecně nebo zvláště chráněných částí přírody a proto je tento preventivní nástroj možné aplikovat i v případě činností, které byly pravomocně povoleny jiným orgánem veřejné správy. Obdobné ustanovení by *de lege ferenda* mohlo být rozšířeno i do dalších složek životního prostředí, avšak vždy by mělo být chápáno jako krajní nástroj, neboť jeho aplikace již do jisté míry zasahuje do principu právní jistoty.

Výraznější absenci preventivních nástrojů spatřuji v ochraně půdy, a zejména z kvantitativního hlediska. Stále existující rozsáhlé zábory volné půdy spojené s následným zpevňováním povrchu pro dopravní a jiné účely mají negativní vliv nejen na podobu krajiny,

ale způsobují i další problémy (například výraznou změnu odtokových poměrů, což mj. zvyšuje riziko povodní). Jsem přesvědčen, že následky probíhající změny klimatu ještě více prohloubí tyto nepříznivé efekty a proto by důsledná ochrana volné půdy a nezastavěné krajiny měla být klíčovým opatřením i v rámci adaptace na změnu klimatu. Obstrukce některých zemí při projednávání rámcové směrnice o ochraně půdy v rámci Rady EU jsou v této souvislosti výmluvným dokladem, že ani na evropské úrovni není ještě důležitost efektivní právní ochrany půdy a nezastavěné krajiny adekvátně vnímána.

V České republice navýšila nedávná novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu výrazně odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, což je jistě krok správným směrem a i preventivně bude mít pozitivní dopady. Za účelem maximální eliminace nežádoucích záborů však musí následovat opatření další, které by měly čistě preventivní funkci. *De lege ferenda* lze uvažovat zejména o změně v obsahu i způsobu projednávání územně plánovací dokumentace, popřípadě i o administrativním vymezení lokalit, v nichž k odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu nemůže docházet vůbec.

Jedním ze základních problémů aplikace preventivních nástrojů v praxi je absence konkrétnějších indikátorů toho, jak nástroje prevence působí, v jaké míře jsou efektivní a jak přispívají k dosahování stanovených cílů (například omezování vzniku odpadů z hlediska množství), a to nejen v ochraně životního prostředí, ale i lidského zdraví. Jestliže totiž preventivní nástroje působí v praxi efektivně, pak nedochází ke škodám na životní prostředí, které by mohly být objektivním způsobem měřitelné. Za této situace pak neexistuje platforma pro vyhodnocení působení již zavedených preventivních nástrojů, ale také pro případné zavádění nástrojů nových. Tento faktor působí o to více, že v jiných ohledech lze dopady environmentální legislativy poměrně přesně identifikovat. Například dopady nových povinností v právu na životní prostředí na podnikatelské subjekty jsou pravidelně vyčíslovány a mnohdy je jimi argumentováno ve prospěch nezavádění opatření dalších (například nad rámec požadavků vyplývajících z práva EU). Tím se zájem na ochraně životního prostředí dostává oproti jiným zájmům do nevýhodného postavení.

K překonání tohoto deficitu do budoucna mohou přispět i koncepční nástroje, jejichž širší využívání koncepčních nástrojů pro účely environmentální prevence je relativně novým trendem. Již dříve se sice na některých úsecích aplikovaly (prevence závažných havárií), v poslední době se však jejich používání šíří i do dalších oblastí (předcházení vzniku odpadů, prevence před povodněmi). Pokud se nebude obsahově jednat o dokumenty velmi obecného charakteru, pak může být postupně, na základě pravidelného vyhodnocování jejich implementace, vytvořen soubor konkrétních hodnotících nástrojů pro realizaci preventivních

opatření na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí, popřípadě i pro ochranu životního prostředí jako celku.

## Seznam literatury

### Domáci

- Černý P., Dohnal, V. (eds): Přístup k soudům při ochraně životního prostředí (sborník z 1. dne konference Přístup ke spravedlnosti při ochraně lidských práv a veřejných zájmů. Public Interest Lawyers Association, 2004
- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, Praha, C. H. Beck, 2007
- Damohorský, M., Stejskal V. (edit.): Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko, 2003
- Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M., Sobotka, M., Stejskal, V., Žáková, K.: Mezinárodní právo životního prostředí, II. část (zvláštní). Dotisk, Eva Rozkotová – IFEC, 2008
- Dvořák, L.: Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem. 1. vydání, Praha ABF – nakladatelství ARCH, 2005
- Gerloch, A.: Teorie práva. 5. vydání, Plzeň, Aleš Čeněk, 2009
- Horáček, Z., Král, M., Strnad, Z., Vytejková, V.: Vodní zákon s komentářem. Sondy, 2011
- Jehlička, O., Švestka, J., a kol: Občanský zákoník, komentář. 3. Vydání, Praha, C. H: Beck, 1996.
- Kindl, M., David, O.: Úvod do práva životního prostředí. Plzeň, Aleš Čeněk, 2005
- Knapp, V., Knappová, M., Švestka, J., Macková, A., Radvanová, S., Dvořák, J., Mikeš, J.: Občanské právo hmotné, Svazek I. Codex, Praha, 1995
- Knapp, V., Knappová, M., Švestka, J., Dvořák, J., Kanda, A., Kopáč, L., Mikeš, J., Salač, J.: Občanské právo hmotné, Svazek II. Codex, Praha, 1995
- Košičiarová, S., a kol: Právo životného prostredia. 2. zmenené a rozšírené vydanie, Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk, 2005
- Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: Právo životního prostředí Evropských společenství. Linde Praha, 2003
- Miko, L. a kol.: Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář. 1. vydání, Praha C. H. Beck, 2005
- Novotný, O., Dolenský, A., Jelínek, J., Vanduchová, M.: Trestní právo hmotné, I. obecná část. 3. přepracované vydání, Codex, Praha 1997
- Prchalová, J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a Natura 2000. Linde Praha, 2010

*Stejskal, V., Vícha, O.:* Zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti. Praha, Leges, 2009

*Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M.:* Mezinárodní právo životního prostředí, I. část (obecná). Dotisk, Eva Rozkotová – IFEC, 2008

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

*Vedral, J.:* Správní řád, komentář. RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha, 2006.

### **Zahraniční**

*Hunter, D., Salzman, J., Zaelke, D.:* International Environmental Law and Policy. Third Edition, Foundation Press, 2007

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

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

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

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



## Další zdroje

### Odborné články a pracovní dokumenty

#### Domáci

*Damohorský, M.:* K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, *Životní prostředí a právo*, AUC Iuridica 3-4/1999, Praha: Karolinum, 1999

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

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

*Langrová, V.:* Právní odpovědnost za správních delikty v ochraně životního prostředí. In: *České právo životního prostředí*, 2/2004

*Remtová, K.:* Dobrovolné environmentální aktivity, orientační příručka pro podniky, *Planeta* 6/2006

Aktuální otázky práva životního prostředí, sborník Masarykovy univerzity Brno, 2005.

Analýza možností změn platné právní úpravy v oblasti územního plánování a posuzování vlivů na životní prostředí, Advokátní kancelář Mgr. Lud'ka Šikoly, Brno 2009

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

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

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

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

Zpráva o plnění úkolů vyplývajících ze Strategie prevence kriminality na léta 2008 až 2011 za rok 2010, Ministerstvo vnitra, 2011

#### Zahraniční

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

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

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

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

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

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

### **Internetové zdroje**

[www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

[www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)

[www.psp.cz](http://www.psp.cz)

[www.mzp.cz](http://www.mzp.cz)

[www.cenia.cz](http://www.cenia.cz)

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

[www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

## Abstrakt

Prevence spočívá v předcházení škodám nejrůznějšího charakteru, a to na objektech, které právo chrání. K prevenci vzniku škod dochází v mnoha oblastech lidské činnosti, například na úseku ochrany zdraví (prevence před nemocemi), dopravy (prevence dopravních nehod), kriminality (prevence trestné činnosti) apod.

Princip prevence je obecným právním principem projevujícím se téměř ve všech právních odvětvích a právo jako systém pravidel chování obsahuje mnohé instituty a povinnosti, kterými je tento princip realizován, jak v právu soukromém, tak veřejném, popřípadě i trestním.

Prevence hraje zásadní roli i v právu životního prostředí a obecně jde o povinnost předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí. Hlavním důvodem je fakt, že náprava škod s sebou téměř vždy nese vyšší náklady (ekonomické i jiné), než provedení včasných a efektivních preventivních opatření. Proto je princip prevence zřejmě nejdůležitějším principem v právu životního prostředí. Současně úzce souvisí s dalšími principy, které se v tomto odvětví práva aplikují (princip předběžné opatrnosti, princip integrace, princip odpovědnosti původce apod.).

Na ústavní úrovni není v České republice princip prevence (na rozdíl například od principu informovanosti veřejnosti o stavu životního prostředí) zakotven. V obecnější rovině platné právo životního prostředí realizuje princip prevence prostřednictvím všeobecných preventivních povinností, které jsou upraveny jak v rámcovém zákoně o životním prostředí, tak zejména v jednotlivých předpisech na ochranu životního prostředí (zákon o odpadech, vodní zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny apod.). Základními konkrétními prostředky (nástroji) realizace principu prevence v právu životního prostředí jsou

- obecné preventivní povinnosti,
- posuzování vlivů na životní prostředí (SEA, EIA)
- rozhodnutí a jiné správní akty jako výsledky rozhodovací činnosti orgánů veřejné správy,
- koncepční (plánovací) nástroje,
- preventivní opatření v případě bezprostředního ohrožení nebo poškození životního prostředí,
- delikt ní odpovědnost,
- povodňová prevence.

Posuzování vlivů na životní prostředí je ve své podobě strategické (SEA) i projektové (EIA) základním a typickým prostředkem realizace principu prevence v právu životního prostředí. Princip prevence se promítá zejména do toho, že rozhodovací akt orgánu veřejné správy musí vždy obsahovat i konkrétní podmínky pro realizaci, prostřednictvím nichž bude nepříznivým vlivům předejito, popřípadě kterými se nepříznivé vlivy zmírní nebo kompenzují (tzv. mitigační opatření). Důležitou součástí procesu posuzování vlivů na životní prostředí je rovněž otevřenost směrem k veřejnosti.

Česká právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí je založena na modelu procesního (EIA) i kompetenčního (SEA i EIA) oddělení od rozhodovacích procedur. Silnou stránkou české úpravy je posuzování variant řešení, kdy výsledné stanovisko může seřadit jednotlivé varianty z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Nedostatkem platné právní úpravy, zejména v oblasti EIA, je formalizace celého procesu a opakované vyjadřování veřejnosti i dotčených správních úřadů a samosprávy.

Kromě posuzování vlivů na životní prostředí existuje v právu životního prostředí celá řada dalších nástrojů k realizaci principu prevence. Do jisté míry příbuznými instituty jsou další povolovací nástroje, ať už v podobě specializovaného řízení pro vybrané průmyslové činnosti spojené s emisemi do životního prostředí (integrovaná prevence), tak i správní akty nejrůznějšího typu obsažené v předpisech na ochranu životního prostředí. Specifickou povahu mají výjimky z jinak zakázaných činností. Ty sice princip prevence (vyjádřený právě zákonem stanoveným zákazem) do jisté míry prolamují, ale prostřednictvím podmínek dané činnosti představují také preventivní nástroj.

V poslední době využívá právo životního prostředí k realizaci principu prevence ve větší míře také koncepční (plánovací) nástroje, zejména v oblasti předcházení vzniku odpadů a prevence před povodněmi.

Odpovědnostní režim hraje nezastupitelnou úlohu v aplikaci principu prevence, byť spíše až sekundárně (v okamžiku, kdy už k ohrožení nebo poškození životního prostředí dochází). Deliktní odpovědnost je nástrojem principu prevence, neboť jejím smyslem je zejména působit na odpovědný subjekt i na další osoby v tom smyslu, aby věděli, že za nežádoucí chování nastoupí sankce a tudíž aby se takového chování vyvarovali.

Prostřednictvím zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů byl v nedávné době do právního řádu doplněn mechanismus tzv. bezprostředních preventivních opatření, za jejichž provádění je odpovědný provozovatel vybraných činností potenciálně rizikových ve vztahu k životnímu prostředí a lidskému zdraví.

Silný preventivní nástroj spočívá v možnosti omezení nebo zákazu činnosti, ať už v případě hrozících nebo již způsobených škod. Specifický charakter má v tomto směru zákaz nedovolené činnosti na úseku ochrany přírody a krajiny.

Preventivní působení lze sledovat také u ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí a u některých dobrovolných environmentálních aktivit.

Významnou podmínkou realizace efektivních preventivních opatření je také informovanost o stavu životního prostředí a možnost účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí.

Klíčová slova:

Princip prevence, posuzování vlivů na životní prostředí, předcházení vzniku odpadů

## Summary

The principle of prevention as one of a common legal principles plays also a key role in environmental protection. Once the environmental damage occurs, the remedy is more costly in all aspects, including economical ones. Moreover, some damage can be irreversible. Thus, modern environmental law and policy is based on prevention. The implementation of the principle is not only reduced to pollution prevention, but in broad meaning, to damage prevention.

In environmental law, there are some other important principles. The precautionary principle, the producer responsibility, the polluter pays principle, are among those having in particular close connection to the principle of prevention.

As for constitutional level, the principle of prevention is neither in Czech Constitution nor in the Charter of human rights and freedoms. Following some other EU member states, introducing of common environmental principles (included the principle of prevention) in the constitutional order is recommended.

In secondary legislation, the principle of prevention is realized primarily through general prevention obligation (Act on the environment, Waste act, Water act, Nature protection act etc.).

Environmental impact assessment is the essential instrument for implementation of prevention principle in environmental law. The environmental assessment covers plans and programs (strategic environmental assessment, SEA) and individual projects (environmental impact assessment, EIA) likely to have significant adverse effects on the environment. The most important result of environmental assessment are mitigatory measures including measures to prevent or reduce any environmental damage deriving from the implementation of the plans and programs or projects.

As for EU law, EIA directive (85/337/EEC, as amended) leaves it up to the Member States to set out that environmental impact assessment may be integrated into the existing procedures for development consent to projects, or into other procedures. Comparing legislation throughout the EU, two principal models can be identified. In the first model, EIA is independent procedure with its own time frames, documents and output, and in the second one, EIA is integrated in the development consent procedures (joint procedure, which results of EIA are mainly binding). Pursuant to the Czech legislation, EIA is independent procedure,

of which results (included in EIA statement issued by special authority) are only expert input for permitting procedures. The nature of EIA statement is semi-binding – decision-making authority is obliged to take it into account, but not all environmental requirements of the EIA statement must be followed in final decision.

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

SEA comes from the principle of prevention, as well as the principle of integration, and both are set out in the EU primary law. According to Czech legislation, SEA covers all national and regional plans and programs prepared in sectors where there is a closer link to the environment (industry, transport, energy, waste management, land-use planning etc.), if they set the framework for future development consent of projects listed in annex of the Act (projects required EIA or screening). SEA starts from screening and/or scoping, through environmental report (so-called SEA documentation), SEA statement and results in taking environmental considerations into account when adopting a plan or program. Consultations both with public and relevant authorities and bodies are an essential part of SEA.

Czech EIA and SEA legislation is progressive and in some features (e. g. consultation with public in screening and scoping) goes beyond minimal requirements of EU law. On the other hand, both procedures are not very flexible and tend to be formalistic. Therefore, they should be modified on some elements with the aim to cut red tape and strengthen the role of both in decision-making procedures. In EIA, integration to permitting procedures can also be considered. The best solution seems to be a single environmental procedure for EIA projects resulting in a final decision, which could be also reviewed by courts.

Waste prevention is also a typical field for application of the principle of prevention. In last two decades, both EU and national policy was not very effective in tackling the increasing amount of waste, e.g. household waste. To overcome this unsatisfactory situation, new instruments have been recently introduced, in particular waste prevention programs and integrated product policy, which pursues higher level of energy efficiency as well.

The principle of prevention is also implemented in preventive action (applied when environmental damage has not yet occurred but there is an imminent threat of such damage occurring) and flood prevention. Last but not least, some features of the principle can also be found in the regime of administrative liability (preventive effect of sanctions both for liable subject and for the society), economic and voluntary instruments of environmental protection.

The current national legislation forms a good framework for implementation of the principle of prevention in legal regulation and daily practice. New instruments (e. g. planning instruments in waste policy and flood prevention) can improve some gaps. Nevertheless, shortcomings still exist, for example in soil protection against land grabbing and sealing. Strengthening the soil protection, mainly through preventive measures, could also help in the policy of adapting for impacts of climate change.

Key words:

Prevention principle, environmental assessment, waste prevention