

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA
KATEDRA PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

RIGORÓZNÍ PRÁCE

POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ
V UNIJNÍM A ČESKÉM PRÁVU

ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT
IN THE EU AND CZECH LAW

Konzultant: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Zpracovatel: Mgr. Silvie Kunertová

Červen 2011

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 24. června 2011

Mgr. Silvie Kunertová

Poděkování

Mé poděkování za cenné rady a pomoc při přípravě rigorózní práce patří konzultantovi panu prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc.

Abstrakt

Posuzování vlivů na životní prostředí jakožto specifický horizontální nástroj sloužící k naplnění principu prevence v ochraně životního prostředí vzniklo v USA v roce 1969 a postupně se rozšířilo do vnitrostátního práva řady vyspělých států. Následně zaujalo své místo i v právu mezinárodním a unijním. Tento institut se postupně rozvinul do dvou forem, když k původnímu posuzování projektovému přibýlo ještě posuzování strategické.

Cílem této práce je podat komplexní výklad historického vývoje institutů EIA i SEA na poli mezinárodním a unijním, těžiště potom spočívá v analýze české právní úpravy. Součástí je i uvedení posuzování vlivů na životní prostředí do širších souvislostí srovnáním s příbuznými průřezovými environmentálními nástroji. Na základě komparace a kritického zhodnocení budou vyvozeny závěry naznačující možné směřování úpravy *de lege ferenda*.

Abstract

Environmental Impact Assessment as a specific horizontal instrument that serves for fulfilment of the principle of prevention in environment protection has been established in 1969 in the USA and gradually it has been spread into domestic law of many developed countries. Consequentially, it posted its position also in the international and Union law. This institute has been gradually developed into two forms when Strategic Environmental Assessment has been added to the original assessment of projects.

This study has been aimed at presenting a complex explanation of historical development of EIA and SEA institutes in the international and union fields, the focus then rests on analysis of the Czech legal regulations. Environmental Impact Assessment into wider associations is a part of presentation by comparing of related sectional environmental tools. Based on comparison and critical assessment, conclusions indicating potential direction of legal regulation of *de lege ferenda* has been made.

Obsah

1. Úvod.....	1
2. Mezinárodní právo	5
2.1 Historie EIA	5
2.2 Mezinárodní úmluvy.....	7
2.3 Právní principy posuzování vlivů na životní prostředí	17
3. Unijní právo	22
3.1 EIA směrnice	22
3.2 SEA směrnice	28
3.3 Ostatní související unijní legislativa	33
4. České právo.....	40
4.1 Vznik a vývoj EIA a SEA v České republice	40
4.1.1 Ústavní základy.....	40
4.1.2 Počátky posuzování vlivů v České republice	43
4.1.3 Základní charakteristika platné právní úpravy.....	50
4.1.4 Vývoj právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí v uplynulém desetiletí	52
4.1.5 Prováděcí předpisy blíže specifikující posuzování vlivů na životní prostředí	64
4.2 Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí	69
4.2.1 Průběh projektového posuzování.....	69
4.2.2 Mezystátní posuzování	80
4.2.3 Posuzování vlivů na veřejné zdraví	82
4.3 Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí	84
4.3.1 Průběh strategického posuzování.....	84
4.3.2 Mezystátní posuzování	91
4.3.3 Posuzování vlivů na veřejné zdraví	92
4.4 Vztah posuzování vlivů na životní prostředí a stavebního zákona.....	94
4.5 Vztah posuzování vlivů a integrované prevence a omezování znečištění	98
4.6 Posuzování vlivů u záměrů a koncepcí ovlivňujících lokality soustavy NATURA 2000	101
5. Závěr	105
Resumé.....	110
Summary.....	112
Seznam použité literatury	114
Seznam použitých zkratk	120
Klíčová slova	122

1. Úvod

Životní prostředí na Zemi se vlivem lidské činnosti neustále zhoršuje, a proto lidstvo postupně od druhé poloviny 20. století uznalo za nutné chránit jej mimo jiné i prostřednictvím právních nástrojů. Jedním ze základních nástrojů prevence v ochraně životního prostředí je posuzování vlivů na životní prostředí (z anglického „*Environmental Impact Assessment*“, v textu budu dále převážně užívat všeobecně rozšířenou zkratku EIA). Je zároveň nástrojem horizontálním neboli průřezovým, protože chrání životní prostředí celkově, tedy všechny jeho složky. Přestože je tento institut ve světovém právu znám již od roku 1969, kdy byl v USA vydán **Zákon o ochraně životního prostředí** (*National Environmental Policy Act*, zkratka *NEPA*), doposud prochází vývojem, a to jak na úrovni mezinárodní a unijní, tak i vnitrostátní.

Začátkem roku 2002 jsem na Právnické fakultě Univerzity Karlovy obhájila diplomovou práci s názvem „*Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí*“. Nyní se k tomuto tématu vracím, ovšem původní text zde bude využit pouze v minimální míře. Ke dnešnímu dni totiž došlo celkem k osmi novelizacím stěžejního zákona pro tuto práci, kterým je **zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů**. K vývoji dále došlo i v prováděcích předpisech a vybraných předpisech souvisejících, kterým se v této práci budu blíže věnovat, ale v uplynulých devíti letech pochopitelně nastaly změny i v právu unijním a mezinárodním. Druhým důvodem je, že cílem této práce je mnohem hlubší pohled na danou problematiku.

Budu postupovat metodou analytickou, historickou, jazykovou a komparativní, kdy bych chtěla nejen podrobně rozebrat stávající platnou úpravu, ale i srovnat různá znění souvisejících právních předpisů, případně nabídnout některá možná řešení *de lege ferenda*.

Po krátkém historickém nástinu vývoje institutu posuzování vlivů na životní prostředí se budu v části Mezinárodní právo věnovat zejména rozboru dvou nejdůležitějších souvisejících úmluv, a to *Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států* podepsané ve finském Espoo dne 25. února 1991 (vyhlášena pod č. 91/2001 Sb. m. s.), včetně *Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí* přijatého v Kyjevě dne 21. května 2003 (č. 71/2010 Sb. m. s.), a dále *Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí* podepsané dne 25. června 1998 v dánském Aarhusu (č. 124/2004 Sb. m. s.). Součástí této části bude i krátká kapitola charakterizující právní principy, na nichž byla EIA konstruována.

Následující část bude věnována právu unijnímu. Konkrétně rozebrána bude zejména *Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí* a její následné novelizace a *Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí*. O těchto předpisech bude blíže pojednáno především proto, že zásadním způsobem ovlivňují a limitují právní úpravu vnitrostátní.

Nejobsáhlejší čtvrtá část se bude podrobně věnovat české právní úpravě a bude rozdělena do šesti kapitol. Nejprve se zaměřím na ústavní základy ochrany životního prostředí v České republice a podrobněji se zmíním o novele Ústavy ČR, která změnila postavení mezinárodních úmluv v českém právním řádu. Vývoj úpravy institutu EIA bude zachycen od *zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí*, přes dnes již neplatný *zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí* až po současný zákon č. 100/2001 Sb. Ten bude charakterizován nejprve obecně, poté bude podán výklad o důvodech a obsahu jeho osmi novelizací a jeho prováděcích vyhláškách.

V dalších dvou kapitolách bych se chtěla zabírat popisem procedury EIA (zde ovšem již ve významu tzv. projektového posuzování) a dále charakteristikou SEA (anglická zkratka pro „*Strategic Environmental Assessment*“), tedy posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Další tři kapitoly budou zasazovat instituty EIA a SEA do širšího rámce environmentální legislativy České republiky, a to tak, že bude zmíněn

jejich vztah k novému *stavebnímu zákonu č. 183/2006 Sb., v platném znění, zákonu o integrované prevenci č. 76/2002 Sb., v platném znění*, a popsán zvláštní institut tzv. „naturového hodnocení“ podle *zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění*.

Zvláštní pozornost bych v rámci čtvrté části chtěla věnovat rozsudku Soudního dvora EU proti České republice C-378/09 ve věci porušení Směrnice EIA ze strany ČR a dále potom připravované novele stavebního zákona. Ta by měla zlepšit některé aspekty právní úpravy ve prospěch ochrany životního prostředí, avšak musela být předkladatelem (Ministerstvo pro místní rozvoj) stažena z projednávání a předložena vládě znovu. Zároveň však na tomto místě předesílám, že nebudou ani okrajově zmíněny předpisy složkové ochrany životního prostředí, neboť by tím byl překročen rozsah této rigorózní práce, jejíž hlavní ambicí je postihnout komplexní charakteristiku projektového i strategického posuzování vlivů na životní prostředí v jejich vývojových i nadnárodních souvislostech, nikoli však poskytnutí kompletního přehledu související složkové environmentální legislativy.

V poslední části budou vyvozeny obecné závěry z provedené analýzy a na základě kritického zhodnocení vývoje navrženo možné směřování legislativy *de lege ferenda*, např. se bude jednat o míru účasti veřejnosti v řízení samém i v procedurách povolovacích, možné detailnější vymezení fáze scopingu nebo monitoringu vlivů koncepcí, popř. i projektů na životní prostředí.

Ve své práci vycházím ze studia souvisejících právních předpisů, a to jednak mezinárodních úmluv a související unijní legislativy, jednak předpisů českých od úrovně ústavní po prováděcí vyhlášky, příp. i metodiky ministerstev. Čerpala jsem z monografií týkajících se ochrany životního prostředí a problematiky EIA a SEA. Zejména se jednalo o učebnici M. Damohorského¹ a komentáře k zákonu č. 100/2001 Sb., vydané jak jeho spoluvůrci P. Petržílkem, J. Guthem a G. Týcovou², tak později

¹ Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2010.

² Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, Praha : ABF, 2002.

L. Dvořákem³. V záležitostech ochrany přírodních stanovišť a vytvoření soustavy NATURA 2000 jsem využila práci V. Stejskala⁴. Dále bych na tomto místě ráda zmínila odbornou publikaci o unijním právu autorů E. Kružíkové, E. Adamové a J. Komárka⁵ a podrobnou stať o aplikaci mezinárodních smluv o ochraně životního prostředí ve vnitrostátním právu P. Šturmy, M. Damohorského a kolektivu dalších autorů⁶.

Ze zahraničních monografií bych na tomto místě ráda vyzdvihla zejména práce L. Krämera⁷, Ch. Wooda⁸ a výklad o principu předběžné opatrnosti N. De Sadeleera publikované v knize editorů Sheridan a Lavrysen⁹. Jako podklad mé rigorózní práce rovněž slouží celá řada odborných článků, které byly publikovány v časopisech České právo životního prostředí a ve Zpravodaji EIA – IPPC – SEA, a webové stránky vybraných institucí. Kompletní seznam pramenů je uveden na konci v Seznamu použité literatury.

Tato rigorózní práce vychází z právního stavu ke dni 31. května 2011.

³ Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, 1. vydání, Praha : ABF, 2005.

⁴ Stejskal, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Praha : Linde, 2006.

⁵ Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: *Právo životního prostředí Evropských společenství, Praktický průvodce*, Praha : Linde, 2003.

⁶ Šturma, P., Damohorský, M. a kol.: *Mezinárodní právo životního prostředí, Část I – obecná*, Praha : IFEC, 2004.

⁷ Krämer, L.: *E.C. Environmental Law*, Fourth editon, London : Sweet & Maxwell, 2000.

⁸ Wood, Ch.: *Environmental Impact Assessment, A Comparative Review*, England : Longman Scientific & Technical, 1995.

⁹ Sheridan, M., Lavrysen, L. (eds.): *Environmental Law Principles in Practice*, Bruxelles : Bruylant, 2002.

2. Mezinárodní právo

2.1 Historie EIA

Posuzování vlivů na životní prostředí jako specifický právní nástroj ochrany životního prostředí se, jak již bylo zmíněno v úvodu, poprvé objevilo ve Spojených státech amerických v *Zákoně o ochraně životního prostředí* známém pod zkratkou *NEPA*, a to v roce 1969. Tento zákon byl vydán na federální úrovni a je pozoruhodné, že většina komponentů a fází EIA, jak je známe dnes, byla zakotvena již v tomto předpise. Výjimku tvoří pouze scoping proces a monitoring vlivů, které však v mnoha státech nejsou součástí EIA dodnes.

Cílem EIA není podle NEPA závazné rozhodnutí o realizaci či zamítnutí záměru nebo koncepce, ale poskytnutí dostatku informací autoritám, které o něm budou rozhodovat. Má se jednat o co nejpřesnější informace o tom, co jejich jednání způsobí. Záměry nebo koncepce mající potenciálně závažný vliv na životní prostředí budou předmětem bližšího zkoumání a výsledek tohoto posouzení, tzv. Environmental Impact Statement (zkratka EIS), je předán příslušným úřadům. Díky EIS pak může být zamítnut projekt, který je pro životní prostředí neakceptovatelný, a u projektu schváleného mohou být negativní environmentální vlivy zmírněny nebo úplně vyloučeny.¹⁰

V této souvislosti bych ráda předeslala, že o povahu závaznosti stanoviska jako ekvivalentu EIS v českém právním prostředí se opakovaně vedly a snad i vedou spory.¹¹ Ani Environmental Impact Statement však nebyl rozhodnutím ve věci samé, ale „pouhým“ expertním podkladem k dalšímu schvalovacímu procesu.

¹⁰ Srov. Wood, Ch.: *Environmental Impact Assessment, A Comparative Review*, England : Longman Scientific & Technical, 1995, s. 1-15.

¹¹ K povaze stanoviska srov. např. Kružíková, E.: *Aproximace práva životního prostředí s právem ES – využítá nebo promarněná šance?*, in : *Správní právo*, č. 4/2000, s. 209, 216.

Po vydání NEPA se institut posuzování vlivů na životní prostředí začal velmi rychle rozšiřovat do dalších částí světa. Byl přijat např. v letech 1972 až 1974 v Austrálii nebo v roce 1973 v Kanadě. Následně v roce 1976 se institut objevil v legislativě evropských zemí. Prvními z nich byly Francie, Irsko a Německo. Proces EIA nalézá své místo v právu vnitrostátním (většina států), mezinárodním i unijním. Jednotliví zákonodárci šli buď cestou jeho zahrnutí do stávajících předpisů práva životního prostředí, nebo cestou přijetí zvláštního zákona. V České republice (tehdy ještě ČSFR) byla zvolena druhá z těchto forem, a to v roce 1992.

Z mezinárodních dokumentů právně nezávazných, avšak přesto velice významných, které vyzdvihují potřebu zavedení institutu EIA, je nutné zmínit Deklaraci z Ria a Agendu 21. Oba tyto dokumenty vzešly z Mezinárodní konference o životním prostředí a rozvoji konané v Rio de Janeiru v červnu 1992 za účasti představitelů 176 států světa.¹²

Deklarace z Ria, celým názvem *Deklarace o životním prostředí a rozvoji*, obsahuje 27 zásad. V pořadí 17. zásada explicitně požaduje zavedení posuzování vlivů na životní prostředí jako národního instrumentu pro navrhované aktivity, které mohou mít významný negativní vliv na životní prostředí a podléhají schválení příslušnými národními autoritami. Za zmínku jistě stojí také další tři zásady: zahrnutí ochrany životního prostředí do procesu rozvoje (zásada č. 4), požadavek na účast veřejnosti (č. 10) a princip předběžné opatrnosti (č. 15).

Ochrana životního prostředí má být zahrnuta do procesu rozvoje, proto je možné na tomto místě dovést i základ procedury SEA. Požadavky na účast veřejnosti jsou zde pojaty v několika rovinách. Veřejnost má být zejména široce informována o environmentálních otázkách, má mít možnost podílet se na rozhodovacím procesu ve věcech životního prostředí a zároveň má mít přístup k řádné soudní ochraně. Princip předběžné opatrnosti znamená, že v případě hrozícího nebezpečí pro životní prostředí

¹² Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2010, s. 104-109, 218-219.

nemůže být pouhá vědecká nejistota, že tento efekt skutečně nastane, důvodem nepřijetí opatření, kterým by se dalo předejít tomuto poškození životního prostředí.¹³

Agenda 21 je akční plán OSN k udržitelnému rozvoji. Je tvořena čtyřiceti kapitolami rozdělenými do čtyř oddílů a pokrývá celou řadu témat. V obecné rovině jsou zde v několika ustanoveních zmíněny požadavky na posuzování vlivů plánů i projektů na životní prostředí.¹⁴

2.2 Mezinárodní úmluvy

Z mezinárodních právně závazných dokumentů se budu na tomto místě podrobně věnovat dvěma úmluvám a jednomu protokolu, které jsou citovány již v úvodu. První z nich je *Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států* podepsaná ve finském Espoo dne 25. února 1991. Tento dokument byl ratifikován Českou republikou a vyhlášen pod č. 91/2001 Sb. m. s. (dále jen „Espoo úmluva“).

Espoo úmluva zavazuje smluvní strany k přijetí nezbytných právních, administrativních nebo jiných opatření k implementaci jejích ustanovení. Předmět posuzování je vymezen dvěma způsoby. Posuzují se jak činnosti uvedené v příloze č. I, tak i činnosti další, pokud některá ze zainteresovaných stran dá podnět k jednání o možném posuzování záměru neuvedeného v příloze č. I. Obecná kritéria pro určení environmentálního významu činností, která v takovémto jednání pomohou rozhodnout, zda se bude mezistátní posuzování provádět, obsahuje příloha č. III úmluvy.

Posuzování podle Espoo úmluvy musí být prováděno přinejmenším na úrovni projektu navrhované činnosti. Již v původním textu úmluvy však bylo zároveň stanoveno, že smluvní strany budou ve vhodné míře usilovat o uplatňování zásad

¹³ http://en.wikipedia.org/wiki/Rio_Declaration_on_Environment_and_Development .

¹⁴ http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml .

posuzování vlivů na životní prostředí v politikách, plánech a programech (čl. 2 odst. 7 úmluvy).

Úmluva požaduje, aby v průběhu mezistátního posuzování byla ve stejné míře zajištěna účast veřejnosti státu původu i dotčeného státu. U činností uvedených v příloze č. I, u nichž se předpokládá možný významný škodlivý dopad na životní prostředí přesahující hranice států, se proces zahajuje oznámením, které stát původu adresuje všem smluvním stranám úmluvy, jež mohou být dotčenou stranou. Poté, co je vypracována dokumentace (její náležitosti vymezuje příloha č. II), se konají konzultace strany původu s dotčenou stranou o potenciálním dopadu činnosti přesahujícím hranice států a o opatřeních k jeho omezení nebo vyloučení. Nakonec je stranou původu vydáno konečné rozhodnutí, které musí být zdůvodněno. Úmluva umožňuje zahájit jakési „opravné řízení“ a tak nabízí i možnost dosáhnout změny rozhodnutí v případě, že vyjdou najevo nové a dosud neznámé skutečnosti.

Úmluva umožňuje provedení post-projektové analýzy. Na základě jejích výsledků je pak možné konzultovat opatření nezbytná ke snížení nebo k vyloučení zjištěného škodlivého dopadu. Úmluva se výslovně nedotýká práva smluvních stran na implementaci přísnějších opatření, než jsou ta, která jsou v ní obsažena, prostřednictvím dvoustranné nebo mnohostranné dohody (čl. 2 odst. 9).

Espoo úmluva ve svém čl. 8 stanoví, že ke splnění závazků z ní vyplývajících mohou smluvní strany uzavírat dvoustranné nebo mnohostranné dohody, a v příloze VI. určuje základy této spolupráce. Česká republika předpokládá uzavření takovýchto dohod se všemi sousedními státy, avšak dle sdělení České informační agentury životního prostředí CENIA dosud žádná takováto bilaterální dohoda uzavřena nebyla a ani v roce 2011 není podepsání žádné z nich plánováno (nelze ovšem vyloučit možnost jejich přípravy).

Espoo úmluva má k dnešnímu dni 45 smluvních stran a byla doposud dvakrát změněna, k tomu došlo v letech 2001 a 2004. Tyto změny Česká republika ratifikovala, dosud však nevstoupily v platnost.¹⁵

První dodatek zejména rozšířil pojem veřejnosti o asociace, organizace a skupiny.¹⁶ Druhý dodatek, který je podstatně rozsáhlejší, především zajišťuje dotčené straně právo účastnit se scoping procesu pořádaného stranou původu. Stejně tak stanoví nový obsah přílohy č. I, která definuje nový seznam činností podléhajících procesu posuzování.¹⁷

Česká republika je rovněž smluvní stranou *Protokolu o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí*, který byl přijat k Espoo úmluvě v Kyjevě dne 21. května 2003 (dále jen „SEA protokol“). Ve sbírce mezinárodních smluv byl uveřejněn pod č. 71/2010 Sb. m. s. a v platnost vstoupil dne 11. července 2010.

SEA protokol byl přijat na základě rozhodnutí smluvních stran Espoo úmluvy z února 2001 a jedná se v mnoha ohledech o velmi pokrokovou právní úpravu. Především je stanoveno, že strategické posuzování vlivů na životní prostředí má být prováděno nejen při přípravě plánů a programů, ale rovněž že tyto otázky mají být vzaty v úvahu i při přípravě politik a právních předpisů. Taktéž je nově deklarováno, že ochrana lidského zdraví je integrální částí procesu SEA.

Tajemník Espoo úmluvy N. Bonvoisin k tomu píše: „Protokol přináší právní základ pro účast zdravotnického sektoru na plánování rozvoje, kdy vůbec poprvé požaduje, aby byly při projednávání otázek plánování rozvoje vždy osloveny i orgány působící v oblasti zdravotnictví.“¹⁸

¹⁵ <http://www.unece.org/env/eia/ratification.htm> .

¹⁶ <http://www.unece.org/env/eia/about/amendment.html> .

¹⁷ <http://www.unece.org/env/eia/about/amendment2.html> .

¹⁸ Bonvoisin, N.: *Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí vstoupil v platnost*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2010 č. 4, s. 13.

Dále je zajímavé, že i když byl SEA protokol vydán v návaznosti na Espoo úmluvu, vyžaduje provádění SEA i u koncepcí, které nepřesahují hranice jeho signatářských zemí.

Cílem protokolu je zabezpečit vysokou úroveň ochrany životního prostředí tím, že environmentální hlediska včetně hledisek zdraví budou brána v úvahu při přípravě plánů, programů, politik a právních předpisů prostřednictvím jasných a průhledných postupů SEA se zajištěním účasti veřejnosti.

Veřejnosti musí být umožněna účast na procesu bez jakékoliv diskriminace nebo šikany a musí jí být zajištěna pomoc ze strany úředníků a státních orgánů. Účast sdružení, organizací a skupin musí být taktéž podporována.

Převážná část SEA protokolu se věnuje poměrně přesnému vymezení strategického posuzování environmentálních vlivů plánů a programů. Okruh plánů a programů podléhajících posuzování je vymezen v čl. 4 a v přílohách I a II. SEA je nutná u plánů a programů ve vymezených oblastech (čl. 4 odst. 2 protokolu) jako je např. zemědělství, energetika nebo územní plánování a které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze I a jakýchkoli jiných záměrů uvedených v příloze II, pro které je vyžadována EIA na základě vnitrostátní úpravy signatářské země. V dalších případech je SEA prováděna, pokud tak strana určí ve zjišťovacím řízení (screeningu).

Na rozdíl od českého zákona č. 100/2001 Sb. SEA protokol pregnantně vymezuje rozdíly mezi pojmy screening a scoping. Screening (z anglického „screen“ – filtr), který je vymezen v čl. 5, slouží k určení, zda bude konkrétní navrhovaný plán či program (ze skupiny těch, jejichž posuzování je fakultativní) podléhat SEA. Každá smluvní strana má možnost si vybrat, zda bude provádět zkoumání ad hoc v každém jednotlivém případě, jestli konkrétní plán či program může mít významný vliv na životní prostředí včetně vlivu na zdraví, nebo zda si určí typy těchto plánů a programů, popř. může oba tyto postupy kombinovat. V každém případě je třeba vzít v úvahu kritéria pro stanovení možných významných vlivů uvedená v příloze III.

Důležité je, že už ve fázi screeningu vyžaduje SEA protokol nejen jednání s odpovědnými orgány, ale i zajištění účasti dotčené veřejnosti. Závěry screeningu musí být zveřejněny, a pokud v daném případě nebude vyžadováno provedení SEA, musí být tento závěr zdůvodněn.

Scoping (z anglického „scope“ – rozsah) je de facto stanovení rozsahu a obsahu vlastního posuzování. Vede tak k vymezení informací, které mají být zahrnuty do zprávy o vlivech na životní prostředí (čl. 6). I tohoto vymezení informací má možnost se účastnit dotčená veřejnost.

Česká právní úprava podle mého názoru poněkud nešťastně oba postupy (screening i scoping) pojmově, nikoli však obsahově, slučuje do jednoho institutu zjišťovacího řízení. Tomuto problému se pak budu detailně věnovat ve čtvrté kapitole této práce.

Dokument, který je výsledkem procesu posuzování vlivů na životní prostředí, nazývá SEA protokol „zprávou o vlivech na životní prostředí“. Tato zpráva má být zpracována kvalitně a musí obsahovat informace dle přílohy č. IV.

SEA protokol poměrně detailně vymezuje účast veřejnosti i příslušných orgánů na procesu. Strany mají samy určit, kdo je dotčenou veřejností (nevládní organizace musí být vzaty v úvahu) a kdo jsou orgány příslušné ve věcech ochrany životního prostředí a zdraví. Veřejnost i příslušné orgány musí mít možnost se s plány nebo programy seznámit (dokumenty musí být zveřejněny) a obě zmíněné skupiny mají možnost se k nim vyjádřit. V čl. 8 odst. 1 SEA protokol výslovně stanoví, že veřejnost má mít možnost účastnit se SEA včas „*v době, kdy jsou všechny možnosti řešení ještě otevřené*“. Strany dále musí zajistit stanovení a zveřejnění opatření o poskytování informací veřejnosti a o konzultacích s dotčenou veřejností dle specifikace v příloze V.

Protokol stanoví povinnost provést SEA bez ohledu na to, zda významný vliv na životní prostředí může nastat jen v rámci smluvního státu nebo i ve více státech,

neopomíná však zároveň stanovit proceduru pro mezistátní konzultace, a to v čl. 10 protokolu.

Při schvalování plánu nebo programu, který byl předmětem SEA, je nutné zohlednit nejen závěry uvedené ve zprávě o vlivech na životní prostředí a případná opatření ke zmírnění nepříznivých vlivů na životní prostředí a zdraví v něm uvedená, ale i připomínky, které v různých fázích procesu měla možnost klást veřejnost, příslušné orgány a v neposlední řadě i dotčené státy. Ani tím však proces SEA nekončí. Obligatorně má být prováděno monitorování vlivů schváleného plánu či programu na životní prostředí s cílem zjistit případné vlivy, s nimiž nebylo počítáno, a případně provést přiměřená nápravná opatření.

Veřejnost a příslušné orgány musí být v plném rozsahu informovány nejen o schválených plánech či programech, ale i o výsledcích jejich následného monitorování. V případě, že schvalující orgán ve zprávě nezohlední připomínky výše zmíněných stran, musí konkrétně zdůvodnit, proč tak neučinil.

Zatímco posuzování vlivů plánů a programů je v SEA protokolu detailně zpracováno, jak bylo popsáno na předcházejících stranách, otázka vzetí možných vlivů na životní prostředí a zdraví v úvahu při přípravě politik a právních předpisů má v něm povahu spíše proklamativní. Stručný článek 13 pouze zavazuje státy usilovat o zajištění tohoto požadavku.

Smluvní strany mají případně upravit praktické mechanismy pro zohlednění environmentálních hledisek a hledisek zdraví za použití jednotlivých zásad a prvků protokolu, avšak bližší procedura není stanovena. Na pravidelných zasedáních signatářů Espoo úmluvy, která slouží i jako zasedání smluvních stran SEA protokolu, má každá strana podávat zprávy o uplatnění článku 13. Podle mého názoru je toto ustanovení posunem a ukazuje možné další směřování legislativy.

Zamyslíme-li se nad naším platným zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, není překvapivé, že zpracovává posuzování vlivů na životní prostředí

a veřejné zdraví „pouze“ u záměrů a koncepcí. Při bližším zkoumání platných Legislativních pravidel vlády však můžeme zjistit, že každý návrh zákona musí v rámci obecné části důvodové zprávy obsahovat i zhodnocení jeho dopadů na životní prostředí – viz čl. 9 odst. 2 písm. g). U prováděcích právních předpisů, ať už se jedná o nařízení vlády nebo vyhlášku, musí být dopady na životní prostředí obdobně rozebrány, a to jako součást odůvodnění. Tyto podmínky jsou zakotveny v ustanoveních čl. 14 odst. 1 písm. d) a čl. 16 odst. 4.¹⁹

Nad vztahem SEA protokolu a SEA směrnice, kterou se budu blíže zabývat v následující kapitole o unijním právu, se zamýšlí ve svém článku L. Dvořák: „Výše uvedená „nadstandardní“ ustanovení (posuzování vlivů politik a právních předpisů a důsledné zakotvení hledisek zdraví) uvedená v SEA protokolu (v porovnání se SEA směrnicí) nejsou marginální povahy. Nastolují dokonce otázku, zda EU nebude nucena v důsledku toho SEA směrnicí novelizovat.“²⁰

Zbývá dodat, že k dnešnímu dni má SEA protokol 21 smluvních stran. Zároveň však byl již podepsán 38 státy.²¹

Třetím významným právně závazným mezinárodním dokumentem úzce souvisejícím s problematikou posuzování vlivů na životní prostředí je ***Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*** podepsaná dne 25. června 1998 v dánském Aarhusu, ratifikovaná a uveřejněná pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“).

Tato demokraticky pojatá úmluva ve své preambuli mimo jiné deklaruje, že přiměřená ochrana životního prostředí je nutná pro životní pohodu lidí a pro uplatňování základních lidských práv včetně samotného práva na život. Aby se podařilo dosáhnout cíle, kterým je pomoc při ochraně práva každého příslušníka současné generace i generací budoucích na život v prostředí příznivém pro jeho zdraví a životní

¹⁹ http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn_pravidla_vl_dy.pdf.

²⁰ Dvořák, L.: *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*, in : České právo životního prostředí, 1/2010 (č. 27), s. 12-13.

²¹ http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.htm.

pohodu, zakotvuje úmluva tzv. tři pilíře, které mají přispívat k ochraně životního prostředí. Těmito pilíři jsou, jak již z názvu úmluvy vyplývá, přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a přístup k právní ochraně.

Aarhuská úmluva široce definuje veřejnost, kterou může být jedna nebo více fyzických nebo právnických osob, dále jejich sdružení, organizace nebo skupiny. Mimoto vymezuje i pojem tzv. dotčené veřejnosti. Jedná se o takovou skupinu osob, která může být ovlivněna environmentálním rozhodováním nebo má na něm určitý zájem. U nevládních organizací zaměřujících se na ochranu životního prostředí není třeba tento zájem prokazovat, neboť se u nich zájem předpokládá, a proto mají i bez dalšího postavení dotčené veřejnosti. Úmluva zároveň zakazuje, aby osoby uplatňující svá práva byly jakkoli postihovány nebo diskriminovány.

V prvním pilíři úmluvy, tedy přístupu k informacím o životním prostředí, je upravena procedura poskytování informací orgánem veřejné správy na vyžádání. Stejně tak jsou zde definovány výjimky, kdy je možné žádost o jejich poskytnutí zamítnout. Zároveň však úmluva vyžaduje, aby příslušné orgány tyto informace aktivně pro veřejnost zpřístupňovaly v elektronických databázích, které jsou snadno dostupné nejširší veřejnosti. Nadto po smluvních stranách požaduje, aby podporovaly environmentální osvětu a vzdělávaly veřejnost v oblasti jejich práv zaručených úmluvou.

Problematiky posuzování vlivů na životní prostředí se týká především druhý pilíř, tedy účast veřejnosti na rozhodování. Jedná se nejprve o EIA na projektové úrovni, kterou úmluva nazývá rozhodováním o specifických činnostech (článek 6). Dále se dokument zabývá i účastí veřejnosti na SEA, tj. při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí a účasti veřejnosti při přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů (články 7 a 8).

Smluvní strany mají uplatňovat ustanovení čl. 6 úmluvy o účasti veřejnosti na rozhodování při řízeních o povolování činností uvedených v příloze č. I úmluvy. Tento seznam činností je obdobný jako okruh staveb a činností posuzovaných procedurou

EIA. Také činnosti neuvedené v příloze I, které mohou mít významný vliv na životní prostředí, mají být projednávány a povolovány za aktivní účasti veřejnosti. Výjimky je možné stanovit jen za účelem zajištění bezpečnosti státu.

Dotčená veřejnost má být informována o předpokládaném postupu schvalování navrhované činnosti včetně oznámení o tom, zda tato činnost podléhá EIA, ať už na vnitrostátní či mezistátní úrovni. Důležité je, že účast veřejnosti má být zajištěna od samého počátku, kdy jsou ještě možnosti výběru otevřené. Tím je zajištěno, že dotčená veřejnost může hájit své zájmy skutečně efektivně.

Článek 6 stanoví i demonstrativní výčet informací, které má veřejnost obdržet. Na základě poskytnutých informací má být dán veřejnosti dostatek času a prostoru k přípravě na účinnou účast v environmentálním rozhodování. Veřejnost může předkládat svá stanoviska písemně, na veřejném slyšení apod. V rozhodnutí, které musí být náležitě zdůvodněno, je nutné vzít v úvahu výsledek účasti veřejnosti, jež s ním musí být následně seznámena.

Strategickému posuzování se v Aarhuské úmluvě věnuje mnohem stručnější článek 7. Při přípravě plánů a programů mají být použita vybraná ustanovení o projektovém posuzování. Co se týče přípravy politik týkajících se životního prostředí, má být veřejnosti poskytnuta možnost účasti v přiměřeném rozsahu.

Další článek potom ukládá smluvním stranám formou soft law, aby podporovaly účinnou účast veřejnosti při přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí.

Třetím pilířem Aarhuské úmluvy je přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Právní ochrany se může domáhat každý, kdo se domnívá, že jeho žádost o informace byla ignorována, neprávem zamítnuta, nesprávně zodpovězena nebo nebyla z jiného pohledu vyřízena z hlediska úmluvy správně. Ochrana má být poskytnuta před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem. Právní ochrany

se může rovněž domáhat dotčená veřejnost v záležitostech rozhodnutí, aktů či nečinnosti podle čl. 6, které mají být přezkoumány z hlediska zákonnosti po stránce hmotné i procesní. Opět je zde zdůrazněno, že zájem nestátních neziskových organizací zabývajících se ochranou životního prostředí je vždy pokládán za dostatečný.

Důraz je u soudních a obdobných řízení kladen na jejich včasnost a rychlost. Úmluva také v neposlední řadě zdůrazňuje, že nesmí být kladeny finanční překážky přístupu k právní ochraně. Soudní poplatky nejsou sice zcela vyloučeny, avšak může být předmětem sporu, zda jsou řízení skutečně natolik levná, aby vyhovovala požadavkům úmluvy.

Ustanovení čl. 9 odst. 3 úmluvy stanoví, že kromě výše zmíněných způsobů právní ochrany mají smluvní strany zajistit, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká ve vnitrostátním právu stanovena, měly přístup ke správním nebo soudním řízením a mohly na nich vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutím nejen ze strany státních orgánů, ale i soukromých osob, která jsou v rozporu s ustanoveními vnitrostátní environmentální legislativy.

Výše popsané ustanovení je dle zprávy P. Humlíčkové aplikačně nejproblematictější ustanovením Aarhuské úmluvy vůbec. Vyplývají z něj totiž tři okruhy problémů. Problém je spjat v první řadě s pojetím subjektivního práva, které je tradičně chápáno z pohledu ekonomického, což není v případě ochrany životního prostředí přílehavé. Ještě horší je potom nedostatečná efektivita soudního jednání. Vzhledem k tomu, že tyto žaloby obvykle nemají odkladný účinek, může být v době vydání pravomocného soudního rozhodnutí nevratná škoda na životním prostředí již napáchána. Třetí kritizovanou oblastí jsou přísné podmínky pro aktivní legitimaci nestátních neziskových organizací.²² Je tedy zjevné, že ani výše popsaná ustanovení v praxi nedostačují k zajištění dostatečné ochrany zájmů nestátních neziskových organizací.

²² Humlíčková, P.: *Mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi*, in : *České právo životního prostředí*, 1/2009 (č. 25), s. 69-70.

K Aarhuské úmluvě byl v roce 2005 přijat dodatek týkající se geneticky modifikovaných organismů. K dnešnímu dni má tento dodatek 26 smluvních stran, mezi nimiž je i Česká republika, avšak dosud nevstoupil v platnost. Samotná Aarhuská úmluva však již byla podepsána 40 zeměmi. Ve 44 zemích již byl ukončen proces její ratifikace.

Naopak Protokol o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek přijatý k Aarhuské úmluvě v Kyjevě 21. května 2003 již v platnost vstoupil a má 27 smluvních stran (38 zemí ho podepsalo).²³ V České republice byl publikován pod číslem 108/2009 Sb. m. s.

Česká republika, přestože Aarhuskou úmluvu podepsala ihned po jejím vzniku, má stále v některých ohledech obtíže naplnit její ustanovení v plném rozsahu. Na příslušná sporná místa naší legislativy bude upozorněno níže.

2.3 Právní principy posuzování vlivů na životní prostředí

Právo životního prostředí vychází z celé řady principů. Na tomto místě bych ráda zmínila ty z nich, které považuji z hlediska institutů EIA a SEA za nejpodstatnější. Jedná se o princip trvale udržitelného rozvoje, princip prevence a předběžné opatrnosti, princip komplexnosti ochrany, princip informovanosti a účasti veřejnosti a princip znečišťovatel platí.

Princip trvale udržitelného rozvoje (*sustainable development principle*) tvoří jakýsi základní rámec. Je možné říci, že představuje společný cíl celé environmentální legislativy. K naplnění tohoto principu je třeba maximálně šetřit neobnovitelné zdroje a ty obnovitelné využívat jen v rámci míry jejich obnovy. Znečišťování by mělo být limitováno na takovou úroveň, aby asimilační schopnosti složek životního prostředí nebyly překročeny. Zároveň tento rozvoj koordinuje ekonomický a společenský rozvoj s cílem zachování kvality životního prostředí. Tento princip se poprvé objevil ve zprávě

²³ <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html> .

Světové komise OSN pro životní prostředí a rozvoj „Naše společná budoucnost“, která vyšla v roce 1987. Z ní pochází i tato definice: „*Trvale udržitelný rozvoj je takovým rozvojem, který naplňuje potřeby přítomných generací, aniž by ohrozil schopnost naplňovat je i generacím budoucím.*“²⁴

Princip prevence (*prevention principle*) je nepochybně pro problematiku posuzování vlivů na životní prostředí nejpodstatnější. V právu životního prostředí plní zcela klíčovou a nezastupitelnou úlohu. Škody na životním prostředí jsou totiž bohužel mnohdy nenapravitelné, a proto je nutné v maximální míře předcházet ohrožování a poškozování životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Zatímco v řadě jiných právních odvětví se vzniklá škoda většinou dá odstranit peněžitou náhradou, tak náprava ekologické újmy je podstatně složitější. Prioritou je zde tzv. naturální restituce, tedy uvedení do předchozího stavu. Vzhledem k tomu, že je ovšem často nemožná, nastupuje subsidiárně kompenzace a na posledním místě finanční náhrada. Přestože náprava ekologické újmy je ze zákona obligatorní, nemalé problémy zde způsobuje zjištění osoby odpovědné, a tedy i povinné. Jako podobný problém se ukazuje také případné vyčíslení škody. Předcházet jí je tedy prioritou.

U vybraných činností, které mohou mít významný negativní dopad na životní prostředí, se tak uplatňuje procedura, díky níž je možné tento vliv odvrátit nebo alespoň zmírnit. Konkrétně si klade za cíl tyto vlivy zhodnotit, nabídnout a porovnat různé varianty řešení a vydat k celé věci expertní stanovisko. To vše by se mělo konat za účasti veřejnosti, investora i státních orgánů, resp. orgánů územních samosprávných celků, tedy všech dotčených subjektů. I přes materiální nezávaznost konečného výsledku tohoto řízení lze touto cestou zabránit realizaci projektů, které by jinak mohly napáchat nenahraditelné škody. Důvodem je, že se provádějí rozsáhlá a komplexní hodnocení za použití různých kritérií, čímž se znásobuje efekt, jehož je možno dosáhnout pouhým použitím standardních technických norem. U strategického posuzování se postupuje do jisté míry obdobně, avšak již v mnohem dřívější fázi. Podrobně budou rozdíly v cílech a metodě EIA a SEA rozebrány níže v dalších částech této práce.

²⁴ http://cs.wikipedia.org/wiki/Trvale_uds%20iteln%20rozvoj.

Princip předběžné opatrnosti (*precautionary principle*) se objevuje již v deklaraci z Ria z roku 1992 (viz výše). S principem prevence velmi úzce souvisí a bývá používán současně. Rozlišujícím prvkem je vědecká nejistota o tom, zda následek skutečně nastane. N. De Sadeleer k němu v knize editorů Sheridan a Lavrysen píše toto: „Čím více problémů věda obsáhne, tím zřejmější je její limitace (nevíme, kolik druhů na Zemi žije, tedy ani kolik jich vyhynulo, apod.). Jedinou jistotou je nejistota, lokální předpoklady se nemusí projevit globálně, dnešní zítra, atd. ... Tento princip se tedy uplatní, pokud není jasná povaha rizika a uvažované jednání může ohrozit životní prostředí. ... Pokud se však principem předběžné opatrnosti budeme řídit striktně, odsoudí nás to k nečinnosti. Proto se zákonodárci a soudy snaží aplikovat tento princip v rozumných mezích. Dávají rozměr možnému riziku, snaží se předvídat škodu a stanoví rozsah potřebných opatření. Zcela spekulativní úvahy jsou však vyloučeny.“²⁵

Princip komplexnosti ochrany je samozřejmě společný všem průřezovým nástrojům ochrany životního prostředí. Původní ochrana jednotlivých složek životního prostředí (ovzduší, voda, půda, ...) se v celkovém měřítku ukázala jako nedostatečná. Tyto složky se totiž navzájem ovlivňují, např. tak, že znečištění proniká z jedné do druhé. Izolovaný pohled se tak stává nedostatečným. V průběhu posuzování vlivů na životní prostředí se zohledňují nejen složky životního prostředí, ale i např. hmotný majetek, kulturní památky a v neposlední řadě i veřejné zdraví. Stejně tak se zohledňuje jejich vzájemné působení a souvislosti. Integrovaná prevence a snižování znečištění je dalším příkladem tohoto modernějšího přístupu. Vztah těchto dvou institutů bude popsán v samostatné kapitole ve čtvrté části.

Princip informovanosti a účasti veřejnosti „vychází z předpokladu, že je-li ochrana životního prostředí veřejným zájmem a má-li každý právo na příznivé životní prostředí, musí mu být právními normami zajištěna možnost se na této ochraně podílet.“²⁶ Konkrétní zakotvení požadavku na informovanost veřejnosti (zveřejňování dokumentů) i na její účast (možnost podávat připomínky a vyjádření písemně nebo na veřejném projednání) se objevují ve všech fázích procesu posuzování vlivů na životní

²⁵ Sheridan, M., Lavrysen, L. (eds.): *Environmental Law Principles in Practice*, Bruxelles : Bruylant, 2002, s. 17-19, s. 41-42.

²⁶ Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2010, s. 53.

prostředí. Jako problematické se však někdy jeví samotné vymezení pojmů veřejnosti a dotčené veřejnosti v procesu posuzování vlivů. Ne vždy se daří v zájmu ochrany životního prostředí prosadit skutečně širokou míru účasti.

Konečně **princip znečišťovatel platí** (*polluter-pays principle*) se v EIA projevuje tak, že navrhovatel záměru nese většinu nákladů na řádný průběh posuzování, protože on je osobou, která má na jeho schválení zájem. Zprostředkovaně hradí i náklady na zpracování posudku, přestože tento dokument zajišťuje příslušný úřad. Tato úprava je sice pochopitelná, ale přesto stále diskutabilní a budu se jí podrobněji věnovat níže.

Podaný výčet principů není úplný, ale snažila jsem se vybrat ty, které jsou pro vytvoření EIA a SEA určující na úrovni mezinárodní, unijní i vnitrostátní.

Posuzování vlivů na životní prostředí se po svém vzniku v USA v roce 1969 velmi rychle rozšířilo do celého světa. Poté, co našlo své pevné místo ve vnitrostátní legislativě vyspělých států, začalo pronikat i do mezinárodních dokumentů, nejprve nezávazných deklamací a posléze i právně závazných mezinárodních úmluv. Tento institut naplňuje moderní průřezový přístup k ochraně životního prostředí a zároveň je jedním z nejdůležitějších způsobů praktického uplatnění principů prevence a předběžné opatrnosti.

Přestože základní komponenty EIA zakotvené již v NEPA zůstaly téměř neměnné, domnívám se, že na základě podaného výkladu mezinárodní právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí je možné vysledovat určité vývojové trendy. Především je to z mého pohledu patrný posun od konkrétního předmětu posuzování (záměr, projekt) k obecnějšímu (koncepte) a posléze se prosazuje současná snaha vzít environmentální hlediska v úvahu při přípravě strategických dokumentů nejvyšší úrovně (politiky), popř. i právních předpisů. Vzhledem ke globálním problémům naší planety je tato tendence jistě pochopitelná.

V neposlední řadě na významu rovněž nabývá monitoring skutečně vzniklých vlivů na životní prostředí (viz post-projektová analýza v Espoo úmluvě, monitoring v SEA protokolu). Konečně SEA protokol nasměroval posuzování vlivů k mnohem většímu a důslednějšímu zohlednění ochrany lidského zdraví při plánování rozvoje. Podle mého názoru bude do budoucna tento faktor hrát stále významnější roli a bude tedy nutné i legislativně lépe upravit praktickou metodiku posuzování vlivů na veřejné zdraví.

3. Unijní právo

Právo životního prostředí v rámci Evropské unie je tvořeno tzv. primárními a sekundárními prameny práva. Primárními prameny jsou smlouvy o založení Evropských společenství, později Evropské unie, a jejich změny. V případě sekundárních pramenů se jedná především o směrnice a v menší míře nařízení. V rámci této práce se budu nadále věnovat pouze pramenům sekundárním.

Posuzování vlivů na životní prostředí je v unijním právu upraveno ve dvou směrnících – tzv. EIA směrnice a SEA směrnice. Kromě nich bych se ve třetí kapitole této části chtěla věnovat předpisům, které s problematikou EIA a SEA úzce souvisí.

3.1 EIA směrnice

Vznik a vývoji institutu EIA a jeho rozšíření do mnoha států světa se stalo inspirací i pro zákonodárce Evropských společenství. ***Směrnice Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí*** (dále jen „EIA směrnice“) byla proto vydána již 27. června 1985. Úprava má tedy v Evropské unii poměrně dlouhou historii. EIA směrnice byla k dnešnímu dni již třikrát novelizována. Bylo to tak zejména v souvislosti s přistoupením Evropské unie jako celku k vybraným mezinárodním úmluvám.

V první řadě se jedná o nejrozsáhlejší novelizaci, ***Směrnici Rady 97/11/ES, kterou se mění směrnice 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, a dále o Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.***

Minimální změnu EIA směrnice pak přinesla ještě **směrnice 2009/31/ES, o geologickém ukládání oxidu uhličitého.**

EIA směrnice byla prvním právním předpisem v Evropské unii, tehdy ještě Evropských společenstvích, který se posuzováním vlivů na životní prostředí zabýval. Byla vydána za účelem zavedení, popř. sjednocení právní úpravy EIA v unijním právu a pro realizaci principu prevence a předcházení ohrožení životního prostředí u zdroje. Ve své preambuli se směrnice odvolává na akční programy Společenství z let 1973, 1977 a 1983 a neopomíná ani zdůraznit, že případné odlišnosti v legislativě členských zemí mohou vytvářet nerovné soutěžní podmínky na společném trhu.

Povolení k realizaci veřejného nebo soukromého projektu, který by mohl mít významný vliv na životní prostředí, může být podle směrnice vydáno až po provedení zhodnocení tohoto případného vlivu. Navíc určité typy záměrů nemusí mít v každém případě významný vliv na životní prostředí, avšak musí být posuzovány, pokud členské státy usoudí, že to jejich povaha vyžaduje. Ve výjimečných případech je členský stát oprávněn v konkrétním případě posouzení vlivů neprovést, ovšem musí o tom neprodleně informovat veřejnost a Komisi a musí uvést důvody, proč se posouzení nebude konat. Z působnosti směrnice jsou dále obecně vyňaty záměry sloužící obraně státu a záměry, jejichž součástí by byly v členských státech schvalovány specifickým právním předpisem.

Záměrem se podle čl. 1 směrnice rozumí provádění stavebních prací nebo výstavba jiných zařízení nebo děl nebo jiný zásah do prostředí a krajiny včetně prací pro těžbu nerostných surovin. Posuzování vlivů se může stát součástí již existujících řízení, v nichž se rozhoduje o povolení projektu, nebo mohou být vytvořena řízení nová.

Článek 3 taxativně vyjmenovává, že v průběhu procesu EIA se hodnotí přímé i nepřímé vlivy projektu na člověka, faunu, flóru, půdu, vodu, ovzduší, podnebí, krajinu, interakce mezi výše uvedenými faktory, hmotný majetek a kulturní dědictví.²⁷

²⁷ Novelou 97/11/ES byl hmotný majetek a kulturní dědictví zařazen výše za krajinu a byl takto zahrnut mezi faktory, u nichž se hodnotí i vzájemné působení.

Objektem posuzování jsou projekty uvedené v přílohách směrnice. Příloha I obsahuje výčet projektů, u nichž je posuzování obligatorní, a příloha II záměry, které podléhají posouzení, pokud to členský stát považuje za potřebné vzhledem k jejich povaze. V takovém případě má členský stát dvě možnosti, jak blíže charakterizovat objekt posuzování – buď upřesní typy projektů, které mají být posuzovány, nebo stanoví kritéria nebo prahové hodnoty, na jejichž základě bude možné tyto záměry specifikovat. Směrnice v původním znění měla ještě přílohu III, která vymezovala informace poskytované investorem neboli oznamovatelem (v novelizovaném znění má tato příloha číslo IV). Oznamovatel by měl mimo jiné „v případě potřeby“ předložit i zvažované alternativy projektu spolu se zdůvodněním výběru jedné z nich jakožto varianty předložené k posouzení a také tzv. netechnické shrnutí.

Bližší úpravu procesu posuzování obsahují články 5-10 směrnice. Informace předané investorem jsou postoupeny dotčeným úřadům, které se mohou k věci vyjádřit. Patřičný prostor včetně možnosti vyjádřit své stanovisko musí být dán rovněž veřejnosti. V čl. 6 odst. 3 je zakotvena povinnost členských států vymezit pojem „dotčená veřejnost“ a stanovit způsob a další podmínky účasti veřejnosti, nutnost informovat dotčenou veřejnost o rozhodnutí, že projekt bude realizován, apod. V případě projektů, které budou mít pravděpodobně významný vliv na životní prostředí na území jiného členského státu, musí být dotčený členský stát informován a projekt s ním musí být konzultován.

Ve směrnici je výslovně stanoveno, že informace získané v průběhu posuzování vlivů je nutné vzít v úvahu při vydávání povolení k realizaci záměru. Ustanoveními směrnice výslovně nesmí být dotčeny vnitrostátní požadavky na ochranu služebního a obchodního tajemství a veřejného zájmu.²⁸ Původní znění směrnice rovněž ustanovovalo právo členských států stanovit přísnější pravidla EIA.²⁹ Členským státům byla dána tříletá lhůta k implementaci směrnice.

První a nejobsáhlejší novelizace EIA směrnice byla provedena **direktivou č. 97/11/ES** s cílem vyjasnit, doplnit a zlepšit pravidla posuzování, aby byla její

²⁸ Novelou 97/11/ES byla doplněna ještě ochrana duševního vlastnictví.

²⁹ Novelou 97/11/ES byla tato možnost zrušena.

ustanovení aplikována účinněji. Dalšími podněty k novelizaci byla vhodnost rozšíření a upravení seznamu projektů podléhajících posuzování kvůli jejich významným vlivům na životní prostředí, snaha uvést směrnici do souladu s Espoo konvencí, k níž Společenství přistoupilo, a některé další.

V novelizovaném článku 2 odst. 1 je nyní výslovně zakotvena nutnost provést posouzení vlivů u projektů, které mohou významně ovlivnit životní prostředí v důsledku své povahy, velikosti, umístění apod. Zmíněné ustanovení toto posouzení definuje jako nezbytnou podmínku vydání souhlasu k realizaci takového projektu. Členské státy mohou stanovit jediný postup k tomu, aby byly splněny požadavky této směrnice a směrnice Rady 96/61/ES, o integrované prevenci a omezování znečištění (dále jen „IPPC směrnice“). Právo členského státu vyjmout ve výjimečných případech určité projekty z povinnosti posuzování zůstalo i nadále zachováno.

Podle článku 4 projekty uvedené v příloze I opět podléhají posouzení vždy a u projektů, které vyjmenovává příloha II, členské státy určí, zda se budou posuzovat přezkoumáním případ od případu nebo prostřednictvím prahových hodnot nebo kritérií nebo se budou oba tyto přístupy kombinovat. Při posuzování případ od případu i při stanovování kritérií se mají vzít v úvahu relevantní kritéria výběru uvedená v nové příloze III.

Články 5-10 opět specifikují proces EIA. Oznamovatel je povinen obstarat a poskytnout údaje podle přílohy IV, je přitom oprávněn požádat příslušné úřady o stanovisko ohledně informací, které je povinen předat. Nově je nutné obligatorně uvádět nástin alternativ a uvést hlavní důvody, proč byla vybrána právě předložená varianta, a to s ohledem na environmentální vlivy. Pokud má jakýkoli úřad k dispozici informace relevantní pro posuzování vlivů v daném případě, je povinen je investorovi poskytnout.

K projektu se vyjadřují dotčené úřady, které se zabývají environmentální problematikou. Členské státy musí v přiměřené době zajistit zveřejnění údajů shromážděných investorem i zveřejnění jakékoli žádosti o schválení záměru

podléhajícího EIA. Veřejnosti musí být dán prostor k vyjádření dříve, než je vydáno povolení k realizaci záměru.

Pod vlivem Espoo úmluvy značně rozšířený článek 7 je věnován posuzování projektů, které mohou mít významné vlivy na životní prostředí v jiném členském státě. Na základě informací poskytnutých státem původu se dotčený členský stát rozhodne, zda se hodlá procesu EIA zúčastnit. Musí být zajištěna i účast veřejnosti na území členského státu, který pravděpodobně bude významně ovlivněn. Zainteresované členské státy si svá stanoviska následně vyjasňují na společných jednáních.

Při rozhodování o povolení záměru je nutné zohlednit shromážděné podklady včetně výsledků mezinárodních jednání. O konečném rozhodnutí ve věci je informována veřejnost. Součástí této informace jsou i hlavní důvody, na nichž je rozhodnutí založeno. Podstatné je, že tato novela nahradila stávající přílohy novými a jedna byla přidána navíc (nová příloha III stanoví screeningová kritéria).

Podruhé byla EIA směrnice novelizována **směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně**. Důvodem bylo přistoupení Společenství k Aarhuské úmluvě.

Tato novela tedy mění více sekundárních právních předpisů EU. Nejprve stanoví ve svém čl. 2 podmínky účasti veřejnosti na plánech a programech podle předpisů uvedených v příloze I, kde jsou vyjmenovány směrnice o odpadech, o ochraně vod, o bateriích a akumulátorech obsahujících určité nebezpečné látky, a řada dalších. Následuje transpozice požadavků stanovených Aarhuskou úmluvou do EIA směrnice a IPPC směrnice.

V EIA směrnici je nově definována veřejnost i dotčená veřejnost. Obdobně jako v Aarhuské úmluvě jsou zvláštní práva přiznána nevládním organizacím zaměřeným na ochranu životního prostředí. Tyto mají bez dalšího prokazování zájem na ochraně

životního prostředí. Důraz je kladen na úplné a včasné informování veřejnosti, a to jednak veřejnosti obecně, jednak potom některé další informace je třeba poskytnout dotčené veřejnosti. Dotčená veřejnost má možnost aktivně se účastnit rozhodovacího procesu v době, kdy jsou všechny možnosti ještě otevřené.

V posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států nastala změna v tom smyslu, že dotčený stát má nyní možnost participovat na vlastních rozhodovacích řízeních, nikoli jen na EIA, jak tomu bylo do té doby.

Poslední významnou změnou dle této novelizace bylo doplnění nového čl. 10a, který se týká právní ochrany. Členské státy musí zajistit příslušníkům dotčené veřejnosti možnost dosáhnout přezkoumání zákonnosti různých rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti po stránce hmotné i procesní před soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem. Podobně jako v Aarhuské úmluvě jsou chráněny zájmy nevládních ekologických organizací a je kladen důraz na rychlost, nestrannost a levnost řízení. Členské státy musí samy aktivně informovat své občany o možnosti takového soudního nebo správního přezkumu.

Drobnou změnu přinesla ještě **směrnice 2009/31/ES, o geologickém ukládání oxidu uhličitého**. Do příloh I a II byla doplněna některá vybraná zařízení. Do vlastního textu EIA směrnice však tato direktiva nezasáhla.

Přestože EIA směrnice byla vydána již v roce 1985, neznamená to, že by institut EIA byl hladce a bezproblémově zakotven v právních rádech členských států skutečně již v 80. letech. Ve stanovené tříleté lhůtě stihlo směrnici implementovat pouze 5 zemí. Ještě v roce 1998 Komise oznámila, že legislativa Španělska, Irska, Řecka, Itálie, Portugalska, Belgie a Německa stále dostatečně nezajistila transpozici jejich požadavků.³⁰

³⁰ Krämer, L.: *E.C. Environmental Law*, Fourth editon, London : Sweet & Maxwell, 2000, s. 113-115.

Opožděnou implementací EIA směrnice se ostatně opakovaně zabýval i Evropský soudní dvůr (dnešní Soudní dvůr EU), a to opakovaně v řízeních proti různým členským státům.³¹

Mezi hlavní problémy direktivy patří široká diskreční pravomoc administrativy, která někdy vede k neaplikaci některých ustanovení. Dále nezávaznost EIA stanoviska, kdy administrativa může povolit projekt, byť by se u něj předpokládaly velmi vážné negativní environmentální vlivy. Nejsou rovněž vyžadovány pravidelné zprávy Komisi o plnění směrnice, apod. Účinnějšího prosazování EIA se Komise snažila dosáhnout tak, že podmínila čerpání finančních prostředků z Evropských fondů provedením procedury EIA u spolufinancovaných projektů. To však největší příjemci peněz z těchto fondů prohlásili za diskriminační opatření.³²

Přes tyto nastíněné potíže je význam EIA direktivy v evropském prostoru nezpochybnitelný.

3.2 SEA směrnice

Strategické posuzování vlivů na životní prostředí, tedy posuzování environmentálních vlivů koncepcí, plánů, programů či politik má své nezpochybnitelné výhody oproti posuzování projektovému. Provádí se v dřívější fázi plánování rozvoje území, výstavby určitých zařízení, apod. Teprve na základě schválených koncepčních dokumentů, ať už na úrovni státní či regionální, je možné předkládat návrhy konkrétních záměrů neboli projektů.

Z této časové souslednosti vyplývá, že konkrétní projekt, který podléhá procesu EIA, je zpracováván již na základě a v mezích dokumentu strategického. Není-li tedy ochrana životního prostředí vzata v úvahu při přípravě koncepčních dokumentů, je

³¹ Kružíková, E., Adamová, E., Komárek, J.: *Právo životního prostředí Evropských společenství, Praktický průvodce*, Praha : Linde, 2003, s. 61-78.

³² Krämer, L.: *E.C. Environmental Law*, Fourth editon, London : Sweet & Maxwell, 2000, s. 113-115.

pozitivní efekt EIA značně snížen. Je možné takto vylepšit detaily, ale už ne zvrátit celý vývoj situace, např. využití území.

Postupem doby se ukazovalo, že pokud by se významné prvky EIA (uplatnění principu prevence, zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu, možnost vyvolat veřejnou diskuzi a vzít její závěry v úvahu) uplatnily již dříve, mohly by přinést ještě větší výhody pro životní prostředí.

Pro doplnění ještě na tomto místě uvádím, že jednotlivé pojmy používané pro označení strategických dokumentů se v různých zemích a oblastech liší a obvykle se také názvosloví odvíjí od míry konkrétnosti daného dokumentu. Plán či program bývají bližší realizační, resp. projektové, fázi než politika vydávaná pro celý stát.

Přestože zákonodárci dlouho věděli, že zájmy ochrany životního prostředí budou nejlépe chráněny, budou-li zohledněny už ve strategické fázi rozvoje, trvala příprava SEA legislativy na úrovni mezinárodní i unijní mnohem déle. Důvodem byla např. neochota státních orgánů nechat veřejnost vstupovat do své rozhodovací pravomoci nebo také obtížnost vytvoření společného rámce pro proces vytváření koncepčních dokumentů v různých státech a na různých úrovních.

O vývoji, který předcházel přijetí SEA směrnice, píše ve svém článku L. Dvořák: „Vzhledem k datu přijetí SEA směrnice možná překvapí, že první úvahy Komise o možnosti zavedení tohoto nástroje ochrany životního prostředí do komunitární legislativy se datují již od poloviny 70. let. Inspirována americkou úpravou studovala Komise již tehdy proveditelnost SEA v Evropě a v souvislosti se zahájením prací na přípravě budoucí EIA směrnice měla dokonce v úmyslu pokrýt projekty i strategické dokumenty v jediné směrnici. O dekádu později bylo reálně zvažováno přijetí samostatné směrnice o SEA, která by doplnila EIA směrnici z roku 1985. Situaci však komplikoval mj. neexistující právní základ pro činnost Společenství v oblasti ochrany životního prostředí.“³³

³³ Dvořák, L.: *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*, in : *České právo životního prostředí*, 1/2010 (č. 27), s. 19.

Nakonec však trvalo přijetí společné unijní právní úpravy strategického posuzování vlivů na životní prostředí celých dlouhých 16 let od vydání EIA směrnice. ***Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí*** (dále jen „SEA směrnice“) byla vydána 27. června 2001 a členské státy měly za úkol její požadavky transponovat do 21. července 2004. Tento předpis doposud nebyl novelizován.

Ve své preambuli se SEA směrnice odvolává na pátý akční program Evropského společenství pro životní prostředí, Úmluvu o biodiverzitě a Espoo úmluvu. Směrnice má k dosažení trvale udržitelného rozvoje přispět mimo jiné praktickým uplatněním principu předběžné opatrnosti. Ve svých úvodních ustanoveních dále směrnice požaduje, aby členské státy měly ve svém systému posuzování vlivů zakotven určitý společný základ procedurálních pravidel za účelem zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí. Přijetí SEA by mělo přinést dokonce i konkrétní prospěch podnikům tím, že jim poskytne soudržnější rámec pro jejich fungování.

Jedná se o směrnici procesního charakteru, přičemž její požadavky mají být buď zahrnuty do již existujících procesů, nebo mohou být za tímto účelem vytvořeny mechanismy nové. Směrnice také opakovaně zdůrazňuje nutnost vyloučit možná duplicitní či multiplicitní posuzování v rámci hierarchie vydávání koncepčních dokumentů.

Strategickému posuzování by vždy měly podléhat plány a programy vytvářející rámec pro záměry uvedené v přílohách EIA směrnice a ty, které vyžadují posouzení podle směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (tzv. „směrnice o stanovištích“, blíže viz následující kapitola). Tímto ustanovením preambule je tedy vztah mezi EIA a SEA směrnicemi jasně vymezen.

Duplicitnímu posuzování se má rovněž zabránit, jestliže by koncepce vyžadovala posouzení současně podle SEA směrnice a podle jiných předpisů EU. Zákonodárce v demonstrativním výčtu uvádí směrnici Rady 79/409/EHS o ochraně

volně žijících ptáků (tzv. „směrnice o ptácích“, dnes již zrušena a nahrazena novou s číslem 2009/147/ES, blíže viz následující kapitola) a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky.

Objekt posuzování je komplexně vymezen v čl. 3 a stejně jako u EIA směrnice je u části plánů a programů posuzování obligatorní a u části fakultativní. Obligatorně se posuzují koncepce z vymezených odvětví (zemědělství, lesnictví, rybolov, energetika, průmysl, doprava, nakládání s odpady, vodohospodářství, telekomunikace, turistika, územní plánování a využívání půdy), které stanoví rámec pro posuzování záměrů podle EIA směrnice. Dále pak koncepce, které mohou mít významný vliv na území podle směrnice o stanovištích.

Fakultativně podléhají SEA plány a programy pro využití menších území nebo menší změny koncepcí jinak podléhajících posuzování a jiné koncepce. U nich vždy musí stát určit, zda mohou mít významný vliv na životní prostředí. Členské státy mají toto posuzovat případ od případu nebo stanovením druhů koncepcí nebo kombinací těchto metod. Opět jsou stanovena pomocná kritéria, o něž se má rozhodnutí států opírat (příloha II).

Výjimky jsou stanoveny pro koncepce sloužící cílům národní obrany a finanční a rozpočtové plány a programy.³⁴ Do plánů a programů podléhajících SEA jsou rovněž zahrnuty ty, které jsou spolufinancovány z finančních prostředků Evropského společenství.

Pokud je v daném případě požadováno posuzování vlivů, je nutné připravit zprávu o vlivech na životním prostředí, která obsahuje náležitosti vymezené směrnicí. SEA směrnice definuje v čl. 2 „posouzení vlivů na životní prostředí“ 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*“.

³⁴ Poslední výjimka se týkala koncepcí spolufinancovaných z různých specifických evropských fondů v rámci probíhajících období. Tato období však již uplynula.

Důležité je, že celý SEA proces probíhá během přípravy plánu nebo programu a před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu. Tím vlastně takovouto koncepci průběžně dotváří a environmentálně zlepšuje. Naproti tomu metodou EIA se hodnotí již hotový návrh záměru, v lepším případě více jeho alternativ.

Zpráva o vlivech na životní prostředí popisuje možné významné vlivy na životní prostředí a má za úkol nabídnout i „rozumná náhradní řešení“. Příloha I určuje, které informace mají být součástí tohoto dokumentu.

Při posuzování má být zabezpečena potřebná míra transparentnosti rozhodování, účast veřejnosti a informovanost. Členské státy mají samy vymezit, které orgány je třeba konzultovat a kdo je veřejností a dotčenou veřejností (nevládní organizace jsou i zde zvláště zmíněny).

SEA směrnice se ve své preambuli mimo jiné odvolává na Espoo konvenci a zmiňuje tehdy probíhající proces přípravy SEA protokolu. Přeshraničním konzultacím je potom věnován samostatný čl. 7. Iniciativa k jejich zahájení může vzejít jak ze strany státu původu, tak i dotčeného státu. Státu, na jehož území může mít realizace plánu nebo programu významný vliv, je třeba zaslat návrh příslušné koncepce spolu se zprávou o vlivech na životní prostředí. Poté se fakultativně konají konzultace, pokud dotčený stát projeví zájem. K věci se může vyjádřit i veřejnost této země.

Při konečné přípravě plánu nebo programu, před jeho přijetím nebo předáním k legislativnímu procesu, je třeba vzít v úvahu zprávu o vlivech na životní prostředí, vyjádření příslušných orgánů a veřejnosti, popř. výsledky mezistátního posuzování. Poté je třeba o přijaté koncepci informovat všechny zúčastněné i veřejnost.

Významné vlivy plánů a programů se obligatorně monitorují a případně lze s jejich pomocí provést i nápravná opatření. Na závěr je ještě výslovně deklarováno, že ustanovení EIA směrnice ani jiných unijních právních předpisů nejsou touto směrnicí dotčena.

Požadavky SEA směrnice měly členské státy implementovat do 21. července 2004. Podobně jako v případě EIA směrnice jim to však činilo značné problémy. Obtíže spojené s transpozicí požadavků SEA směrnice popisuje ve svém článku L. Dvořák: „Ukázalo se, že mnohé členské státy musí velmi podstatným způsobem změnit předpisy upravující přijímání jednotlivých plánů a programů, nehledě na absenci metodických postupů, nedostatek odborníků, apod. V nevýhodě samozřejmě byly ty členské země, které před rokem 2004 neměly ve svých právních předpisech žádnou úpravu tohoto institutu. O všech těchto komplikacích svědčí nejlépe fakt, že ke dni ukončení implementačního období SEA směrnice pouze 9 (a z nich pouze 3 tzv. staré) z tehdejších 25 členských zemí ES oznámilo (notifikovalo) provedení transpozice.“³⁵

Česká republika tehdy jako nový členský stát byla mezi zmiňovanými devíti státy, které tuto povinnost splnily včas. Evropská komise vedla řadu řízení se státy, které směrnici ani v dalším roce neimplementovaly, a některá z nich pak byla řešena u Evropského soudního dvora.

3.3 Ostatní související unijní legislativa

V poslední kapitole této části bych se chtěla, nyní již méně podrobně, věnovat těm sekundárním unijním předpisům, které s posuzováním vlivů na životní prostředí ve větší či menší míře souvisí a rozhodujícím způsobem pochopitelně ovlivňují i českou právní úpravu. Konkrétně budu věnovat pozornost problematice integrované prevence a omezování znečištění, směrnicím, které položily základ evropské soustavy NATURA 2000, a nařízení o použití ustanovení Aarhuské úmluvy.

Integrovaná prevence a omezování znečištění (z anglického *Integrated Prevention and Pollution Control*, zkratka *IPPC*) je dalším nástrojem průřezového neboli horizontálního charakteru vytvořeným zákonodárci k zabezpečení ochrany životního prostředí jako celku. Objektem zájmu jsou v případě IPPC vybraná zařízení

³⁵ Dvořák, L.: *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*, in : *České právo životního prostředí*, 1/2010 (č. 27), s. 20-21.

průmyslového charakteru a vlastní proces IPPC je řízením k povolení provozování takového zařízení.

Na úrovni Evropských společenství bylo IPPC upraveno *směrnicí Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění* (dále jen „IPPC směrnice“). Tato směrnice byla mnohokrát novelizována, a proto evropské orgány přistoupily k vydání tzv. kodifikovaného znění – *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění*. V současné době už se platnost této směrnice, která byla implementována do právního řádu České republiky, chýlí ke konci. Ona i 6 dalších směrnic (o odpadech z průmyslu oxidu titaničitého, o spalování odpadů a další) bude totiž nahrazena zcela novou *směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění)*. Vzhledem k vydání směrnice o průmyslových emisích skončí platnost IPPC směrnice 6. ledna 2014.³⁶

Za zmínku stojí také doplnění integrovaného posuzování zřízením evropského registru úniků a přenosů znečišťujících látek – *nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 166/2006*.

IPPC je naplněním několika principů ochrany životního prostředí – zejména principu prevence, komplexnosti ochrany, zásady znečišťovatel platí a zásady předcházení znečištění přímo u zdroje. Prostředkem k dosažení environmentálních cílů je v tomto případě udělování integrovaného povolení k provozu vybraných velkých průmyslových a zemědělských zařízení.

Provádění posuzování vlivů na životní prostředí dle EIA směrnice výslovně není IPPC směrnicí dotčeno. Naopak závěry EIA musí být při povolování zařízení podléhajících IPPC vzaty v úvahu. V praxi je běžné, že jedno zařízení podléhá zkoumání EIA i IPPC, rozdíly mezi oběma systémy budou podrobněji vysvětleny s ohledem na český právní řád v 5. kapitole 4. části této práce.

³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/> .

Předmětem procesu IPPC je povolování činností vyjmenovaných v příloze I směrnice. Důležité je, že integrované povolení musí získat nejen nová zařízení před jejich uvedením do provozu, ale i zařízení stávající. Adresátem většiny povinností uložených IPPC směrnicí je provozovatel daného zařízení.

Důležitým prvkem je požadavek na použití tzv. nejlepších dostupných technik (z anglického *Best Available Techniques*, zkratka *BAT*). Nejlepší dostupná technika je v čl. 2 odst. 12 kodifikovaného znění IPPC směrnice definována jako *„nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje činností a jejich provozních metod dokládající praktickou vhodnost určité techniky jako základu pro stanovení mezních hodnot emisí, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, a pokud to není možné, alespoň tyto emise omezit a zabránit tak nepříznivým dopadům na životní prostředí jako celek“*.

IPPC směrnice rovněž umožňuje veřejnosti účastnit se povolovacích řízení k provozování zařízení a zvláštní práva včetně přístupu k právní ochraně jsou i zde přiznána dotčené veřejnosti. Účinky zařízení, které překračují hranice států, jsou konzultovány mezi státem původu a státem, který může být vlivem provozu zařízení negativně dotčen.

Jednou vydané povolení není neměnné. Provozovatel musí ohlašovat veškeré změny provozu a ty větší jsou pak znovu posuzovány. I pokud ke změně nedojde, má být v určitých případech povolení dále přezkoumáno a v případě potřeby jeho podmínky aktualizovány.

Následuje charakteristika dvou předpisů z oblasti ochrany přírody, které vytvořily soustavu NATURA 2000. Důvodem je, že záměry nebo koncepce realizované ve zvláště chráněných oblastech této soustavy podléhají specifickému, přísnějšímu režimu EIA nebo SEA.

Soustava NATURA 2000 byla vytvořena za účelem ochrany určitých vzácných území a druhů rostlin a živočichů, které tato území obývají. „Cílem této soustavy je zabezpečit v přirozeném areálu rozšíření a ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů

přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejcennější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitou oblast (endemické).³⁷

Konkrétně je NATURA 2000 tvořena tzv. evropsky významnými lokalitami a ptačími oblastmi. Právním základem jsou *směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin* (tzv. „směrnice o stanovištích“) a *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně volně žijících ptáků*, která nahradila původní směrnici 79/409/EHS se stejným názvem (tzv. „směrnice o ptácích“).

Vzorem k vytvoření NATURA 2000 byla soustava Smaragd založená Bernskou úmluvou o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť z roku 1979. Rozdíl mezi oběma systémy je však v jejich právní závaznosti. Zatímco vyhlášení oblastí Smaragd nebylo vymahatelné, vybudování oblastí NATURA 2000 lze vynutit soudní cestou. NATURA 2000 se tak stala minimálním společným základem územní ochrany v rámci celé Evropské unie doplňujícím národní ochranářské systémy (překryv oblastí NATURA 2000 s národními systémy je u evropsky významných lokalit cca 70%, u ptačích oblastí cca 60%).³⁸

Evropsky významné lokality a ptačí oblasti se významným způsobem odlišují formou jejich vyhlášení. „Zatímco lokality SPA (*Special Protection Areas*) podle směrnice o ptácích vyhláší každý členský stát samostatně, lokality SCI (*Sites of Community Importance*) podle směrnice o stanovištích naopak procházejí složitým procesem navrhování do národního seznamu a následného schvalování Evropskou komisí. Zatímco se SPA podle směrnice o ptácích stávají součástí soustavy NATURA 2000 automaticky ihned po svém vyhlášení, evropsky významné lokality SCI budou zařazeny do soustavy NATURA 2000 až po svém schválení v Bruselu a následném vyhlášení členským státem.“³⁹

³⁷ Bussinow, M.: *NATURA 2000 - Problematika posuzování vlivů z pohledu autorizované osoby*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2010 č. 4, s. 2.

³⁸ Stejskal, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Praha : Linde, 2006, s. 282-283.

³⁹ Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2010, s. 360.

K dnešnímu dni je v České republice 1082 evropsky významných lokalit a 41 ptačích oblastí zařazených do soustavy NATURA 2000.⁴⁰ Tato území tak pokrývají 10,11% území České republiky.⁴¹

Jak jsem již zmínila výše, příčinou, proč má NATURA 2000 v mé rigorózní práci své místo, je odlišné posuzování vlivů záměrů a koncepcí, které mají být na těchto územích realizovány. Popisu tohoto zvláštního režimu tzv. „naturového hodnocení“ se budu podrobně věnovat v 6. kapitole 4. části této práce.

Posledním unijním předpisem, kterému bych na tomto místě chtěla věnovat svou pozornost, je *nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství* (dále jen „nařízení o použití Aarhuské úmluvy“).

Nařízení bylo vydáno 6. září 2006 za účelem doplnění souboru předpisů, které byly již dříve přijaty k realizaci požadavků Aarhuské úmluvy, o předpis zavazující orgány a subjekty Společenství chovat se v souladu s úmluvou. Deklarovaným cílem je rovněž zakotvení všech tří pilířů Aarhuské úmluvy v jediném normativním aktu. Nařízení vychází taktéž z šestého akčního programu Společenství pro životní prostředí z roku 2004. Nařízení je přímo závazné a použitelné ve všech členských státech od 28. června 2007.

Na unijní úrovni bylo již 30. května 2001 vydáno nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Nařízení o použití Aarhuské úmluvy požadavky tohoto dřívějšího nařízení akcentuje a rozšiřuje jeho použitelnost na všechny ostatní orgány a subjekty Společenství (a to i když jednají v zákonodárné funkci, což je možná výjimka nabídnutá Aarhuskou úmluvou).

⁴⁰ <http://www.nature.cz/natura2000-design3/hp.php> .

⁴¹ Bussinow, M.: *NATURA 2000 - Problematika posuzování vlivů z pohledu autorizované osoby*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2010 č. 4, s. 2.

V souladu s požadavky Aarhuské úmluvy je i zlepšení informovanosti za účelem ochrany veřejného zdraví. Proto nařízení o použití Aarhuské úmluvy výslovně stanoví, že akční program Společenství v oblasti veřejného zdraví a související předpis⁴² nesmí být dotčeny.

Nařízení definuje pojmy veřejnost, informace o životním prostředí, plány a programy týkající se životního prostředí, apod. I v tomto předpise platí zákaz diskriminace, ať už z důvodu státní příslušnosti, národnosti nebo bydliště. Zvláštní práva jsou přiznána nevládním organizacím zabývajícím se ochranou životního prostředí.

Nejrozsáhlejší hlava II se týká přístupu k informacím o životním prostředí. Orgány a subjekty Společenství, které takové informace zpracovávají, tak mají činit kvalitně, aby informace byly „aktuální, přesné a srovnatelné“. Tyto informace pak mají prostřednictvím informačních technologií aktivně šířit, popř. uvádět odkazy na internetové stránky, kde je možné je nalézt.

Je-li podána žádost o zpřístupnění informací týkající se emisí do životního prostředí, musí být dotaz zodpovězen. Jinak lze udělat výjimku, avšak důvody pro takové výjimky je nutné vykládat restriktivně. Žádost o informace je však možné odmítnout, „*v případě, kdy by zpřístupnění těchto informací nepříznivě ovlivnilo ochranu životního prostředí, jehož se informace týkají, jako jsou například místa rozmnožování vzácných druhů*“⁴³. Pokud dotazovaný orgán nemá informace k dispozici, neprodleně o tom žadatele informuje.

Nařízení požaduje zajištění účasti veřejnosti na plánech a programech týkajících se životního prostředí a v tomto případě i ukládá orgánům a subjektům Společenství určit, kdo je dotčenou veřejností. Účast musí být zaručena v době, „*když možnosti volby*

⁴² Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 2119/98/ES o zřízení sítě epidemiologického dozoru a kontroly přenosných nemocí ve Společenství.

⁴³ Ustanovení čl. 6 odst. 2 nařízení o použití Aarhuské úmluvy.

*jsou ještě otevřeny*⁴⁴. Lhůta pro připomínky veřejnosti musí být v zásadě minimálně osm týdnů a tyto připomínky je nutné vzít při rozhodování v úvahu.

Nařízení dále stanoví možnosti nevládních organizací žádat orgán nebo subjekt Společenství, který vydal napadený správní akt, nebo naopak žádný nevydal, i když tak učinit měl, o vnitřní přezkum. Pokud neuspějí, mohou podat žalobu k Soudnímu dvoru EU.

Evropská společenství se poměrně brzy připojila ke snaze chránit životní prostředí svých členských států formou projektového posuzování vlivů na životní prostředí. Cesta k zavedení posuzování strategického však byla mnohem delší. U řady členských států se Společenství a později Evropská unie setkala s nepochopením a neochotou zavést tyto environmentální nástroje do praxe. Náprava pak mnohdy musela být vynucena soudní cestou, a to i přesto, že ve srovnání s úpravou na mezinárodním poli legislativa unijní rozhodně není z mého pohledu nijak „revoluční“. Nenastoluje nové trendy, ale spíše se inspiruje a implementuje přijaté mezinárodní závazky.

Československo a následně Česká republika se o unijní (v té době komunitární) právní systém začala zajímat krátce po sametové revoluci v listopadu 1989. České právo životního prostředí jím bylo ovlivněno od samého počátku a v souvislosti s přístupovými jednáními nabyla potřeba aproximace práva na intenzitě. Se vstupem České republiky do Evropské unie 1. května 2004 jsou uvedené předpisy právně závazné i u nás, ať už přímo (nařízení) nebo prostřednictvím legislativy transponující jejich obsah (směrnice).

⁴⁴ Ustanovení čl. 9 odst. 1 nařízení o použití Aarhuské úmluvy.

4. České právo

Část o českém právu je stěžejním úsekem mé rigorózní práce. Mezinárodní i unijní právo, jak bylo zachyceno v předchozích částech, bylo pro náš právní řád inspirací a do určité míry i determinantou.

Mou snahou je poskytnout co nejkomplexnější pohled na projektové i strategické posuzování vlivů na životní prostředí v jeho historických souvislostech i ve vztahu k souvisejícím environmentálním nástrojům. Bude popsán proces EIA i SEA a jejich jednotlivé komponenty a naznačena jejich úskalí.

4.1 Vznik a vývoj EIA a SEA v České republice

4.1.1 Ústavní základy

Ochrana životního prostředí je v právním řádu České republiky v různých formách zakotvena již v předpisech nejvyšší právní síly, tedy v ústavních zákonech. V Ústavě České republiky má kromě preambule, v níž se mimo jiné deklaruje potřeba střežit a rozvíjet zděděné přírodní bohatství, jistě rozhodující význam především čl. 7. Ten zakotvuje povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů i o ochranu přírodního bohatství. V této úloze je stát zcela nezastupitelný vzhledem k tomu, že žádný jiný subjekt nikdy nemůže mít k této činnosti dostatek právních, administrativních ani ekonomických prostředků a nástrojů.

Explicitně se environmentálním tématům věnuje ještě čl. 43 odst. 4 Ústavy, podle něhož vláda rozhoduje o vyslání našich ozbrojených sil mimo území státu nebo naopak o pobytu cizích vojsk u nás na dobu maximálně 60 dnů mimo jiné, jde-li o účast

na záchranných pracích při živelních pohromách, průmyslových nebo ekologických haváriích.

Nepřímý, ale zcela klíčový dopad na právo životního prostředí má však v Ústavě ustanovení čl. 10, které je generální recepční klauzulí sloužící k inkorporaci mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, do vnitrostátního právního řádu. Konkrétně stanoví, že: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“

Citované znění článku 10 je však v Ústavě teprve od její nevýznamnější novely provedené ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. Tento ústavní zákon nabyl účinnosti dnem 1. června 2002. Do té doby (od roku 1991 do května 2002) byly bezprostředně závazné pouze mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách. Ty měly také přednost před zákonem. Podíváme-li se ještě hlouběji do historie, před rokem 1991 byl vztah mezi mezinárodním a vnitrostátním právem chápán čistě dualisticky, jako existence dvou právních systémů, které mají pouze určité vzájemné vazby.⁴⁵

Řešení nově zvolené, kdy mezinárodní smlouvy (pokud splňují vymezené podmínky) jsou přímo součástí českého právního řádu a mají dokonce aplikační přednost před zákonem (samozřejmě pokud jsou samovykonatelné, *self executing*), má pochopitelně rozhodující význam pro celý právní řád. Domnívám se však, že v právu životního prostředí je dopad tohoto ustanovení skutečně mimořádný.

Životní prostředí totiž nezná hranice, které člověk na Zemi uměle vytvořil, a proto jeho ochrana, pokud by byla omezena na státní území, by byla značně oslabena. Řada faktorů ohrožujících životní prostředí je globálního rázu stejně jako výsledně,

⁴⁵ Blíže viz Šturma, P., Damohorský, M. a kol.: *Mezinárodní právo životního prostředí, Část I – obecná*, Praha : IFEC, 2004, s. 108-115 a Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2010, s. 144-147.

mnohdy bohužel nevratné, změny. Proto má právo životního prostředí na poli mezinárodního společenství své nezastupitelné místo. Česká republika, jakožto signatářský stát téměř všech významných mezinárodních environmentálních úmluv, novelizací čl. 10 Ústavy velmi posílila jejich vliv na domácí půdě.

Zmíněná novela Ústavy rovněž doplnila ustanovení čl. 1 odst. 2 deklarující, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, tedy zejména mezinárodní právní obyčeje. Novelou je přesně upraven i postup ratifikace nejdůležitějších mezinárodních smluv včetně předběžné kontroly jejich ústavnosti Ústavním soudem.

Ani preambule Listiny základních práv a svobod, která je součástí našeho ústavního pořádku, nepostrádá ekologický rozměr. Připomíná odpovědnost společnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi. Klíčové postavení potom zaujímá čl. 35 Listiny, který v odst. 1 zařadil právo na příznivé životní prostředí mezi lidská práva příslušející každé fyzické osobě. Toto právo s sebou pochopitelně přináší i povinnosti nepoškozovat a nadměrně neznečišťovat životní prostředí. Domáhat se jej však lze pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí.

Ve druhém odstavci čl. 35 ústavodárce zdůraznil právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů, ve třetím potom stanovil meze výkonu všech práv, pokud by tímto výkonem byly ohroženy nebo poškozeny hodnoty zde uvedené (životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky). Míru, kdy je již ohrožování či poškozování neúnosné, pak stanoví zákony.

Ve prospěch přírody a životního prostředí, ale i ochrany lidského zdraví, je omezeno dokonce i vlastnické právo (čl. 11 odst. 3). S ochranou životního prostředí souvisí i ochrana lidského života a zdraví. Dále podle čl. 9 odst. 2 písm. c) služba vyžadovaná na základě zákona v případě živelních pohrom, nehod nebo jiného nebezpečí, není považována za nucenou práci. Čl. 14 odst. 3 umožňuje omezit na vybraných územích svobodu pohybu a pobytu z důvodu ochrany přírody.

Vzhledem k tomu, že ochrana životního prostředí je v zájmu každého z nás, velmi často se na ekologických aktivitách podílejí různé nevládní organizace, ale i jednotliví občané. K výkonu těchto aktivit jsou nutná politická práva zaručená Listinou, především právo petiční, shromažďovací a sdružovací, svoboda projevu a také právo podílet se na správě věcí veřejných. EIA a SEA jsou typickou praktickou ukázkou řízení, ve kterých může veřejnost i nevládní ekologické organizace vykonávat svá práva.⁴⁶

Pro doplnění tohoto přehledu ústavních předpisů bych ještě ráda zmínila ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, v platném znění. Ten umožňuje vládě vyhlásit nouzový stav mimo jiné i v případě živelních pohrom nebo ekologických havárií.

Tato ustanovení ústavněprávních předpisů otevřela dveře rozvoji zcela nového právního odvětví v našem právním řádu a bylo nezbytné je konkretizovat v zákonech i dalších předpisech nižší právní síly.

4.1.2 Počátky posuzování vlivů v České republice

Stav životního prostředí jako celku i prakticky všech jeho složek byl v Československu krátce po listopadu 1989 katastrofální. Tato jistě negativní skutečnost měla paradoxně i svůj pozitivní efekt – nálada společnosti i jejích zákonodárců byla proekologická. To umožnilo nejen přijetí výše popsaných ustanovení ústavněprávních předpisů, ale i celé řady environmentálních zákonů. Právo životního prostředí bylo v nástupnické České republice v první polovině 90. let nově vybudováno takřka od základů.

⁴⁶ Blíže viz Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2010, s. 246-251 a Damohorský, M.: *Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí*, in : *České právo životního prostředí*, 4/2004 (č. 14), s. 45-48.

Vývoj započal *zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí*, který byl vydán ještě na federální úrovni. Zákon o životním prostředí se stal první normou nově se rozvíjejícího právního odvětví a má spíše rámcový a proklamativní charakter. Na mnoha místech odkazuje v podrobnostech na zvláštní předpisy.

Zákon definuje základní pojmy, jako je životní prostředí, ekosystém, trvale udržitelný rozvoj nebo ekologická újma, a rovněž uvádí základní zásady, jež je třeba dodržovat za účelem ochrany životního prostředí. Mezi ně zahrnuje v §11-16 zásadu stanovení míry únosného zatížení pomocí mezních hodnot, právo na soudní ochranu, princip předběžné opatrnosti a další. Dále se mj. zabývá odpovědností za porušení povinností při ochraně životního prostředí, sankcemi za poškozování životního prostředí nebo stanovením environmentálních ekonomických nástrojů.

Velký prostor byl v dnes již zrušených ustanoveních zákona o životním prostředí věnován právě posuzování vlivů na životní prostředí. Těmto ustanovením byl předřazen §17 věnovaný principu prevence a procesu EIA, zařazený na první místo mezi povinnosti při ochraně životního prostředí, který se v původním znění zachoval v platnosti dodnes. Předmětem posouzení vlivů na životní prostředí mají být podle tohoto ustanovení nejen stavební projekty, ale ve vybraných případech i technologie, výrobky a látky, které mají být posouzeny před jejich výrobou, zavedením do oběhu či dovozem.

Paragrafy 20-26 se pak výhradně zabývaly posuzováním vlivů na životní prostředí.⁴⁷ Předmětem posuzování měly být tzv. záměry na realizaci činností. Zásady EIA měly být navíc přiměřeně uplatněny i při přípravě koncepcí a programů a dokonce i návrhů právních předpisů. Zvláště bylo řešeno mezistátní posuzování a zákon měl rovněž 4 přílohy, všechny týkající se procesu EIA.⁴⁸ Přesto byl tento soubor ustanovení pro praxi nedostatečně konkrétní a EIA podle zákona o životním prostředí tak v praxi nemohla být uskutečněna.

⁴⁷ Zrušeny zákonem č. 100/2001 Sb.

⁴⁸ Rovněž zrušeny zákonem č. 100/2001 Sb.

Zákonodárce si však byl zmíněné limitace vědom a zákon o životním prostředí tak explicitně předpokládal provedení ustanovení o EIA samostatnými zákony České národní rady a Slovenské národní rady, které zavedou detailní proceduru EIA v obou republikách.

V České republice byl tímto zákonem *zákon České národní rady č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí*. Tento zákon byl poměrně zdařilým legislativním dílem, které umožnilo zavedení EIA a v omezené míře i SEA do praxe. Měl však i svá úskalí. Úprava byla na základě zákonného zmocnění doplněna *vyhláškou č. 499/1992 Sb., o odborné způsobilosti pro posuzování vlivů na životní prostředí a o způsobu a průběhu veřejného projednání posudku*.⁴⁹

Zákon č. 244/1992 Sb. byl rozdělen do šesti částí. První část tvořila úvodní ustanovení, pátá vymezovala kompetence příslušných orgánů, tj. Ministerstva životního prostředí, České inspekce životního prostředí a okresních úřadů (po vzniku krajů byla provedena nezbytná novelizace souvisejícím změnovým zákonem), šestou potom tvořila společná, přechodná a závěrečná ustanovení.

Druhá (nejrozsáhlejší) část byla věnována projektové EIA, slovy tehdejšího zákona „posuzování staveb, činností a technologií“. Konkretizace předmětu posuzování byla provedena v přílohách č. 1 a 2 zákona, kde příloha č. 1 obsahovala stavby, činnosti a technologie rozsáhlejší, jejichž vliv na životní prostředí mohl být zvláště významný, a jejich posouzení proto svěřila do kompetence Ministerstva životního prostředí. Jednalo se např. o připravované stavby elektráren s vysokým výkonem, odlesnění pozemku o rozloze větší než 5 ha apod. Příloha č. 2 potom vyjmenovávala ty ostatní, které se posuzovaly v působnosti okresních úřadů. Vždy se však jednalo o posuzování obligatorní.

Obligatornost posuzování a absence screeningu byla jedním z kritizovaných bodů této právní úpravy. Screening neboli zjišťovací řízení má zamezit možným nepříznivým důsledkům příliš rigidní zákonné úpravy, kdy na jedné straně může dojít

⁴⁹ Byla nahrazena vyhláškou č. 457/2001 Sb.

k legislativním opomenutím některých projektů, jejichž nepříznivý vliv na životní prostředí může být velice významný, avšak zákonodárce na ně v příloze zákona nepamatoval, a na druhé straně může vést ke zbytečnému posuzování nepříliš významných záměrů, což může způsobit nejen zbytečné průtahy v realizaci tohoto záměru, ale i ztráty ekonomického charakteru. Screening je tak nezbytným předpokladem efektivního procesu EIA.

Zákon dále vymezoval rozsah posuzování. V první řadě vyjmenovával složky životního prostředí, které mohou být realizací záměru dotčeny. Předkládání variantního řešení nebylo povinné, doplnění variant si mohl vyžádat příslušný úřad. Vlivy záměru byly posuzovány pro celou dobu jeho existence, od přípravy, přes jeho existenci a provoz až po odstranění. Posuzoval se běžný provoz i možnost případné havárie.

Proces EIA byl vždy zahájen podáním oznámení, což bylo povinností investora. Velmi kritizovaným momentem této právní úpravy bylo, že investor musel již v této fázi předložit dokumentaci. Chyběl tak proces scopingu, rozsah posuzování nebyl určován podle obecných kritérií v konkrétním případě, ale obsah dokumentace byl striktně určen přílohou č. 3 daného zákona. Do přípravy dokumentace tak ani nemohla zasáhnout veřejnost.

Autoři V. Dohnal a A. Kuták k tomu v roce 2000 napsali: „Současná procedura nevyhovuje zejména pozdním zapojením všech subjektů do procesu. Posuzování začíná až v okamžiku, kdy investor předloží příslušnému úřadu dokumentaci. Teprve tehdy se veřejnost, obce a dotčené úřady dozvědí, že EIA začala. Ovšem současně již je vyhotoven základní materiál, od něž se posuzování odvíjí. Právě ze strany veřejnosti, obcí a dotčených úřadů však přicházejí zásadní výhrady k dokumentaci, příp. k celému záměru, které by bylo záhodno do dokumentace zapracovat. ... Dokumentace pak trpí tím, že věnuje stejný prostor vlivům nedůležitým a zásadním, tím, že některé vlivy zcela opomíjí a některé rozpracovává do technických podrobností pro účely EIA zbytečných. Často se nedostatečnost dokumentace řeší v posudku, což není vhodné, neboť v takovém případě posudek ztrácí funkci oponentury.“⁵⁰

⁵⁰ Dohnal, V., Kuták, A.: *Nový zákon o EIA – velký posun k lepšímu*, in: Zpravodaj EIA č. 3/2000, s. 1.

Zpracovatelem dokumentace stejně tak jako posudku mohla být jen osoba s osvědčením odborné způsobilosti, které bylo vydáno Ministerstvem životního prostředí v souladu s prováděcí vyhláškou č. 499/1992 Sb.

Zákon obsahoval i kritizovaný §8 týkající se účasti veřejnosti na projednání dokumentace a veřejném projednání posudku. Veřejnost se mohla účastnit projednání pouze prostřednictvím občanské iniciativy a prostřednictvím občanského sdružení mohla být účastníkem následných povolovacích správních řízení. Občanskou iniciativou se rozuměla skupina nejméně pěti set fyzických osob starších osmnácti let písemně podporujících vyjádření veřejnosti k dokumentaci. Tato občanská iniciativa se musela prokázat patřičnou podpisovou listinou a byl oprávněn za ni jednat zvolený zmocněnec. Občanským sdružením bylo potom sdružení založené podle zvláštního zákona (zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů). Oprávněným občanským sdružením bylo buď takové, které podalo vyjádření k dokumentaci, nebo takové, které bylo založeno k podpoře vyjádření občanské iniciativy.

Předmětem kritiky byl zejména vysoký počet osob nutný ke vzniku občanské iniciativy. Poukazovalo se zejména na ohrožení zájmů ochrany životního prostředí v malých obcích, kde bylo obtížné takovou iniciativu vůbec vytvořit. V praxi se také toto ustanovení téměř nevyužívalo. Při přípravě návrhu nového zákona byl zvolen mnohem liberálnější postoj k účasti veřejnosti, avšak v rámci pozměňovacích návrhů při projednávání v parlamentu byla zejména účast veřejnosti v navazujících povolovacích řízeních velmi omezena.⁵¹

Dalším dokumentem zpracovávaným v průběhu procesu EIA byl posudek. Odpovědným subjektem za zajištění zpracování posudku byl příslušný orgán. Problematické bylo, že náklady za jeho zpracování hradil oznamovatel. Jako hlavní problém tohoto systému se ale ukázala možnost ohrožení nezávislosti zpracovatele posudku na osobě investora.

⁵¹ Srov. Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, Praha : ABF, 2002, s. 7, 23-24.

Zákon dále upravoval veřejné projednání obsahu posudku a vyjádření veřejnosti včetně občanských iniciativ, vyjádření obcí a dotčených orgánů státní správy. Podrobnosti opět upravovala výše zmíněná vyhláška.

Výsledkem EIA bylo stanovisko vydané příslušným orgánem s obsahem vymezeným přílohou č. 4. Bez jeho vydání nebylo možné vydat povolující rozhodnutí v navazujícím řízení. Nebylo však závazné ve smyslu materiálním, neboť bylo možné vydat povolení k realizaci projektu, k němuž příslušný úřad vydal stanovisko nesouhlasné.

Mezistátní posuzování bylo řešeno ve stručném §13, který se opakovaně odvolával na ustanovení zákona o životním prostředí.

Část třetí s názvem „posuzování koncepcí“ v jednom jediném §14 zakotvila SEA. Předmětem posuzování byly koncepce předkládané a schvalované výhradně na úrovni ústředních orgánů státní správy, a to ve vymezených odvětvích.⁵² Navíc se povinnost provést SEA explicitně vztahovala na územně plánovací dokumentaci a směrný vodohospodářský plán.

Toto ustanovení pouze stanovilo povinnost předkladatele při přípravě dokumentace použít přiměřeně vybrané body z přílohy zákona týkající se dokumentace EIA, zveřejnit návrh koncepce a dát veřejnosti prostor k připomínkám. Schvalující orgán nesměl projednat koncepci bez stanoviska příslušného orgánu.

Samotný §14 byl samozřejmě úpravou nedostatečnou a byl stylizován velmi vágně, SEA dokonce nebyla vůbec procedurálně dopracována. V prvních letech účinnosti nebylo její uvedení do praxe vůbec jednoduché a příslušné orgány se někdy snažily této proceduře úplně vyhnout. Z dnešního pohledu je rovněž chybou, že SEA v té době probíhala de facto až v době, kdy byl návrh koncepce zpracován a neumožňovala tedy zapojení veřejnosti a všech zúčastněných subjektů v rané fázi její přípravy.

⁵² Energetika, doprava, zemědělství, nakládání s odpady, těžba a zpracování nerostů, rekreace a turistika.

Přesto se jednalo o velmi podstatný průlom a Česká republika tímto počinem předstihla řadu ostatních států. Tento moment akcentuje ve své práci i L. Dvořák, když se k §14 vyjadřuje takto: „Při právním a konečném i věcném hodnocení jeho významu je však třeba vzít v úvahu širší souvislosti při jeho přijetí, a to jak co se týče tehdejší úpravy institutu SEA v ostatních evropských zemích, tak rovněž ve vztahu tohoto procesu k vnitrostátnímu právnímu řádu. Strategické posuzování bylo na počátku 90. let teprve na počátku své cesty do právních předpisů jednotlivých zemí. V některých se SEA uplatňovala na úrovni prvních pilotních projektů (zejména v oblasti územního/prostorového plánování), v jiných nebyla aplikována ještě vůbec. S přihlédnutím k tomu a také k absenci předpisu na úrovni ES bylo ustanovení §14 zákona č. 244/1992 Sb. i přes svou stručnost velkým krokem vpřed i v celoevropském kontextu, což je dnes zpětně připomínáno i v zahraničních odborných pramenech.“⁵³

Část čtvrtá zákona č. 244/1992 Sb. byla věnována posuzování výrobků z hlediska jejich vlivů na životní prostředí formou certifikace. Posuzování výrobků však nebylo v praxi nikdy realizováno, nebyl tak posouzen ani jediný výrobek. V této oblasti se uplatňuje zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky. Vzhledem k tomu, že účel těchto ustanovení nebyl nikdy naplněn, nový zákon o EIA a SEA se již o posuzování výrobků nezmiňuje.

Osud zákona č. 244/1992 Sb. na přelomu tisíciletí byl velmi nestandardní. Přípravovaný návrh nového zákona o posuzování vlivů na životní prostředí v sobě zahrnoval posuzování projektové a v dopracované podobě i strategické. Vzhledem ke skutečnosti, že na unijní úrovni dosud nebyla přijata SEA směrnice, byla však tato část z návrhu zákona v parlamentním připomínkovém řízení vyňata.

Dnes platný zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nakonec předchozí zákon č. 244/1992 Sb. zcela nezrušil, ale změnil jeho název na „zákon o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí“. V platnosti pak ponechal pouze §14 a příslušnou přílohu č. 3, která měla být analogicky

⁵³ Dvořák, L.: *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*, in : *České právo životního prostředí*, 1/2010 (č. 27), s. 30.

použita. Zcela zrušen byl pak až novelou zákona č. 100/2001 Sb. vydanou za účelem implementace SEA směrnice pod číslem 93/2004 Sb. (více viz podkapitola 4.1.4).

V 90. letech byla vydána i celá řada další environmentální legislativy. Posuzování vlivů na životní prostředí se dotýká např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebo zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

4.1.3 Základní charakteristika platné právní úpravy

Dne 20. února 2001 byl vydán *zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)*. Tento zákon vstoupil v účinnost dne 1. ledna 2002 a je platný a účinný dodnes. Za desetiletí, které uběhlo od jeho vydání, prošel celkem osmi novelizacemi, kterými se budu podrobně zabývat v následující podkapitole.

Jedním z důvodů přijetí nové právní úpravy byla snaha o nápravu nedostatků zákona č. 244/1992 Sb., z nichž některé jsem nastínila výše. Především to však byla nutnost aproximace práva České republiky s právem Evropských společenství v době přípravy ČR na vstup do EU. Česká republika pak také musela naplnit závazky, které pro ni vyplývaly z Espoo úmluvy a Aarhuské úmluvy, jež obě podepsala.

Příprava nového zákona započala již v roce 1998. Ministerstvo životního prostředí bylo povinno předložit vládě návrh zákona do 31. října 1999. V průběhu přípravy bylo konzultováno osm zainteresovaných ministerstev. Při projednávání návrhu zákona došlo k vypuštění části týkající se strategického posuzování s ohledem na připravovanou SEA směrnici. Výsledný schválený text byl však bohužel mnohem méně vstřícný k životnímu prostředí než původní návrh. Tuto skutečnost dosvědčují samotní autoři návrhu zákona.⁵⁴

⁵⁴ Srov. Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, Praha : ABF, 2002, s. 7, 11-12, 16, 23-24.

Oproti původně předloženému návrhu tak došlo např. ke značnému omezení fáze scopingu a jeho formálnímu sloučení se screeningem. Navrhovaná fáze vypracování návrhu zadání obsahu a rozsahu dokumentace a jeho následného schvalování měla vést v počátečním stádiu k jasnému vymezení požadavků příslušného úřadu, dotčených správních úřadů, územních samosprávných celků a veřejnosti. Náklady tohoto jednání by byly minimální a bylo by možné minimalizovat případy vracení dokumentace k přepracování.

Podstatně byla také omezena možnost účasti veřejnosti v následných povolenacích řízeních, čímž se výsledný zákon dostal na dolní hranici únosnosti ve vztahu k Aarhuské úmluvě. Důsledky těchto změn řeší Česká republika dodnes.⁵⁵

EIA směrnice umožnila dvě formy její implementace do vnitrostátního právního řádu členských zemí. Na rozdíl od většiny států, které zvolily zapojení EIA do stávajících řízení, si Česká republika vybrala druhou možnost, tedy zakotvení EIA jako zvláštního procesu. Důvodem byla jednak již existující tradice odděleného řízení, jež byla dána zákonem č. 244/1992 Sb., jednak probíhající reforma veřejné správy a rozdělení kompetencí mezi Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo pro místní rozvoj.

V dnešní podobě po provedení všech dosavadních novelizací je struktura zákona č. 100/2001 Sb. následující. Zákon je rozdělen do pěti částí – těžké úpravy tvoří první část nazvaná „posuzování vlivů na životní prostředí“. Tato část je dále členěna do tří hlav – první stanoví pravidla projektového i strategického posuzování v České republice, druhá se týká mezistátního posuzování a třetí obsahuje ustanovení společná a přechodná.

Další tři části mění související právní předpisy – druhá vypouští EIA ze zákona o životním prostředí, třetí mění živnostenský zákon a čtvrtá, dnes zrušená, původně provedla „neúplné zrušení“ zákona č. 244/1992 Sb. Pátá část pouze stanovila datum

⁵⁵ Blíže o rozsudku Soudního dvora EU C-378/09 v následující podkapitole.

nabytí účinnosti zákona. Původní počet 28 paragrafů byl prostřednictvím dodatečně vložených ustanovení označených písmeny navýšen.

Zákon má 10 příloh – 1. vyjmenovává obligatorně a fakultativně posuzované záměry, 2. stanoví zásady pro zjišťovací řízení, 3. určuje náležitosti oznámení, příloha 3a byla zvláště vložena pro náležitosti oznámení podlimitního záměru, 4. stanoví náležitosti dokumentace, 5. náležitosti posudku, 6. náležitosti stanoviska, 7. náležitosti oznámení koncepce, 8. kritéria pro zjišťovací řízení u SEA, 9. náležitosti vyhodnocení koncepce.

Právní řád České republiky zná ještě jedno odlišné posuzování vlivů na životní prostředí, a to podle *zákona č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů, v platném znění*. Posuzování podle tohoto zákona podléhají zde vyjmenované činnosti, které ke své realizaci na území Antarktidy vyžadují povolení Ministerstva životního prostředí, kterému předchází EIA *sui generis*.

4.1.4 Vývoj právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí v uplynulém desetiletí

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „zákon“) byl v mnoha ohledech předmětem kritiky již v době svého vydání. Autoři návrhu zákona P. Petržílek, J. Guth a G. Týcová vyjadřují ve své knize rozčarování nad zásahy, které byly v jejich návrhu zákona provedeny v průběhu parlamentního připomínkového řízení (viz výše).⁵⁶

Na další nedostatky potom upozornil kolektiv autorů vedený T. Bajerem v podrobné analýze zákona zpracované pro potřeby Ministerstva životního prostředí

⁵⁶ Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, Praha : ABF, 2002.

koncem roku 2001 (tedy před nabytím účinnosti zákona).⁵⁷ Některé z těchto nedostatků byly postupně napraveny novelizacemi zákona.

Z uvedené analýzy dále vybírám upozornění na některá kritizovaná úskalí zákona. Předně je např. kritizováno nedostatečné vymezení základních pojmů v zákoně. Dále pokud oznamovatel předložil oznámení s náležitostmi dokumentace, mohl příslušný úřad rozhodnout, že oznámení se považuje za dokumentaci, pokud k němu neobdržel žádné nesouhlasné vyjádření. Autoři se však zamýšlejí nad otázkou, jaké vyjádření je možné považovat za nesouhlasné. Za problematické považují zejména nesouhlasné stanovisko bez uvedení důvodů.

Rovněž je upozorněno na rozpor mezi možnostmi upustit od elektronické podoby dokumentace a povinností zveřejnit ji na internetu. Problematickou a konfliktní se jevila i dvojí možnost vracení dokumentace oznamovateli. Jako nedopracované se autorům analýzy jeví i ustanovení o prodloužení platnosti stanoviska – není stanovena lhůta, kdy je nutné o prodloužení platnosti stanoviska požádat, na prodloužení není právní nárok, závisí pouze na ad hoc správním uvážení příslušného úřadu.

Ustanovení §16 týkající se zveřejnění informací o dokumentech pořizovaných v průběhu posuzování a o veřejných projednáních dokonce autoři neváhají označit za zmatečný. Důvodem je jednak podle jejich názoru nevhodné použití plurálu v názvu paragrafu („veřejných projednáních“). Mimoto zde byl použit termín „úřady vykonávající státní správu“, který nekorespondoval se zbytkem zákona, a požadavek na zveřejnění závěru zjišťovacího řízení byl v části tohoto ustanovení opomenut.

Ustanovení §9 a §17 si dle mínění autorů analýzy odporovala – konání veřejného projednání bylo fakultativní dle §9, avšak podle §17 naopak zdánlivě obligatorní. Paragraf 19 týkající se autorizace ke zpracování dokumentace a posudku byl zase problematický v tom, že nebyl konstruován pro zahraniční osobu a mohlo tak dojít ke kolizi s unijním právem. Navíc nebyla explicitně dořešena otázka, zda

⁵⁷ Srov. výňatek z analýzy: Bajer, T. a kol.: *Analýza zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) k zajištění jeho implementace do praxe*, in: Zpravodaj EIA č. 2/2002, příloha, s. I-XII.

oznámení s obsahem a rozsahem dokumentace musí být zpracováno osobou s autorizací.

Za zmínku jistě stojí i ustanovení §23 odst. 9 stanovící podmínky účastenství místně příslušné jednotky občanského sdružení, obecně prospěšné společnosti chránící veřejné zájmy nebo obce dotčené záměrem v následných povolovacích řízeních. Toto účastenství je vázáno nejen na podání vyjádření v dané lhůtě, ale bohužel i na správním uvážení dvou úřadů. Je tedy zřejmé, že zákon už v době svého přijetí obsahoval řadu problémových míst.

Zákon byl poprvé novelizován ***zákonem č. 93/2004 Sb.*** Jednalo se výhradně o novelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tímto zákonem byla do českého právního řádu transponována SEA směrnice. SEA byla definitivně přesunuta do jediného společného předpisu s EIA a byl definitivně zrušen zákon č. 244/1992 Sb. Byla tak odstraněna přechodná dvoukolejnost právní úpravy a došlo také k dopracování úpravy strategického posuzování vlivů na životní prostředí. Česká republika byla v tomto případě mezi devíti členskými státy EU, kterým se podařilo dodržet lhůtu stanovenou k implementaci SEA směrnice.

Pro zajištění větší přehlednosti zákona byla touto novelou hlava I (posuzování vlivů na životní prostředí v ČR) rozdělena na 3 díly – úvodní ustanovení, EIA a SEA. Strategické posuzování vlivů na životní prostředí, neboli slovy zákona posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, bylo nově upraveno ve vložených ustanoveních §10a až §10j. Došlo k rozšíření působnosti SEA na více oblastí, ke značné konkretizaci procesu, zavedení zjišťovacího řízení, apod. Zvláštní ustanovení §10i bylo věnováno posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí.

Druhé zvláštní ustanovení vložené pod označením §10j se týká posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, pokud ta je zpracovávána ústředním správním úřadem. Toto ustanovení vyvolalo jedinou větší kontraverzi při projednávání návrhu této novely. Bylo vloženo na návrh Ministerstva průmyslu a obchodu a původně měl posuzování těchto koncepcí plně zajišťovat předkladatel. Výsledné kompromisní řešení však už

není zdaleka tak radikální odchylkou a zásadní kompetence má opět Ministerstvo životního prostředí. Tento spor byl zřejmě výsledkem politického odporu proti zavádění environmentálních hledisek do schvalování koncepčních dokumentů.⁵⁸

Mezistátní strategické posuzování bylo nově upraveno ve vložených §14a a §14b, zvláště pro posuzování na území České republiky a mimo něj. Přílohy 1-4 byly upraveny a doplněny nové přílohy 7-9.

Strategické posuzování bylo stěžejním, avšak ne jediným cílem novelizace provedené zákonem č. 93/2004 Sb. Pomocí této novelizace měl být rovněž dosažen soulad s EIA směrnicí ve znění novelizace 97/11/ES a provedeny další drobnější úpravy. Již ve svém §1 odst. 1 zákon nově deklaroval svou kompatibilitu s unijním právem a byl vložen odkaz na EIA a SEA směrnice. Posuzování vlivů mělo nyní podle téhož ustanovení zahrnovat nejen vlivy na životní prostředí, ale i na veřejné zdraví. V návaznosti na takto upravené úvodní ustanovení byly v celém textu vlivy na „obyvatelstvo“ nahrazeny termínem vlivy na „veřejné zdraví“.

Zákonné definice základních pojmů byly obohaceny o vymezení koncepce (*„strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané“*⁵⁹), dotčeného správního úřadu a příslušného úřadu.

Předmět posuzování vlivů záměrů na životní prostředí byl rozšířen o změny záměru uvedeného v příloze 1, pokud bude dosaženo příslušné limitní hodnoty nebo záměr vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty a má podléhat EIA podle zjišťovacího řízení. Nově také EIA podléhaly žádosti o prodloužení stanoviska, pokud se tak stanovilo ve zjišťovacím řízení.

Napraveny byly i některé vady kritizované T. Bajerem. Např. z §16 zmizel pojem „úřady vykonávající státní správu“, byly přidány další definice pojmů a upravena

⁵⁸ Srov. Dvořák, L.: *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*, in : *České právo životního prostředí*, 1/2010 (č. 27), s. 33-34.

⁵⁹ Ustanovení §3 písm. b) zákona.

otázka autorizace. Oznámení s náležitostmi dokumentace tak nově muselo být zpracováno osobou s příslušnou autorizací a autorizované činnosti mohli u nás také začít vykonávat cizinci.

Novela obsahovala ještě další drobné úpravy, např. měnila některé lhůty nebo doplnila kompetenční ustanovení. Do společných ustanovení bylo vloženo ustanovení řešící vztah mezi EIA/SEA a naturovým hodnocením. Na jeho základě naturové hodnocení není zákonem č. 100/2001 Sb. dotčeno. Novela č. 93/2004 Sb. vstoupila v účinnost dnem 1. května 2004, tedy současně se vstupem České republiky do Evropské unie.

Druhá novelizace zákona byla provedena *zákonem č. 163/2006 Sb.* Opět se jednalo čistě o novelizaci zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, tentokrát již mnohem méně rozsáhlou. Cílem byla transpozice požadavků směrnice 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracování některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně. Dále bylo nutné, aby Česká republika opravila chybu, kterou udělala při transpozici EIA směrnice v části týkající se prahových neboli limitních hodnot. Tato novela přinesla i drobné změny SEA.

Transpozice směrnice 2003/35/ES se projevila především v novelizaci ustanovení §10 odst. 4 zákona. To stanovilo nové povinnosti správního úřadu, který vydává povolení v navazujících řízeních. Žádost o povolení musí tento úřad zveřejnit. Při svém rozhodování je povinen vzít v úvahu obsah stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Požadavky stanoviska buď zahrne do svého rozhodnutí, nebo musí zdůvodnit, proč je nezahrnul nebo zahrnul jen zčásti. Úřad příslušný k posuzování vlivů na životní prostředí se v navazujících povolovacích řízeních stává dotčeným úřadem.

Co se týče nesprávné transpozice EIA směrnice, na tento problém byla Česká republika upozorněna místopředsdou Evropské komise 25. července 2005 a poté již

oficiálně dopisem generální ředitelky DG Environment⁶⁰ ze dne 7. října 2005. České republice tak hrozila nejen žaloba u Evropského soudního dvora, ale i zastavení čerpání finančních prostředků z Fondu soudržnosti a strukturálních fondů EU, pokud urychleně nezjedná nápravu. Proto bylo přijetí této novely celkem rychlé a bezproblémové.⁶¹

Podstatou problému byla nesprávná aplikace tzv. prahových hodnot. V České republice byly totiž záměry, které jich nedosahovaly, automaticky vyloučeny z posuzování vlivů na životní prostředí. Pro zajištění souladu s EIA směrnicí je však nutné prahové hodnoty vnímat jinak. Tyto mají být kritériem, zda daný záměr nebo změna záměru má nebo nemá významný vliv na životní prostředí. Po provedené novelizaci §4 odst. 1 a §7 tak záměry, které nedosahují limitních hodnot, podléhají zjišťovacímu řízení, zda mají významný vliv na životní prostředí.

Protože touto změnou se působnost zákona značně rozšířila, bylo nutné v rámci rychlého a efektivního provádění EIA zrychlit a zjednodušit zjišťovací řízení. Novela tedy zkrátila některé lhůty, nově již nebylo v některých případech obligatorní zasílat oznámení k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a příloha č. 1 byla zmírněna, aby již nepřesahovala požadavky EIA směrnice. Další změny byly již méně významné.

Třetí novelou zákona byl ***zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění***. Změně zákona o posuzování vlivů na životní prostředí byla v tomto změnovém zákoně věnována část dvacátá šestá. Touto novelou byla zrušena ustanovení dotýkající se problematiky územně plánovací dokumentace, regulačních plánů, územního plánu velkého územního celku i územního plánu obce. Zároveň byly provedeny související změny v kompetencích příslušných úřadů.

⁶⁰ Directorate-General Environment – Generální ředitelství pro životní prostředí.

⁶¹ Srov. Důvodová zpráva k návrhu novely ze dne 11. listopadu 2005 (sněmovní tisk č. 1194/0) a Dvořák, L.: *Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, in : *České právo životního prostředí*, 1/2006 (č. 17), s. 36-40.

Největší změnou bylo celé nové znění ustanovení §10i s názvem „*Zvláštní ustanovení pro posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí*“. Tento nový §10i je stručnější a upravuje posuzování uvedených dokumentů v návaznosti na zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, tedy nový stavební zákon.

Čtvrtá novelizace byla provedena **zákonem č. 216/2007 Sb.**, který znovu novelizoval pouze zákon o posuzování vlivů na životní prostředí. Cílem novelizace bylo zjednodušení postupu u podlimitních záměrů. Dle důvodové zprávy k návrhu tohoto zákona zpracované zastupitelstvem Středočeského kraje⁶² se totiž v praxi projevil negativní důsledek novely č. 163/2006 Sb., kterými bylo zvýšení administrativní náročnosti zjišťovacích řízení.

V příslušné důvodové zprávě je kritizována právě rychlost přijetí novely č. 163/2006 Sb., kvůli níž nebyl zvážen negativní vliv na rozpočty jednotlivých krajů. Záměry, které nedosahují limitních hodnot a zjevně nemohou mít významný vliv na životní prostředí, tak sice nemají nyní podléhat zjišťovacímu řízení, přesto však mají být určitým způsobem posouzeny. Jako další problémové místo zákona byla vyhodnocena možnost dvojího vracení dokumentace k přepracování a tedy trojího zveřejňování a připomínkování ze strany veřejnosti, dotčených správních úřadů a dotčených územních samosprávných celků.

Znovu tak došlo k rozsáhlé úpravě ustanovení §4 odst. 1 zákona, které stanoví předmět posuzování záměru na životní prostředí. Záměry uvedené v příloze 1 kategorie II a jejich změny, „*pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání*“, podléhají dle novelizovaného písm. c) posuzování, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

⁶² Důvodová zpráva k návrhu novely ze dne 6. února 2007 (sněmovní tisk č. 141/0).

Ostatní záměry uvedené v příloze 1, které nedosahují limitních hodnot, jsou-li uvedeny, podléhají posuzování vlivů na životní prostředí na základě výsledků zjišťovacího řízení, avšak pouze pokud příslušný úřad stanoví, že budou zjišťovacímu řízení podléhat. Podkladem k rozhodnutí, zda má záměr podléhat zjišťovacímu řízení, má být příslušnému úřadu zjednodušené formulářové oznámení podlimitního záměru, jehož obsah bude vycházet z nové přílohy 3a zákona. Úřad se má při svém rozhodování řídit zásadami zjišťovacího řízení zakotvenými v příloze 2 zákona.

Posuzování na základě výsledku zjišťovacího řízení rovněž podléhají stavby, činnosti nebo technologie, které mohou negativně ovlivnit evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

Novela uvedená zjednodušení dále v podrobnostech rozpracovala a zabývala se i procesem vracení dokumentace oznamovateli k přepracování nebo doplnění. Nově už není možné, aby dokumentaci vrátil příslušný úřad až na základě doporučení zpracovatele posudku. Konečně pod bodem 17 novely byla uvedena nová příloha 3a.

Popáté byl zákon o posuzování vlivů na životní prostředí změněn ***zákonem č. 124/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony***. Tentokrát však jen v malém rozsahu. Novela zákona o EIA byla označena jako část třicátá třetí a jediným dotčeným ustanovením byl §19 odst. 5, kdy bezúhonnost prostřednictvím výpisu z Rejstříku trestů musí prokázat osoba, která se uchází o autorizaci ke zpracování dokumentace a posudku.

Opět drobná svým rozsahem i významem ve vztahu k EIA je šestá novela provedená ***zákonem č. 223/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o volném pohybu služeb***. Část dvacátá první zde opět zasahuje pouze do §19 týkajícího se autorizace ke zpracování dokumentace a posudku. Do odstavce 10 uvedeného ustanovení byla doplněna věta, která váže vznik autorizace také na marné uplynutí lhůty a způsob stanovený zákonem o volném pohybu služeb.

Další změnový zákon přinesl sedmou novelu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jednalo se o ***zákon č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech***. Částí sto čtrnáctou tohoto zákona byl do zákona o EIA vložen nový §20a. Toto ustanovení stanoví povinnost Ministerstva vnitra nebo Policie České republiky poskytovat orgánům, které vykonávají státní správu v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, určité údaje ze základního registru obyvatel a z agendového informačního systému evidence obyvatel a cizinců. Dále specifikuje, které údaje z jakých z těchto evidencí se poskytují, a deklaruje, že je možné je poskytnout jen v rozsahu nezbytném ke splnění konkrétního úkolu.

Doposud poslední, osmá novelizace, byla provedena ***zákonem č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů***. Tato velmi krátká novela se zabývá dvěma okruhy problémů – prodloužením platnosti stanoviska EIA a úpravou podmínek pro zajištění přístupu k právní ochraně. Tato novelizace zákona o posuzování vlivů na životní prostředí je jednoznačně ze všech nejkontroverznější a dala by se téměř označit za protiekologickou.

Vlastní legislativní proces přijetí zákona č. 436/2009 Sb. byl značně komplikovaný, jak vyplývá mimo jiné i z příslušné důvodové zprávy.⁶³ Nejprve byl návrh projednáván ve znění sněmovního tisku č. 599 a zamítnut, poté druhý návrh s číslem sněmovního tisku 771 nebyl vůbec projednán a konečně tisk č. 901 byl Parlamentem schválen. Poté byl však vetován prezidentem, částečně z důvodu nepochopení věci (prodloužení platnosti stanoviska ze dvou na pět let bylo autorem chápáno jako prodloužení procesu EIA).⁶⁴ Nakonec však bylo veto prezidenta v Poslanecké sněmovně přehlasováno a zákon schválen 8. října 2009 s účinností dnem vyhlášení, tj. 11. prosince 2009.

⁶³ Důvodová zpráva k návrhu novely ze dne 26. srpna 2008 (sněmovní tisk č. 901/0).

⁶⁴ Blíže viz Sobotka, M., Humlíčková, P.: *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, in : *České právo životního prostředí*, 1/2010 (č. 27), s. 94-98.

Poslední novelizaci předcházela vleklý spor s orgány Evropské unie, který dosud neskončil a k dnešnímu dni trvá již bezmála 5 let. Již 4. července 2006 zaslala totiž Evropská komise České republice upozornění na nesprávnou implementaci ustanovení čl. 10a odst. 1 až 3 EIA směrnice. Podle něj mají členské státy zajistit, aby příslušníci dotčené veřejnosti, kteří splňují dané podmínky, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoli rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti obsaženým v EIA směrnici. Ustanovení stanoví i další podrobnosti.⁶⁵

Česká republika již 6. září 2006 připustila nesoulad našeho zákona s uvedeným ustanovením. Protože však k nápravě nedošlo, Evropská komise vyzvala náš stát k přijetí potřebných opatření v odůvodněném stanovisku ještě 29. června 2007. Nedostatky však nebyly odstraněny, ještě 10. března 2009 ČR informovala Evropskou komisi, že návrh novely neprošel úspěšně legislativním procesem. Proto EK podala proti ČR žalobu k Soudnímu dvoru EU.⁶⁶

Toto řízení skončilo pro Českou republiku neúspěšně – 10. června 2010 Soudní dvůr EU rozhodl *rozsudkem C-378/09*, že ČR ve stanovené lhůtě nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z EIA směrnice. Nutno dodat, že soud vycházel z právního stavu v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku. Jedná se tedy o právní stav před přijetím novely č. 436/2009 Sb.

Nyní se Česká republika snaží o to, aby obhájila zákon č. 436/2009 Sb. jakožto dostatečnou transpozici čl. 10a EIA směrnice. Dle sdělení České informační agentury životního prostředí CENIA tato instituce v prosinci 2010 až lednu 2011 zpracovávala na vyzvu Ministerstva životního prostředí podklady pro vyjádření ČR k žalobě (konkrétně počet záměrů, ke kterým se mohla občanská sdružení a obecně prospěšné společnosti vyjádřit od vstupu ČR do EU do 11. prosince 2009, a k nimž se přesto tyto subjekty nevyjádřily).

⁶⁵ Srov. také s. 27 této práce.

⁶⁶ Blíže viz Stejskal, V.: *Rozsudek Soudního dvora EU proti České republice ve věci EIA*, in : České právo životního prostředí, 1/2010 (č. 27), s. 123-6.

Ministerstvo životního prostředí ve své odpovědi z 26. dubna 2011 na můj dotaz ohledně dalšího postupu v řízení oznámilo, že Evropská komise informovala ministerstvo, že novela řeší rozpor českého práva s právem unijním pouze částečně, a požádala ČR o neprodlené odstranění zbylého nesouladu. Tento poslední rozpor Komise spatřuje v přechodných ustanoveních novely č. 436/2009 Sb. Komise se totiž domnívá, že tato přechodná ustanovení brání užití nového §23 odst. 10 (viz níže) na záměry, u nichž byl proces EIA zahájen před účinností novely, tedy před 11. prosincem 2009. Dle názoru MŽP je však toto ustanovení použitelné na veškerá rozhodnutí a opatření vydaná v řízeních zahájených po účinnosti novely bez ohledu na to, kdy byla k danému záměru EIA zahájena, vedena a ukončena. Tento svůj postoj MŽP obhajovalo ve své formální odpovědi Komisi v únoru 2011. Pro případ, že by EK argumentaci MŽP neuznala, připravilo již MŽP návrh stručné novely zákona, kterou by byl výklad přechodných ustanovení vyjasněn. Nyní ČR čeká na reakci Evropské komise. Příslušné řízení tedy do dnešního dne nebylo ukončeno.

Co se týče obsahu novely č. 436/2009 Sb., tato se nejprve zabývá prodloužením platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí. Žádost o prodloužení platnosti stanoviska vyjímá z procesního režimu posuzování vlivů na životní prostředí, platnost stanoviska prodlužuje ze dvou let na pět a v § 10 odst. 3 nově stanoví, že platnost stanoviska může být prodloužena o 5 let, a to dokonce i opakovaně, *„pokud oznamovatel písemně prokáže, že nedošlo k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru“*.

Tuto novou úpravu prohlašuje ve svém článku I. Pavelka dokonce za protiústavní (vzhledem k tomu, že proces projednávání prodloužení stanoviska je vyňat z působnosti jak správního řádu, tak i zákona č. 100/2001 Sb., a není tedy dostatečně upraven zákonem) a dále ji komentuje takto: „Právní stav, kdy je umožněno prodloužení platnosti stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, aniž by takový postup podléhal procesní úpravě posuzování vlivů záměru na životní prostředí,

je v rozporu s cíli zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a přispívá tak ke stále ještě relativně nízké kvalitě českého právního řádu jako celku.⁶⁷

Druhá oblast úpravy této novelizace je ještě problematičtější. Jedná se právě o onu snahu napravit nesprávnou implementaci čl. 10a EIA směrnice. Vzhledem k politické nevůli bohužel zvítězila v českém prostředí snaha vyhnout se možnosti umožnit přístup k právní ochraně všem dotčeným osobám, i fyzickým osobám jednotlivě.

Tento problém např. ve svém článku zdůrazňují M. Sobotka a P. Humlíčková: „Jediným správným a čistým řešením (vzhledem ke konstrukci povolovacích procesů) by bylo rozšíření účasti na celou dotčenou veřejnost. Toto řešení je v českých podmínkách, kde jsou poslanci i v době největších obstrukcí schopni jednoznačně se shodnout na dalších a dalších návrzích na vylučování veřejnosti z řízení, politicky zcela neprůchozí. Pokud odmyslíme možnost komplexní a kvalitní reformy systému povolovacích řízení, zbývala řešení polovičatá, situaci neřešící, spíše naopak zhoršující. Celý proces byl jen o výběru z těchto zbylých „špatných“ řešení.“⁶⁸

Výsledné znění je tedy následující: §23 odst. 9, kritizovaný již v době svého vzniku,⁶⁹ zůstal nezměněn. Navazujících povolovacích řízení se tak může účastnit místně příslušná jednotka občanského sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejímž předmětem činnosti je ochrana zájmů chráněných podle zvláštních právních předpisů, nebo obec dotčená záměrem, pokud splní tři zákonné podmínky – podala v dané lhůtě vyjádření k oznámení, dokumentaci nebo posudku, toto vyjádření úřad zcela nebo zčásti zahrnul do svého stanoviska a správní úřad vydávající povolení nerozhodl, že tyto zájmy nejsou dotčeny. Nutno dodat, že v praxi nebývá s naplněním těchto podmínek problém.⁷⁰

⁶⁷ Pavelka, I.: *Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, in : České právo životního prostředí, 1/2010 (č. 27), s. 100.

⁶⁸ Sobotka, M., Humlíčková, P.: *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, in : České právo životního prostředí, 1/2010 (č. 27), s. 96.

⁶⁹ Srov. také s. 51 a 54 této práce.

⁷⁰ Srov.: Důvodová zpráva k návrhu novely ze dne 26. srpna 2008 (sněmovní tisk č. 901/0).

Novela vložila do ustanovení §23 nový odst. 10: „*Občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.*“

Toto ustanovení tedy paradoxně umožňuje domáhat se zrušení navazujících rozhodnutí třeba i těm subjektům, kterým nebyla účast v povolujících řízeních umožněna. Navíc je zde zcela nejasně a v rozporu s ustanovením soudního řádu správního vyloučen odkladný účinek žaloby. Ten je však právě v záležitostech ochrany životního prostředí nezbytný pro to, aby soudní řízení nemělo pouze formální efekt.

Dle názoru I. Pavelky byl zákon č. 436/2009 Sb. přijat „v přímém rozporu s jeho proklamovaným cílem za účelem faktického snížení účinnosti národní právní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí.“⁷¹ Doufejme, že se právní úprava EIA a SEA v České republice nebude i nadále ubírat tímto směrem.

Zbývá dodat, že osmá novelizace zákona osahovala i zmocnění k vyhlášení úplného znění. Úplné znění zákona č. 100/2001 Sb. po zapracování všech jeho dosavadních změn bylo ve Sbírce zákonů uveřejněno pod číslem 49/2010.

4.1.5 Prováděcí předpisy blíže specifikující posuzování vlivů na životní prostředí

K zákonu o posuzování vlivů na životní prostředí byly na základě zákonného zmocnění vydány dvě vyhlášky. První z nich je ***vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 457/2001 Sb., o odborné způsobilosti a o úpravě některých dalších otázek***

⁷¹ Pavelka, I.: *Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, in : České právo životního prostředí, 1/2010 (č. 27), s. 103-104.

souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí. Tato vyhláška nahradila předchozí vyhlášku č. 499/1992 Sb.

Vyhláška upravuje dva okruhy problémů – podrobnosti udělování autorizace ke zpracování dokumentace a posudku a dále podmínky pro zajištění veřejného projednání, zveřejňování a zajištění zpracování posudku.

Osoba, která se uchází o autorizaci, musí při zkoušce odborné způsobilosti prokázat znalost zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a dalších environmentálních právních předpisů, legislativy z oblasti veřejného zdraví, územního plánování a stavebního řádu, postupy zpracování dokumentů pořizovaných v procesu EIA a SEA a také znalosti z přírodních a technických věd z hlediska vlivů činností na životní prostředí. Autorizace se podle zákona uděluje na dobu 5 let a může být prodloužena. Vyhláška dále upravuje podrobnosti konání zkoušky, postup při udělování, prodloužení a odejmutí autorizace.

Paragraf 4 vyhlášky, který se týká způsobu a průběhu veřejného projednání, je konstruován pouze pro projednávání záměrů. Příslušný úřad má zajistit takové místo veřejného projednávání, které svou kapacitou a dopravní dostupností odpovídá významu projednávaného záměru. Také čas konání je třeba přizpůsobit tak, aby se veřejnost mohla projednání zúčastnit. Průběh řídí osoba pověřená příslušným úřadem a oznamovatel na jednání informuje o svém záměru a jeho cílech. Potřebná vysvětlení podávají také zpracovatelé dokumentace a posudku. Pověřená osoba zajistí vyhotovení zápisu z veřejného projednání.

Vyhláška upravuje tři způsoby zveřejňování informací a stanovisek, a sice na úředních deskách dotčených úřadů po dobu minimálně 15 dnů, na internetu prostřednictvím odkazu na portál veřejné zprávy a konečně na dotčeném území podle místních zvyklostí – např. v místním tisku, na informačních tabulích, apod.

Konečně vyhláška upravuje náležitosti písemné smlouvy, kterou uzavírá příslušný úřad s autorizovanou osobou, jež bude mít na starosti zpracování posudku.

Vyhláška je doplněna třemi přílohami – zkušebním řádem pro zkoušku odborné způsobilosti, formulářem osvědčení o vykonané zkoušce a seznamem náležitostí, které má obsahovat žádost o udělení nebo prodloužení autorizace ke zpracování dokumentace a posudku.

Druhým prováděcím předpisem je **vyhláška Ministerstva zdravotnictví 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.** Ministerstvo zdravotnictví ji vydalo v dohodě s Ministerstvem životního prostředí.

Osvědčení o odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví udělí Ministerstvo zdravotnictví fyzické osobě, která je držitelem osvědčení o autorizaci k hodnocení zdravotních rizik podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů. Osvědčení pak dále mohou získat i jiné osoby, pokud splní zde stanovené podmínky. Předpokladem je medicínské vysokoškolské vzdělání nebo vzdělání v oblasti přírodních věd nebo jiné vysokoškolské vzdělání doplněné postgraduálním studiem v oborech zdravotnictví nebo toxikologie, nejméně tříletá praxe v oblasti hodnocení vlivů na veřejné zdraví a úspěšné absolvování zkoušky odborné způsobilosti nebo rozdílové zkoušky.

Právnícké osoby mohou tuto činnost vykonávat jen prostřednictvím fyzických osob, které jsou držitelkami osvědčení. Uchazeč o získání osvědčení pošle na Ministerstvo zdravotnictví žádost s náležitostmi stanovenými vyhláškou doplněnou doklady o vzdělání, praxi, bezúhonnosti, apod. Součástí je i čestné prohlášení, že v případě osobního zájmu na projednávané věci uchazeč svou podjatost oznámí a odmítne věc posoudit.

Vyhláška dále upravuje některé podrobnosti o konání zkoušky odborné způsobilosti. Uchazeči, kteří získali odbornou způsobilost v jiném členském státě Evropské unie, skládají případně pouze rozdílovou zkoušku. Seznam držitelů osvědčení vede Ministerstvo zdravotnictví a zveřejňuje ho ve svém Věstníku a na internetu.

U osob, které získaly osvědčení o autorizaci k hodnocení zdravotních rizik podle zákona o ochraně veřejného zdraví, se již odborná způsobilost dále nepřezkoumává. Tyto osoby pouze zašlou na Ministerstvo zdravotnictví žádost se stanovenými náležitostmi a přílohami a ministerstvo jim osvědčení udělí na dobu 5 let s možností prodloužení. Vyhláška v závěru upravuje podmínky, při jejichž naplnění je nutné osvědčení odejmout.

Ministerstvo životního prostředí dále vydávalo ve svém Věstníku různá **sdělení, metodiky a seznamy autorizovaných osob**, k dnešnímu dni je celkem 17 z nich, které se dotýkají problematiky posuzování vlivů záměrů nebo koncepcí na životní prostředí. Jedenáct z nich stanoví seznamy autorizovaných osob, šest zbylých jsou tato:

- některá správní rozhodnutí ministra životního prostředí – sdělení č. ZP13/2008 (část o EIA se týká odnětí autorizace ke zpracování dokumentace a posudku);
- sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních – č. ZP04/2004;
- sdělení č. ZP06/2002, o Společném metodickém pokynu Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí o posuzování vlivů investičních projektů na životní prostředí financovaných ze Speciálního předvstupního programu pro rozvoj zemědělství a venkova, který zajišťuje poskytování finančních příspěvků Společenství (SAPARD) vyplývající z dohody mezi těmito ministerstvy;
- velmi podrobná metodika naturového hodnocení s názvem metodika hodnocení významnosti vlivů při posuzování podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů – uváděná pod č. ZP40/2007a zároveň jako ZP15/2007;
- metodické sdělení č. ZP20/2008 pro uchazeče o vykonání zkoušky odborné způsobilosti pro posuzování vlivů na životní prostředí (nový formulář přihlášky ke zkoušce odborné způsobilosti);
- metodický pokyn č. ZP29/2009, k problematice nahlášení na formu přílohy č. 3a zákona (příloha stanovící náležitosti oznámení podlimitního záměru má textovou formu, nikoliv formu tabulky).

Navíc ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví vyšlo sdělení č. ZD02/2007, kterým byl zveřejněn seznam držitelů osvědčení odborné způsobilosti pro osoby působící v oblasti posuzování vlivů na veřejné zdraví spolu se seznamem držitelů osvědčení o autorizaci podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

Posuzování vlivů na životní prostředí je součástí právního řádu České republiky již 19 let a za tu dobu si našlo své pevné místo v legislativě i praxi. Tento institut byl u nás uzákoněn v rámci polistopadového utváření českého environmentálního práva. Zatímco v 90. letech 20. století se české právo nechalo spíše volněji inspirovat zahraniční úpravou EIA a SEA, po roce 2000 je již jasně patrná snaha o úplnou implementaci přijatých mezinárodních závazků (třebaže v případě umožnění účasti veřejnosti dle Aarhuské úmluvy limitovaná politickou nevolí) a nutnost transpozice požadavků unijní legislativy.

Právní úprava posuzování vlivů je poměrně kvalitní, přesto se neustále vyvíjí. Impuls ke změnám i dnes občas přichází z mezinárodních úmluv, k nimž náš stát přistoupil, jindy zase z Evropské unie. V neposlední řadě se může jednat o vnitrostátní iniciativu, jejímž motivem může být nutnost přizpůsobit EIA/SEA jiné nové legislativě nebo vlastní změna tohoto environmentálního nástroje, většinou pozitivním směrem.

Možné aspekty, v nichž by se dala úprava vylepšit, přesto není obtížné najít. Kromě zmíněné širší účasti veřejnosti zejména v navazujících řízeních by bylo prospěšné např. pregnantní oddělení fáze screeningu a scopingu.

4.2 Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

4.2.1 Průběh projektového posuzování

Projektovému posuzování jsou v platném zákoně č. 100/2001 Sb. věnována především ustanovení dílu 2 hlavy I části první, dále pak úvodní a společná ustanovení a nakonec přílohy 1-6 (vč. vložené přílohy 3a). Zákon definuje klíčový pojem EIA, kterým je záměr, jako „stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu“.⁷²

Rozsah posuzování vymezuje zákon v §2: „Posuzují se vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy, a na jejich vzájemné působení a souvislosti“.

Posuzují se vlivy jak přímé, tak i nepřímé, zkoumají a porovnávají se různé varianty daného záměru včetně tzv. nulové varianty, která znamená upuštění od realizace záměru. To vše se děje za účasti investora, státních orgánů k tomu kompetentních, nezávislých expertů, jejichž odborná způsobilost byla kvalifikovaným způsobem ověřena, dalších dotčených subjektů a v neposlední řadě i za účasti veřejnosti, a to s cílem doporučit řešení nejméně nepříznivé, či dokonce co nejvíce příznivé pro životní prostředí. Předmětem zkoumání není pouze realizace daného záměru, ale i celá jeho existence „od kolébky až do hrobu“, tedy jeho příprava, provádění, provozování, ukončení, popřípadě likvidace, sanace nebo rekultivace území. Kromě běžného provozu je nutné zvážit i možnost a případné důsledky havárie. Podrobnosti stanoví §5 zákona s názvem **Způsob posuzování vlivů záměru na životní prostředí**.

⁷² Ustanovení §3 písm. a) zákona.

Důležité je rovněž určení tzv. referenčního stavu, ze kterého se při posuzování vychází. Jedná se o stav životního prostředí v době oznámení záměru. U dlouhodobých záměrů se posuzují samostatně jednotlivé etapy, a to v kontextu vlivů záměru jako celku. EIA má obsahovat i návrh opatření k předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí, a pokud už vzniknou, je nutné navrhnout opatření k jejich zmírnění. Je-li naopak šance na to, že záměr bude mít i příznivé environmentální vlivy, je nutné hledat cestu k jejich zvýšení.

Předmět posuzování vymezuje zákon ve svém opakovaně novelizovaném ustanovení §4 odst. 1. Jsou jimi primárně záměry uvedené v příloze č. 1 kategorii I, které podléhají posouzení obligatorně vždy, a záměry uvedené v příloze č. 1 kategorie II, podléhající posuzování fakultativně, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení.

Ustanovení se dále detailně věnuje změnám záměrů: pokud změna záměru kategorie I vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, je její posouzení obligatorní. Fakultativně na základě výsledku zjišťovacího řízení podléhají EIA změny každého záměru uvedeného v příloze č. 1 kategorii I, pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání, a dále potom změny záměru uvedeného v příloze č. 1 kategorie II, pokud změna záměru vlastní kapacitou nebo rozsahem dosáhne příslušné limitní hodnoty, je-li uvedena, nebo pokud má být významně zvýšena jeho kapacita a rozsah nebo pokud se významně mění jeho technologie, řízení provozu nebo způsob užívání.

Předmětem posuzování jsou dále podlimitní záměry, tedy ty, které jsou uvedeny v příloze č. 1, avšak nedosahují příslušných limitních hodnot, pokud jsou zde uvedeny. Ty podléhají EIA, jestliže je tak stanoveno ve výsledku zjišťovacího řízení, v první fázi však musí příslušný úřad stanovit, zda budou zjišťovacímu řízení vůbec podléhat.

Konečně se jedná o stavby, činnosti a technologie, které podle stanoviska orgánu ochrany přírody mohou ovlivnit území tvořící soustavu NATURA 2000, i tyto záměry jsou ovšem nejprve předmětem zjišťovacího řízení.

Zjišťovací řízení sloužící k vymezení záměrů, které budou podléhat posouzení vlivů na životní prostředí, je tzv. screening. Zásady pro zjišťovací řízení stanoví příloha č. 2 zákona. Příslušný úřad zde má k dispozici kritéria, která má použít k určení, zda záměr bude nebo nebude mít významný vliv na životní prostředí a veřejné zdraví. Kritéria jsou rozdělena do tří skupin: charakteristika záměru, jeho umístění a charakteristika předpokládaných vlivů záměru.

K příloze č. 1, která detailně vymezuje předmět posuzování, je nutné dodat, že obsahuje ještě jednu podstatnou informaci, a sice vymezuje, do působnosti kterého úřadu daný záměr spadá. Pokud je u daného záměru označení ve sloupci A, bude věc v kompetenci Ministerstva životního prostředí, pokud ve sloupci B, je příslušným úřadem krajský úřad.

V §4 odst. 2 je umožněno výjimečně realizovat záměr nebo jeho část z rozhodnutí vlády bez posouzení, i když by za normálních okolností procesu EIA podléhal, a to v případě nouzového stavu, stavu ohrožení a válečného stavu, z naléhavých důvodů obrany nebo plnění mezinárodních smluv či v případě, kdy záměr slouží k bezprostřednímu odvrácení nebo zmírnění důsledků nějaké nepředvídatelné nepříznivé události. Aby se zamezilo obcházení zákona a zneužívání tohoto prolomení povinnosti provést posouzení vlivů ve stanovených případech, je využití tohoto ustanovení vázáno na splnění zde specifikovaných podmínek (informování veřejnosti, Evropské komise a zvážení možnosti jiného posouzení vlivů). Navíc je vyloučeno, aby nebyl posouzen záměr, jestliže podléhá přeshraničnímu posuzování.

To ovšem není jediná výjimka, kdy je možné provedení EIA vyloučit – ve společných ustanoveních, konkrétně v §23 odst. 7, je zakotvena možnost příslušného úřadu upustit od posuzování vlivů záměru „*v případě, kdy je provedení záměru nutné ke zmírnění nebo odvrácení důsledků události, které závažně a bezprostředně ohrožují*

životní prostředí, zdraví, bezpečnost nebo majetek obyvatelstva“. Jedná se opět o jakousi environmentální obdobu krajní nouze, ovšem již v kompetenci příslušného úřadu, nikoliv vlády. I zde je nutné obdobně naplnit podmínky stanovené v §4 odst. 2.

Podnět k posuzování vlivů na životní prostředí musí dát osoba, která hodlá provádět záměr, ať už právnická nebo fyzická, tedy investor. Prvním obligatorním právně relevantním krokem, jímž se EIA zahajuje, je tedy **oznámení záměru**. Ještě před tímto oznámením může proběhnout fáze **předběžného projednání**. Jedná se o institut upravený v §15 zákona.

Na základě tohoto institutu má oznamovatel právo, aby s ním ještě před předložením oznámení příslušný úřad a dotčené správní úřady projednaly uvažovaný záměr včetně jeho případných variant. Úřad může oznamovateli doporučit další úřady nebo jiné subjekty, s nimiž by měl svůj záměr projednat. V témže ustanovení je zdůrazněno i právo oznamovatele na informace podle zvláštního předpisu.⁷³ Předběžné projednání je pro oznamovatele fakultativní, avšak pokud se na příslušný úřad nebo dotčené správní úřady obrátí, pro tyto instituce je již tato fáze obligatorní.

Předběžné projednání může být pro oznamovatele velmi užitečné, neboť mu může přinést důležitá upozornění na možná konfliktní a problematická místa záměru. Už v úvodní fázi procesu tak může být nasměrován k tomu, aby následné dokumenty byly zpracovány kvalitněji a sporná místa dopracována a vyřešena.

Oznámení je adresováno příslušnému úřadu, kterým je Ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) nebo orgán kraje. Pravomoc a působnost ministerstva a orgánů kraje, tedy krajských úřadů, na úseku posuzování vlivů na životní prostředí určuje zákon v §20-22.⁷⁴ Důležitým doplňkem k určení pravomocí těchto státních institucí je obsah tabulky v příloze 1, kdy označení ve sloupci A vymezuje působnost ministerstva a označení ve sloupci B působnost krajských úřadů. Je-li záměrem dotčeno území více krajů, posílá se oznámení na ministerstvo.

⁷³ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění.

⁷⁴ Zákonem č. 227/2009 Sb. byl mezi ně vložen §20a – blíže viz s. 60 této práce.

Náležitosti oznámení stanoví příloha č. 3 zákona. Pro podlimitní záměry je určující příloha č. 3a (u podlimitních záměrů musí příslušný úřad v této fázi rozhodnout, zda bude záměr podléhat zjišťovacímu řízení a tento svůj závěr zveřejnit na internetu, tzv. předzjišťovací řízení). Oznámení musí obsahovat nejen údaje o oznamovateli a navrhovaném záměru, ale i o stavu životního prostředí v dotčeném území, charakteristiku možných vlivů záměru na veřejné zdraví a životní prostředí, porovnání variant řešení záměru (pokud však byly předloženy, u obligatorně posuzovaných záměrů vždy), další doplňující údaje a přílohy a v neposlední řadě všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru. Toto netechnické shrnutí má z hlediska účinné účasti veřejnosti na procesu klíčový význam.

Podle ustanovení §6 odst. 5 zákona je možné podat i oznámení s obsahem a rozsahem dokumentace a u vybraných záměrů nebo jejich změn je možné podat místo oznámení přímo dokumentaci. Oznámení je následně zasláno příslušným úřadem do 7 pracovních dnů dotčeným správním úřadům a územním samosprávným celkům, ministerstvu a je nutné ho zveřejnit. Každý má pak právo se k oznámení vyjádřit, a to do 20 dnů.

Formu zveřejňování určuje zákon ve svém §16 odst. 3 – stále trvá povinnost zveřejňování na úředních deskách dotčených územních samosprávných celků, zároveň pak na internetu a ještě minimálně jedním v dotčeném území obvyklým způsobem, např. v místním tisku. Tato forma se týká všech dokumentů zpracovávaných v průběhu EIA. Vzhledem k rozsáhlosti se však v plném znění zveřejňují pouze závěr zjišťovacího řízení a stanovisko. U ostatních je uvedena pouze informace o vydání a o tom, kdy a kde je možno do nich nahlížet.

Na základě oznámení zahájí příslušný úřad **zjišťovací řízení**. Paragraf 7 zákona bohužel slučuje pod tento pojem **screening** i **scoping**. Screening je fáze, která se uplatní pouze u fakultativně posuzovaných záměrů a jeho cílem je určit, zda bude mít konkrétní oznámený projekt významný vliv na životní prostředí. Pokud lze tento vliv předpokládat, budou se tyto záměry dále posuzovat podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. U ostatních naopak postačí tyto úvodní fáze procesu, protože jejich

vliv na životní prostředí nebude takový, aby bylo nutné a efektivní podrobovat je celé proceduře EIA. Příslušný úřad vždy musí přihlídnout mj. k obdrženým vyjádřením veřejnosti, dotčených správních úřadů a dotčených územních samosprávných celků.

Scoping je naproti tomu procesem upřesnění informací, které by měly být obsaženy v dokumentaci. V průběhu tohoto upřesňování postupuje příslušný úřad se zřetelem na povahu konkrétního záměru nebo druhu záměru, faktory životního prostředí, které mohou být provedením záměru ovlivněny, současný stav poznatků a metody posuzování (§7 odst. 1).

Pro zjišťovací řízení je dána příslušnému úřadu třicetidenní lhůta a jeho výsledkem je závěr, který úřad písemně zašle oznamovateli a rovněž ho zveřejní. Oznámení splňující náležitosti dokumentace, k němuž nikdo nevyjádřil svůj odůvodněný nesouhlas, může být na základě závěru zjišťovacího řízení považováno přímo za dokumentaci. Pokud bylo nějaké takové vyjádření podáno, je možné, aby úřad pouze určil, jak dopracovat oznámení, aby mohlo nahradit dokumentaci. V závěru může (avšak nemusí) úřad rovněž navrhnout (nikoli uložit) zpracování variant řešení záměru, a to variant lišících se „*umístěním, kapacitou, použitou technologií či okamžikem provedení, jestliže je jejich provedení prokazatelně účelné a z technických hledisek možné*“.⁷⁵

Další fází procesu EIA je potom zpracování a předložení **dokumentace**. Dokumentace je základním dokumentem, který slouží jako podklad pro posouzení vlivů záměru na životní prostředí. Zákon upravuje dokumentaci ve svém § 8. Vypracovává se pochopitelně již jen pro záměry posuzované obligatorně a pro ty, které na základě závěru zjišťovacího řízení mají významný vliv na životní prostředí a je u nich tedy účelné, aby prošly kompletní procedurou EIA.

Zpracování dokumentace zajišťuje oznamovatel. Jejím zpracovatelem musí být osoba s příslušnou autorizací podle §19 zákona (toto platí i pro oznámení s obsahem a rozsahem dokumentace). Jako podklad k vypracování dokumentace slouží oznámení,

⁷⁵ Ustanovení §7 odst. 5 zákona.

vyjádření k němu a rovněž závěr provedeného zjišťovacího řízení. Náležitosti dokumentace vymezuje příloha č. 4 zákona. I zde je nezbytnou součástí všeobecně srozumitelné shrnutí netechnického charakteru.

Příslušný úřad zašle dokumentaci, je-li kompletní, k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům. Dále pak ji předá zpracovateli posudku a k tomu ještě zveřejní informaci o dokumentaci a o tom, kdy a kde je možné do ní nahlížet (na internetu vždy zveřejní alespoň její textovou část). Lhůta pro vyjádření veřejnosti činí 30 dní. V případě, že příslušný úřad usoudí, že dokumentace nespĺňuje zákonné náležitosti, vrátí ji oznamovateli do 10 pracovních dnů od doručení. Dokumentace může být vrácena oznamovateli k přepracování nebo doplnění ještě do 40 dnů ode dne doručení zpracovateli posudku, a to na základě vyjádření k dokumentaci nebo doporučení zpracovatele posudku.

Poté, co je předložena dokumentace, k níž už nemá příslušný úřad námitky, následuje fáze, kdy tento úřad musí smluvně zajistit zpracování **posudku** podle §9. Zpracovatelem posudku může být opět pouze fyzická osoba, která je k tomu autorizována podle § 19 zákona. Posudek se zpracovává na základě dokumentace, popř. oznámení (pokud mělo náležitosti dokumentace), a všech podaných vyjádření k nim. Jeho náležitosti jsou uvedeny v příloze č. 5 zákona. Patří mezi ně i vypořádání všech obdržených vyjádření, celkové posouzení akceptovatelnosti záměru z hlediska vlivů na životní prostředí a v neposlední řadě rovněž návrh stanoviska.

Posudek, smluvně zajištěný státním orgánem, má funkci oponentury k dokumentaci, která je vytvořena na objednávku a na náklady oznamovatele, tedy investora. Z tohoto důvodu se osoba, která se podílela na zpracování oznámení nebo dokumentace, nemůže ani dílčím způsobem zúčastnit na zpracování posudku. Zpracovatel posudku při své práci může vycházet z podkladů použitých pro zpracování dokumentace, oznamovatel je povinen mu je na vlastní náklady poskytnout, stejně tak jako další nezbytné údaje. V případě potřeby si může zpracovatel vyžádat dílčí podklady od jiných odborníků. Lhůta pro zpracování posudku činí 60 dnů ode dne

doručení dokumentace včetně všech vyjádření k ní zpracovateli. Výjimečně může být tato lhůta prodloužena o dalších 30 dnů.

Hotový posudek příslušný úřad vrátí zpracovateli k doplnění nebo přepracování, nesplňuje-li stanovené náležitosti, nebo ho zašle oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům, zveřejní jej na internetu a zveřejní informaci o posudku a o tom, kdy a kde je možno do něj nahlížet. Jedno nebo druhé musí učinit do 10 pracovních dnů. K posudku může každý podat vyjádření do 30 dnů ode dne zveřejnění informace o něm, nebo se k němu může vyjádřit na veřejném projednání.

Odměna zpracovateli posudku je stanovena podle obchodního zákoníku. Podle §18 odst. 3 zákona náklady na zpracování posudku hradí oznamovatel. Odměnu zpracovateli vyplácí příslušný úřad, který následně danou částku vyúčtuje oznamovateli. V případě, že by ji oznamovatel úřadu v dané lhůtě (10 dnů) neuhradil, příslušný úřad by nevydal konečné stanovisko ve věci. Tvůrci zákona zde byli vedeni snahou o to, aby zpracovatel posudku nebyl finančně závislý na oznamovateli, což představuje potenciální nebezpečí, že posudek nebude objektivní.

Po zpracování posudku následuje jeho **veřejné projednání** spolu s projednáním dokumentace. Podle mého názoru je v dnešní právní úpravě problematickým bodem, že je možné provést EIA bez veřejného projednání. Podle §9 odst. 9 zákona může příslušný úřad upustit od konání veřejného projednání, „*neobdržel-li žádné odůvodněné nesouhlasné vyjádření k dokumentaci*“.

Vlastní přípravu a průběh veřejného projednání pak upravuje §17 zákona. Příslušný úřad zveřejní nejdříve informaci o místě a času konání veřejného projednání, a to nejméně 5 dnů před jeho konáním. Zároveň musí být splněna podmínka konání veřejného projednání nejpozději 5 dnů po uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. Příslušný úřad má možnost ukončit veřejné projednání v případě neúčasti oznamovatele nebo zpracovatele dokumentace, popř. posudku. V takovém případě úřad stanoví místo a čas nového veřejného projednání, a to nejdéle do 5 pracovních dnů ode dne ukončení

veřejného projednání. Za den konání veřejného projednání se pak považuje den konání nového veřejného projednání a zároveň dojde k přiměřenému prodloužení ostatních lhůt.

Z veřejného projednání se pořizuje zápis obsahující zejména údaje o účasti a závěry na jeho základě přijaté. Kromě toho je nutné pořádat ještě úplný těsnopisný nebo zvukový záznam. Zápis se zasílá oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a zveřejní se i na internetu. Další podrobnosti stanoví prováděcí vyhláška č. 457/2001 Sb.

Zpracovatel posudku je povinen vypořádat obdržená písemná vyjádření k posudku a vyjádření z veřejného projednání. Podle toho případně upraví návrh stanoviska. Toto stanovisko, celým názvem **stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí**, je výsledkem a konečným produktem procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Je upraveno v §10 zákona.

Stanovisko vydá příslušný úřad na základě všech předchozích dokumentů, vyjádření a veřejného projednání, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyjádření k posudku. Náležitosti stanoviska jsou uvedeny v příloze č. 6 zákona – jedná se o identifikační údaje záměru a oznamovatele, popsání průběhu posuzování, kdy a jaké dokumenty byly vydány, která vyjádření jsou zahrnuta ve stanovisku, apod. a konečně vlastní hodnocení záměru, jehož součástí je i pořadí variant, pokud byly předloženy, a stanovisko úřadu z hlediska přijatelnosti vlivů záměru na životní prostředí s uvedením podmínek pro realizaci záměru nebo zdůvodnění jeho nepřijatelnosti.

Do 7 pracovních dnů ode dne jeho vydání příslušný úřad stanovisko zveřejní a umístí ho rovněž na internet. Příslušný úřad své stanovisko rovněž v téže lhůtě rozešle. Jeho vyhotovení musí ze zákona obdržet oznamovatel, dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky.

Vypracováním a uveřejněním stanoviska příslušného úřadu celý proces posuzování vlivů na životní prostředí končí. Stanovisko je podle § 10 zákona odborným

podkladem pro vydání rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, sem samozřejmě na prvním místě zařazujeme zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Oznamovatel jej v navazujících řízeních předkládá jako jeden z podkladů.

Platnost stanoviska je po provedené novelizaci 5 let od jeho vydání a může být i opakovaně prodloužena o dalších 5 let, nedošlo-li k podstatným změnám podmínek v území, realizace záměru apod. V navazujících povolovacích řízeních se úřad příslušný k provedení EIA stává dotčeným správním úřadem.

V §10 odst. 4 potom zákonodárce určuje míru závaznosti stanoviska: *„Bez stanoviska nelze vydat rozhodnutí nebo opatření nutná k provedení záměru v žádném správním ani jiném řízení nebo v jiném postupu podle zvláštních právních předpisů. ... 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.“* U fakultativně posuzovaných záměrů, které podle rozhodnutí učiněného v závěru zjišťovacího řízení nebudou podléhat EIA, platí požadavky citovaného ustanovení pro daný závěr zjišťovacího řízení.

Stanovisko je tedy závazné pouze ve formálně procedurálním smyslu, tzn. bez jeho vydání není možné povolit realizaci záměru. Avšak na druhou stranu není závazné ve smyslu věcně obsahovém, neboť je možné vydat povolení k realizaci projektu, k němuž příslušný úřad vydal stanovisko nesouhlasné. Dalším významným faktem je, že zákon v §23 odst. 13 vyloučil pro proces EIA působnost správního řádu, pokud zákon nestanoví jinak⁷⁶, a proto stanovisko nemá povahu správního rozhodnutí, a není tedy ani možné podat proti němu opravný prostředek.

Toto řešení závaznosti stanoviska, přestože bylo mnohokrát diskutováno zavedení jeho hmotněprávní závaznosti, je řešením tradičním a zřejmě i jediným

⁷⁶ Viz §19 odst. 10, podle něhož se rozhodnutí o udělení a o odejmutí autorizace ke zpracování dokumentace a posudku vydává ve správním řízení podle správního řádu.

správným. Důležité však je, aby povolující orgány braly environmentální hlediska při svém rozhodování opravdu důsledně v úvahu.

E. Kružíková ohledně povahy stanoviska píše následující: „Závaznost závěrů EIA není nutné, ale ani možné, zajišťovat formou stanoviska jako správního rozhodnutí. Je potřeba respektovat expertizní povahu posuzování vlivů na životní prostředí. Závaznost výsledků EIA je možné zajistit začleněním EIA do příslušných povolovacích řízení a jejich promítnutím do podmínek správního rozhodnutí/povolení. Pro vydávání správních rozhodnutí platí zvláště upravený režim správního řízení při zachování všech základních principů, včetně přezkoumání (použití řádných i mimořádných opravných prostředků). Toto řešení (vyjádření závěrů EIA v podmínkách správního rozhodnutí) také předpokládá uplatnění všech principů správního řízení (tj. zásada koncentrace, koordinace, řešení rozporů mezi dotčenými orgány státní správy). Přes negativní stanoviska řady environmentálních expertů, včetně právníků, se toto řešení rovněž zdá být nejschůdnější i z hlediska systémového pohledu na právo životního prostředí.“⁷⁷

Také např. rakouský expert pro implementaci EIA směrnice Ch. Baumgartner ve své době nabádal k tomu, aby stanovisko obsahovalo pouze doporučení, nikoliv závazná opatření, a aby kvalita rozhodnutí byla z environmentálních hledisek zvyšována mj. také zapojením povolujících úřadů do procesu vzniku stanoviska.⁷⁸

Poslední zmínku je nutné věnovat problematice **úhrady nákladů** spojených s posuzováním vlivů na životní prostředí. O odměně zpracovatele posudku již byla řeč výše, to je ovšem pochopitelně jen malá část všech nákladů v procesu vzniklých. Nákladům se zákon věnuje ve svém § 18. Zásadně je hradí oznamovatel záměru, tedy investor, což je pochopitelné, protože právě on má hlavní zájem na realizaci projektu. Tato zásada ovšem neplatí bez výjimky, v některých případech zákon toto břemeno přenáší na příslušný úřad. Ten je totiž povinen nést náklady spojené s veřejným projednáním a zveřejňováním.

⁷⁷ Kružíková, E.: *Aproximace práva životního prostředí s právem ES – využitá nebo promarněná šance?*, in : *Správní právo*, č. 4/2000, s. 209, 216.

⁷⁸ Baumgartner, Ch.: *Vazba mezi EIA a následnými povolovacími řízeními. Jak podporovat povolující orgány?*, in : *Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2004 č. 4*, s. 11-15.

4.2.2 Mezistátní posuzování

Zákon upravuje problematiku posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky v části první, hlavě II, přičemž mezistátnímu posuzování projektů jsou věnovány §11-14. Tato úprava je v souladu s Espoo úmluvou, která je pro náš stát závazná.

Předmětem mezistátního posuzování může být jakýkoliv záměr uvedený v příloze č. 1 zákona (ať už povinně posuzovaný nebo vyžadující zjišťovací řízení, včetně záměrů podlimitních a ovlivňujících území soustavy NATURA 2000), pokud dotčené území může zasahovat i mimo území České republiky nebo pokud o to dotčený stát požádá, a dále záměr, který má být proveden na území jiného státu, pokud může mít závažný vliv na životní prostředí ČR. Dotčeným státem je stát, jehož území může být ovlivněno závažnými vlivy záměru na životní prostředí. Státem původu stát, na jehož území se má záměr provádět.

V mezistátním posuzování je příslušným úřadem ministerstvo. Krajský úřad, pokud by jinak byl k provedení EIA příslušný, je povinen postoupit posuzování takového záměru ministerstvu. Ministerstvo je při mezistátním posuzování povinno postupovat ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí.

Proces mezistátního posuzování se zásadně shoduje s běžnou projektovou EIA, výjimky stanoví hlava II zákona nebo mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána. První pochopitelnou změnou je prodloužení lhůt. Lhůty pro vyjádření mohou být na žádost dotčeného státu prodlouženy až o 30 dní, ostatní potom přiměřeně. Pokud se vyskytnou pochybnosti o tom, zda se v posuzování uplatní předpisy státu původu nebo dotčeného státu, uplatní se ze zákona předpisy státu původu, pokud závazná mezinárodní smlouva nestanoví jinak.

V rámci mezistátního posuzování zákon zmiňuje institut tzv. poprojektové analýzy. Poprojektová analýza slouží k následnému sledování nepříznivých vlivů na

životní prostředí, které nastaly po realizaci projektu, porovnává vlivy očekávané s vlivy, které ve skutečnosti nastaly, posuzuje realizaci dalších opatření na ochranu životního prostředí a v neposlední řadě přispívá k ověřování předchozích prognóz, což může významnou měrou přispět k efektivitě provádění EIA v budoucnosti.

Analýza se provede na žádost státu původu nebo dotčeného státu a „*bude zahrnovat především stále pozorování důsledků provedení záměru a určení jakéhokoliv nepříznivého vlivu přesahujícího státní hranice*“ (§12 odst. 3). Je-li zjištěn významný nepříznivý vliv přesahující státní hranice nebo faktory, které by mohly takový vliv zapříčinit, dohodnou se oba zúčastněné státy na opatření ke snížení nebo vyloučení tohoto vlivu.

V dalších ustanoveních zákon rozlišuje mezistátní posuzování záměru prováděného na území a mimo území České republiky. Jedná se o podrobnou úpravu jednotlivých kroků v procesu mezistátního posuzování, kterými se toto liší od vnitrostátní EIA.

Ustanovení §13 je věnováno posuzování záměru prováděného na území ČR. Zákon zde hovoří o tzv. konzultaci záměru, která je fakultativní a koná se v případě, že o ni dotčený stát projeví zájem. Konzultace se musí zúčastnit i oznamovatel a zpracovatel dokumentace. Ministerstvo je dále povinno zpracovat vyjádření dotčeného státu do stanoviska nebo uvést, proč tak neučinilo vůbec nebo jen zčásti, a informovat dotčený stát o navazujícím povolovacím řízení.

Situace, kdy ČR je dotčeným státem, se týká §14. Ministerstvo na žádost státu původu sdělí informace o stavu životního prostředí na dotčeném území a dále zajišťuje zveřejňování informací o záměru, informování dotčených správních úřadů a územních samosprávných celků, veřejnosti je dán prostor k vyjádření.

Zákon ještě na různých místech stanoví vybrané výjimky pro mezistátní posuzování. Jednou z nich je, že vláda nemůže rozhodnout o neprovedení EIA, pokud by se jednalo o záměr s přeshraničními vlivy. Dále u těchto záměrů je vždy povinnost

podat oznámení, které není možné nahradit dokumentací. Zvýšené náklady spojené s mezistátní EIA je povinno nést samo ministerstvo, náklady na překlad dokumentace a posudku a tlumočení však hradí oznamovatel.

4.2.3 Posuzování vlivů na veřejné zdraví

Posuzování vlivů na veřejné zdraví⁷⁹ je nedílnou součástí posuzování vlivů na životní prostředí. Zákon ve svém §1 odst. 1 stanoví, že: „*Zákon v souladu s právem Evropských společenství upravuje posuzování vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (dále jen „posuzování vlivů na životní prostředí“) a postup fyzických osob, právnických osob, správních úřadů a územních samosprávných celků (obcí a krajů) při tomto posuzování.*“ Z uvedeného je zřejmé, že termín „posuzování vlivů na životní prostředí“ je ve zbytku zákona legislativní zkratkou, která vždy zahrnuje i posuzování vlivů na veřejné zdraví. Náš zákon v tomto smyslu akcentuje vývoj na mezinárodním poli, kde se důraz na zohlednění vlivů na zdraví v EIA i SEA stupňuje (např. v SEA protokolu).

Pro posuzování vlivů na veřejné zdraví se používá zkratka HIA z anglického „*Health Impact Assessment*“. Posuzování vlivů na veřejné zdraví musí být dle §19 odst. 1 zákona prováděno osobou se zvláštní autorizací, kterou uděluje a odnímá Ministerstvo zdravotnictví. Podrobnosti jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva zdravotnictví 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. Osoba s touto autorizací tak musí zpracovat příslušnou část dokumentace.

HIA v posuzování záměrů je lépe a konkrétněji vymezena než u posuzování strategického. Závazné vodítko k obsahu dokumentů ukládají přílohy zákona. Mezi náležitosti oznámení patří dle přílohy 3 části D údaje o vlivech záměru na veřejné zdraví a na životní prostředí a mezi náležitosti dokumentace dle přílohy 4 opět části D

⁷⁹ Do novely provedené zákonem č. 93/2004 Sb. hovořil zákon o posuzování vlivů na životní prostředí o hodnocení vlivů na obyvatelstvo.

komplexní charakteristika a hodnocení vlivů záměru na veřejné zdraví a životní prostředí. Vlivy na obyvatelstvo se sledují včetně vlivů sociálně ekonomických.

V. Jiřík ve svém článku upozorňuje, že metodika HIA není jednotná a že v praxi se nejčastěji uplatňuje metodika hodnocení zdravotních rizik. Tato metoda sama o sobě však není dostačující. Je nutné ji v případě EIA doplnit o hodnocení socioekonomických faktorů. Autor upozorňuje, že vedle negativních dopadů na zdraví se mohou uplatnit i vlivy pozitivní, jako jsou socioekonomické, kulturně-sociální a psychosociální. Bohužel se v praxi dokonce stává, že se HIA provádí dodatečně jako náprava „administrativního opomnění“. Snahou je, aby výsledkem HIA v projektovém posuzování byl kvalitní materiál, který se neomezuje pouze na hodnocení zdravotních rizik.⁸⁰

E. Rychlíková pak ve své stati předkládá konkrétní návody, jak při provádění HIA postupovat. Důležité je při hodnocení záměru zaměřit se na senzitivní populaci žijící v jeho dosahu. Zásadním trendem pak je koncentrovat se i na dětskou populaci. Podle autorky „znalost a interpretace posouzení stavu veřejného zdraví v místě hodnoceného záměru jsou velmi důležité a mohou být podkladem pro nároky na investora na vyšší požadavky na použité technologie či odvrácení jejich negativních důsledků“.⁸¹

Vysoká úroveň posouzení vlivů na veřejné zdraví v průběhu EIA je nezbytným předpokladem kvalitního posouzení vlivu navrhovaného záměru na životní prostředí.

⁸⁰ Srov. Jiřík, V.: *Některé praktické aspekty posuzování vlivů na veřejné zdraví*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 3, s. 9-12.

⁸¹ Rychlíková, E.: *Hodnocení vlivů na veřejné zdraví v EIA - zkušenosti*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2010 č. 1, s. 28-30.

4.3 Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí

4.3.1 Průběh strategického posuzování

Přestože posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí je procesem, který předchází posuzování konkrétních záměrů, právní úprava této procedury je celosvětově mnohem mladšího data. Česká republika byla v tomto ohledu, jak již bylo řečeno výše, mnohem progresivnější než řada jiných států. Strategické posuzování vlivů na životní prostředí přináší výhody dřívějšího a účinnějšího zapojení environmentálních hledisek do rozhodování o rozvojových koncepcích. Zásadním rozdílem SEA a EIA je rovněž to, že SEA se provádí od samého počátku vypracování koncepce, kterou má za úkol vylepšit, aby její vliv na životní prostředí byl pokud možno příznivý nebo alespoň co nejméně škodlivý. EIA naproti tomu vychází z již hotového návrhu záměru.

Strategické posuzování bylo do platného zákona č. 100/2001 Sb. implementováno novelou č. 93/2004 Sb. Jeho úprava se nyní nalézá především v ustanovení dílu 3 hlavy I části první a přílohách č. 7-9, společně s EIA potom sdílí úvodní a společná ustanovení.

Definice koncepce v §3 písm. b) vymezuje tento pojem poměrně široce a zahrnuje v sobě strategie, politiky, plány i programy.⁸² Zahrnutím strategií a politik, tedy koncepčních dokumentů nejvyšší úrovně, jde náš zákon nad rámec požadavků uložených SEA směrnicí. Nutno dodat, že tyto dokumenty mohou mít i jiná označení, rozhodující je však jejich faktický obsah.

Rozsah posuzování vymezený zákonem v §2 je pro záměry i koncepce společný. **Způsob posuzování vlivů koncepce na životní prostředí** stanovený ustanovením §10b má s posuzováním záměrů mnoho shodných rysů. Posuzují se vlivy jak přímé, tak i nepřímé, provedení i neprovedení koncepce, a to pro celé období, kdy se

⁸² Viz s. 55 této práce.

předpokládá její provádění. Pokud je zvažováno více variant, je nutné posoudit všechny. Referenčním stavem, ze kterého se při posuzování vychází, je stav životního prostředí v dotčeném území v době podání oznámení o zpracování koncepce. SEA zahrnuje i návrh a posouzení opatření k předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí a veřejné zdraví, opatření k jejich zmírnění nebo ke zvýšení příznivých vlivů.

V témže paragrafu je rovněž naznačena vazba na jiné koncepce nebo záměry a na jiná posuzování. SEA musí zohlednit jiné hodnocené koncepce nebo i záměry, které mají být uskutečněny. Je dále stanoveno, že SEA může využít údaje z jiných posuzování, pokud odpovídají údajům podle zákona. Toto ustanovení má ušetřit čas i náklady případného opakovaného posuzování. Přesto je náš zákon v tomto aspektu předmětem kritiky, protože pregnantněji nezamezuje multiplicitnímu posuzování.

Např. kolektiv odborníků z Ministerstva životního prostředí k tomu píše následující: „Zákon žádným svým výslovným ustanovením nezohledňuje existující hierarchii koncepcí. Měla by zde být možnost zvolit adekvátní úroveň posouzení a stanovit, zda vlivy předmětu koncepce na životní prostředí hodnotit na lokální, regionální nebo na celostátní úrovni. Nemělo by docházet ke dvojímu posouzení téhož.“⁸³ V praxi se dá jistě předpokládat, že opakované posouzení povede spíše k negativnímu nazírání na SEA jako takovou, než ke zkvalitnění výsledného dokumentu.

Ve svém §10a vymezuje zákon **předmět posuzování**. V odst. 1 je to pozitivním výčtem a v odst. 2 naopak negativním. Podobně jako u záměrů podléhá část koncepcí SEA obligatorně a část fakultativně. Obligatorně jsou posuzovány koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, a to ve vymezených oblastech,⁸⁴ koncepce posuzované na základě požadavku daného zvláštním právním předpisem nebo spolufinancované z evropských fondů. Vždy je zde nutné

⁸³ Kolektiv oddělení SEA, odbor EIA a IPPC, MŽP: *Dosavadní zkušenosti s praktickým uplatňováním zákona*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2005 č. 4, s. 6.

⁸⁴ Dle §10a odst. 1 písm. a) zákona se jedná o zemědělství, lesní hospodářství, myslivost, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiku, průmysl, dopravu, odpadové hospodářství, telekomunikace, cestovní ruch, územní plánování, regionální rozvoj a životní prostředí včetně ochrany přírody.

splnit podmínku, že dotčené území je tvořeno územním obvodem více než jedné obce. Fakultativně, pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení, podléhají SEA koncepce výše uvedené, avšak navržené pro území pouze jedné obce, a změny koncepcí.

Předmětem posuzování naopak nejsou koncepce zpracovávané jen pro účely obrany státu, pro případ specifických mimořádných událostí a dále koncepce finanční a rozpočtové.

Podnět k posuzování vlivů připravované koncepce na životní prostředí dává předkladatel, tedy ten, kdo předkládá také podnět ke zpracování koncepce. Předkladatelem je v případě koncepcí správní úřad. SEA se tedy zahajuje předložením **oznámení koncepce** příslušnému úřadu, kterým může být opět krajský úřad nebo ministerstvo. Krajský úřad se uplatní, pokud koncepce zasahuje výlučně do územního obvodu tohoto kraje. Pokud je však ovlivněno celé území kraje, více krajů, území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti, popř. území celé ČR, jedná se již o kompetenci MŽP.

Paragraf 15 zákona upravující fázi **předběžného projednání** se vztahuje i na projednávání koncepcí. I zde se jedná o právo předkladatele, nikoliv jeho povinnost.

Náležitosti oznámení koncepce stanoví příloha č. 7 zákona. Oznámení musí obsahovat údaje o předkladateli, koncepci, údaje o dotčeném území, předpokládané vlivy koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví v tomto území a další náležitosti. Pokud oznámení splňuje zákonné požadavky, je poté zasláno příslušným úřadem do 10 dnů k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům, ministerstvu a je nutné jej zveřejnit. Pro zveřejňování platí stejná pravidla jako u záměrů, daná ustanovením §16. Každý má následně právo se k oznámení vyjádřit, a to do 20 dnů od jeho zveřejnění.

Přestože SEA má být prováděna od samého počátku přípravy koncepce, ne vždy se tak bohužel v praxi opravdu děje. Z výsledků průzkumu, který byl proveden formou dotazníkového šetření mezi potenciálními předkladateli koncepcí v létě 2009, dokonce

vyplývalo, že téměř u poloviny zkoumaných případů byla „SEA zahajována se zpožděním, tzn. ve fázi, kdy je již podstatná část návrhu koncepce hotova, respektive příslušná strategická rozhodnutí jsou již učiněna“.⁸⁵ Tentýž průzkum přinesl i kritiku minimálního zapojení laické veřejnosti a faktu, že respondentům chyběly metodické podklady, např. pro hodnocení kumulativních a synergických vlivů.

Ostatně na malý zájem laické veřejnosti o SEA bylo upozorněno i dříve. Již v roce 2007 napsal jiný kolektiv autorů, že: „Veřejnost angažující se v rámci procesů SEA je ve většině případů veřejnost odborná, tj. odborníci z různých oblastí od akademické obce, podnikatelské sféry, veřejné správy až po neziskové organizace.“⁸⁶

Na základě oznámení a vyjádření k němu zahajuje příslušný úřad **zjišťovací řízení**. Paragraf 10d zákona i v tomto případě slučuje pod tento pojem **screening** i **scoping**. Pomocí screeningu se vyhodnotí, zda fakultativně posuzovaná koncepce nebo změna koncepce bude dále posuzována. Scoping slouží k upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí.

Zjišťovací řízení musí proběhnout ve lhůtě 35 dnů ode dne zveřejnění oznámení. V příloze č. 8 jsou stanovena kritéria pro zjišťovací řízení. Výsledkem řízení je závěr, který úřad písemně zašle předkladateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a rovněž jej zveřejní. V závěru příslušný úřad uvede důvody, pro které není další posuzování požadováno, nebo stanoví podrobnosti o dalším postupu SEA, a to včetně případného požadavku na zpracování variant koncepce.

Dalším dokumentem pořizovaným v procesu SEA je tzv. **vyhodnocení koncepce** z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, jehož náležitosti specifikuje příloha 9 zákona. Zpracování vyhodnocení zajišťuje předkladatel. Jeho zpracovatelem musí být osoba s příslušnou autorizací opět podle §19 zákona, tuto osobu zákon nazývá posuzovatelem. Předkladatel je povinen zajistit si posuzovatele do 30 dnů

⁸⁵ Musil, M., Volfová, J., Smutný, M., Kortanová, J., Dusík, J., Svobodová, J.: *Zkušenosti s aplikací SEA v ČR a Velké Británii: Pohled orgánů veřejné správy*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2010 č. 2, s. 11.

⁸⁶ Svobodová, J., Hrnčířová, J., Fidlerová-Kaslová, J., Smutný, M., Rimmel, V.: *SEA – co přinesla změna legislativy? Část 3: Jaká je praxe?*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2007 č. 1, s. 5.

ode dne, kdy obdržel závěr zjišťovacího řízení. Posuzovatel vychází při své práci kromě dosavadních materiálů i z došlých vyjádření a z informací, které mu na požádání musí různé úřady poskytnout.

Kritizovaným bodem české SEA je rovněž problematika autorizovaných osob. Předmětem kritiky je fakt, že zkoušky ověřující odbornou způsobilost žadatelů jsou více zaměřeny na projektové než na strategické posuzování, a dále i to, že požadavek na osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví u koncepcí zákon opomíjí.⁸⁷

Vyhodnocení koncepce zpracované posuzovatelem se následně stává součástí vlastního **návrhu koncepce**. Příslušný úřad zašle návrh koncepce, je-li přiložené vyhodnocení kompletní, k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům. Dále pak zveřejní informaci o návrhu koncepce a o tom, kdy a kde je možné do něj nahlížet a návrh koncepce rovněž zveřejní na internetu. To vše musí být provedeno do 10 dnů od doručení. V případě, že příslušný úřad usoudí, že vyhodnocení nesplňuje zákonné náležitosti, vrátí ho předkladateli k doplnění.

Další fází je **veřejné projednání** návrhu koncepce, upravené v §10f spolu s návrhem koncepce jako takovým. Přestože §17 s názvem „veřejné projednání“ je zařazen mezi společná ustanovení, jeho působnost na strategické posuzování je vyloučena a platí zde zvláštní úprava §10f. Organizaci veřejného projednání koncepce zajišťuje předkladatel. Ten zveřejní nejdříve informaci o místě a času konání veřejného projednání na své úřední desce, na internetu a ještě jedním vybraným způsobem, a to nejméně 10 dnů před jeho konáním. Informovat musí též příslušný úřad.

Konání veřejného projednání musí být zajištěno nejdříve 30 dnů ode dne předložení návrhu koncepce příslušnému úřadu. Z veřejného projednávání pořizuje předkladatel zápis. Zápis do 5 dnů od veřejného projednání předkladatel zašle příslušnému úřadu a zveřejní ho na internetu. K návrhu koncepce může každý zaslat své

⁸⁷ 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 : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2006 č. 4, s. 2-7.

písemné vyjádření příslušnému úřadu. Takto se může vyjádřit i předkladatel k vyhodnocení.

Konečným dokumentem SEA je **stanovisko k návrhu koncepce** (§10g zákona). Stanovisko vydává příslušný úřad na základě návrhu koncepce, všech vyjádření a veřejného projednání, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení zápisu z veřejného projednání. Příslušný úřad může ve svém stanovisku zaujmout několik možných postojů, na které zákon pamatuje – může vyjádřit nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví (zdraví je zde také výslovně uvedeno, i přes problém s příslušným osvědčením – viz výše), může navrhnout jeho doplnění, provedení kompenzačních opatření nebo opatření ke sledování environmentálních vlivů koncepce. Zákon jistě předpokládá jako další možnost souhlasné stanovisko, i když toto explicitně neuvádí. Souhlasné stanovisko by zřejmě nemělo být vydáno bez dalších podmínek, neboť je vždy nutné minimálně navrhnout opatření k monitorování vlivů na životní prostředí.

Příslušný úřad stanovisko neprodleně zveřejnění a rozešle. Jeho vyhotovení musí ze zákona obdržet předkladatel, dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky. Stanovisko SEA je opět závazné pouze formálně, bez jeho vydání nemůže být koncepce schválena, avšak je možné schválit koncepci, třebaže by k ní příslušný úřad vydal negativní stanovisko. V praxi by snad tato eventualita neměla příliš nastat. Schvalující orgán je totiž povinen zohlednit požadavky stanoviska. Pokud je nezohlední nebo zohlední jen zčásti, musí tento svůj postup zdůvodnit.

Schválená koncepce musí být zveřejněna včetně odůvodnění a o jejím zveřejnění musí schvalující orgán informovat příslušný úřad, dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky. Součástí takto zveřejněných dokumentů musí být i opatření pro zajištění **sledování a rozboru vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví**.

Sledování a rozbor vlivů koncepce je blíže specifikováno v §10h. Obligatorně ho zajišťuje předkladatel koncepce. Dle odst. 1 tohoto ustanovení má předkladatel tyto

povinnosti: „*Pokud zjistí, že provádění koncepce má nepředvídané závažné negativní vlivy na životní prostředí nebo veřejné zdraví, je povinen zajistit přijetí opatření k odvrácení nebo zmírnění takových vlivů, informovat o tom příslušný úřad a dotčené správní úřady a současně rozhodnout o změně koncepce.*“ Tyto vlivy dále sledují dotčené správní úřady a mohou podat podnět ke změně koncepce, pokud nelze tyto nepředpokládané vlivy po dohodě se schvalujícím orgánem odvrátit nebo zmírnit jinak.

Toto ustanovení je promítnutím požadavku na zajištění tzv. monitoringu vlivů na životní prostředí do českého práva. Indikátory pro budoucí provádění monitoringu konkrétní koncepce musí obsahovat již vyhodnocení. Monitoring a hlavně také související možnost provedení následných opatření k zamezení negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví je jistě velmi užitečným nástrojem strategického posuzování.

Domnívám se dokonce, že by bylo užitečné nějakou formu monitoringu zavést i u posuzování projektového. Tam by bylo nepochybně složitější zasáhnout např. do probíhající stavby, ale vždy je zde možnost provést alespoň kompenzační opatření. Myslím si, že dalším pozitivním efektem monitoringu by mohlo být poučení do budoucna pro obdobné záměry nebo koncepce. Pokud by ani autorizované osoby zpracovávající vyhodnocení, dokumentaci nebo posudek nebyly schopny určitý negativní vliv záměru nebo koncepce předvídat, jistě by bylo dobré tento vliv odhalit a sledovat. A to ať už z důvodu možných nápravných opatření, kompenzace, nebo také proto, aby mohl být včas odhalen u obdobných projektů či koncepcí později předložených.

Úprava SEA v našem zákoně obsahuje ještě dvě zvláštní ustanovení - §10i a §10j. První zmíněné upravuje zvláštní postup pro posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Tato SEA se provádí primárně podle stavebního zákona, přičemž předkladatelem je pořizovatel těchto dokumentů. Ustanovení pak úpravu stavebního zákona doplňuje a zajišťuje tak provázanost obou právních předpisů.

Paragraf 10j upravující zvláštní ustanovení pro posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, pokud je koncepce zpracovávána ústředním správním úřadem, je výsledkem politického boje a jeho finální kompromisní znění nemá v praxi přílišné uplatnění.⁸⁸

Náklady spojené se strategickým posuzováním hradí dle §18 předkladatel. Náklady zveřejňování je pak povinen ze zákona hradit příslušný úřad.

4.3.2 Mezistátní posuzování

Posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice České republiky je u koncepcí upraveno v části první, hlavě II, §11-12 a ve vložených ustanoveních §14a a §14b. První jmenované vložené ustanovení je určeno pro koncepce prováděné na území České republiky, tj. ta je státem původu, druhé pro koncepce mimo území ČR, která je v takovém případě dotčeným státem.

Předmět mezistátního posuzování koncepcí je spolu se záměry shodně vymezen v §11. Může jím tedy být jakákoli koncepce, pokud dotčené území může zasahovat i mimo území České republiky nebo pokud o to dotčený stát požádá, a dále koncepce, která má být provedena na území jiného státu, pokud může mít závažný vliv na životní prostředí ČR. Také u mezistátní SEA je příslušným úřadem ministerstvo. Ministerstvo je i v tomto případě při mezistátním posuzování povinno postupovat ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí.

Také §12, stanoví zásadně shodný proces posuzování jako u vnitrostátního posuzování vlivů, lze vztáhnout i na koncepce. Poprojektová analýza je však naproti tomu určena pouze záměrům.

V dalších vložených ustanoveních zákonodárce stanovil odchylky pro mezistátní SEA. Podle §14a, kdy ČR je státem původu, musí ministerstvo především zaslat návrh koncepce do 10 dnů od jeho obdržení dotčenému státu a nabídnout mu konzultaci,

⁸⁸ Blíže viz s. 54-55 této práce.

zejména jsou-li navrhovány varianty koncepce. Impuls vychází buď ze strany ministerstva, nebo i dotčeného státu.

Má-li dotčený stát zájem účastnit se posuzování, ministerstvo si od něj vyžádá údaje o stavu životního prostředí na příslušném dotčeném území. Následně se koná konzultace koncepce, místo a čas ministerstvo zveřejní a informuje předkladatele a posuzovatele. Ministerstvo je dále povinno zapracovat vyjádření dotčeného státu do stanoviska nebo uvést, proč tak neučinilo vůbec nebo jen zčásti, a následně zaslat dotčenému státu stanovisko a informovat ho o schválené koncepci.

V ustanovení §14b je řešena situace, kdy ČR je dotčeným státem. Ministerstvo na žádost státu původu mu sdělí informace o stavu životního prostředí na dotčeném území a dále zajišťuje zveřejňování informací o navrhované koncepci, informování dotčených správních úřadů a územních samosprávných celků. K návrhu koncepce se mohou tyto úřady i veřejnost vyjádřit. Ministerstvo dále zveřejní informace o místě a času konání veřejného projednání, popř. zveřejní schválenou koncepci.

4.3.3 Posuzování vlivů na veřejné zdraví

Posuzování vlivů na veřejné zdraví je ze zákona součástí nejen projektového, ale i strategického posuzování vlivů na životní prostředí. I zde je v praxi vyžadováno, aby posuzování prováděla osoba, která je držitelem osvědčení odborné způsobilosti pro oblast posuzování vlivů na veřejné zdraví uděleného Ministerstvem zdravotnictví.

HIA je v SEA méně specifikována než v rámci EIA. Příloha 8 zákona stanoví kritéria zjišťovacího řízení se však o vlivech na veřejné zdraví opakovaně zmiňuje. Také podle přílohy 9 zákona patří k náležitostem vyhodnocení koncepce vlivy koncepce na veřejné zdraví.

Problematikou HIA v SEA se na stránkách Zpravodaje EIA – IPPC – SEA zabývali titíž autoři, které jsem již zmínila v pasáži o EIA. V. Jiřík hovoří o nutnosti zvažování determinantů zdraví (individuálních, rodinných, environmentálních

a institucionálních) a jako metodu vedoucí k přesnějšímu vymezení vlivů na veřejné zdraví v SEA nabízí tzv. indikátory zdraví. Pomocí těchto indikátorů má být koncepce následně hodnocena i v rámci monitoringu.⁸⁹

Také E. Rychlíková varuje před možnými významnými vlivy strategických dokumentů na veřejné zdraví a ve svém článku pak předkládá řadu konkrétních návrhů a doporučení pro odborníky k provádění HIA.⁹⁰

Domnívám se, že vzhledem k tomu, že negativní vliv na zdraví osob, které bydlí např. v blízkosti velkých dopravních tepen, nelze zpochybnit, měla by HIA v SEA nabývat do budoucna stále většího významu. Možná, že by pak vzrostl i zájem laické veřejnosti o strategické posuzování a účast v něm.

Z podaného výkladu projektového a strategického posuzování je podle mého názoru zřejmé, že v platné právní úpravě se již podařilo odstranit většinu chyb a nedokonalostí. Ty, které zbývají, nejsou naštěstí zásadního významu – jedná se např. o nedostatečné zamezení opakovanému posuzování koncepcí nebo formální opomenutí požadavku na odbornou způsobilost pro posuzování vlivů na veřejné zdraví v SEA.

Domnívám se, že *de lege ferenda* by bylo vhodné zvážit zavedení obligatorního předkládání variantních řešení a více rozpracovat monitoring vlivů, popř. ho zavést i do projektového posuzování. Co se týče posuzování vlivů na veřejné zdraví, myslím, si, že větší rozpracování metodiky HIA (zejména v SEA) bude do budoucna zcela nevyhnutelné.

⁸⁹ Srov. Jiřík, V.: *Některé praktické aspekty posuzování vlivů na veřejné zdraví*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 3, s. 9-12.

⁹⁰ Rychlíková, E.: *Hodnocení vlivu na veřejné zdraví u strategií (HIA-SEA)*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2009 č. 3, s. 2-4.

4.4 Vztah posuzování vlivů na životní prostředí a stavebního zákona

Posuzování vlivů na životní prostředí je velmi úzce spjato s problematikou územního plánování i navazujícího povolování staveb. Územní plánování je také svým způsobem horizontálním nástrojem ochrany životního prostředí. Od EIA a SEA se však principiálně liší tím, že v jeho průběhu jsou chráněny nejen zájmy environmentální, ale i řada dalších zájmů rázu veřejného a soukromého. Trvale udržitelný rozvoj území je ovšem kritériem, které je třeba při rozhodování o funkčním využití území a jeho prostorovém uspořádání brát vždy pečlivě v úvahu.

Problematika je u nás v současné době upravena poměrně novým souborem právních předpisů. V první řadě se jedná o *zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (stavební zákon)*.⁹¹ Tento zákon byl doplněn *zákonem č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)* a nezbytným *změnovým zákonem č. 186/2006 Sb.*, doprovázejícím vydání těchto dvou předpisů.

K provedení těchto zákonů byla vydána, zejména Ministerstvem pro místní rozvoj, řada prováděcích vyhlášek – vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti; vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území; vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení a veřejnoprávní smlouvy; a některé další.

Požadavky na ochranu životního prostředí prostupují de facto celým stavebním zákonem. Souběžně s procesy upravenými tímto předpisem probíhají i procesy nejprve strategického a poté projektového posuzování vlivů na životní prostředí, které mohou být vzájemně provázány. Stavební zákon ve svém §1 odst. 1 jako předmět úpravy mj. vymezuje „*vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území,*

⁹¹ Nahradil předchozí stavební zákon č. 50/1976 Sb., který platil 30 let.

možnosti sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí“.

Oproti předchozí právní úpravě, která byla zakotvena v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, došlo ke značné liberalizaci povolování staveb. U řady staveb se požadavek na stavební povolení změnil jen na ohlášení a často ani to není vyžadováno. Domnívám se, že tento prvek nového zákona je pro životní prostředí potenciálně nebezpečný. Naopak výhodou je, že zákon klade větší důraz na dozor a kontrolu a je rovněž postaven na principu ochrany nezastavěného území.⁹²

Podle ustanovení §19 odst. 2: „*Úkolem územního plánování je také 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 (dále jen „vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území“); jeho součástí je posouzení vlivů na životní prostředí zpracované podle přílohy k tomuto zákonu a posouzení vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptací oblast, pokud orgán ochrany přírody svým stanoviskem takovýto vliv nevyloučil.*“⁹³

Stavební zákon vymezuje řadu **nástrojů územního plánování**, které můžeme rozdělit na nástroje koncepční a realizační. Tyto nástroje spolu vzájemně souvisí a časově na sebe navazují. **Koncepčními nástroji** jsou územně plánovací podklady (územně analytické podklady a územní studie), politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (zásady územního rozvoje, územní plán obce, regulační plán). **Realizačními nástroji** jsou územní rozhodnutí⁹⁴ (o umístění stavby nebo zařízení, změně využití území, změně stavby a změně vlivu stavby na využití území, dělení nebo scelování pozemků nebo o ochranném pásmu), územní opatření (o stavební uzávěře nebo o asanaci území) a regulační plány.

⁹² Srov. Stejskal, V.: *Od 1. ledna 2007 vstoupí v účinnost nová stavební legislativa*, in : České právo životního prostředí, 2/2006 (č. 18), s. 3-23.

⁹³ Naturové hodnocení se objevuje ve stavebním zákoně na mnoha místech, blíže k němu viz kapitola 4.5 této práce.

⁹⁴ Popř. místo něj územní souhlas.

Je zřejmé, že **regulační plán** je jediným nástrojem územního plánování, který se objevuje v obou kategoriích, tj. může být v konkrétním případě nástrojem koncepčním nebo i realizačním. Dle ustanovení §61 odst. 2 stavebního zákona nahrazuje regulační plán územní rozhodnutí ve schváleném rozsahu, pokud se jedná o zastavěnou plochu. V případě, že je příslušným úřadem krajský úřad, lze podle §72 spojit pořizování regulačního plánu s postupy posuzování vlivů na životní prostředí.

Na úskalí dané úpravy regulačního plánu upozorňuje M. Damohorský: „Zařazení regulačního plánu mezi realizační nástroje je spojeno s úsilím zjednodušit proces územního řízení a místo jednotlivých územních rozhodnutí vydávat touto formou jakési společné rozhodnutí pro více parcel v určené části území obce nebo kraje. Regulační plán je však vydáván jako opatření obecné povahy a nikoli formou správního rozhodnutí. Vznikají tím výrazné rozdíly v postavení a právech dotčených osob. Z tohoto hlediska je nahrazení územního rozhodnutí či souhlasu regulačním plánem problematické.“⁹⁵

Politika územního rozvoje je nástrojem územního plánování, který je vydáván pro celé území České republiky. Pořizuje ji Ministerstvo pro místní rozvoj, schvaluje vláda a sdělení o jejím schválení se uveřejňuje ve Sbírce zákonů. Dle §31 odst. 4 je tato politika závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Ke škodě věci však platná úprava neobsahuje veřejné projednání politiky.⁹⁶

Poprvé měla být politika územního rozvoje ČR vydána do dvou let od účinnosti nového stavebního zákona a její vydání neprobíhalo hladce. Bylo nutné návrh opakovaně přepracovat z podnětu Ministerstva životního prostředí, a to např. z důvodu, že obsahovala přesné trasy dálnic bez navržení variant, kvůli problémům s úložišti jaderného odpadu, apod.⁹⁷ Nakonec však schválena byla a sdělení o ní bylo uveřejněno pod č. 270/2009 Sb.

⁹⁵ Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2010, s. 208.

⁹⁶ Srov. Dvořák, L.: *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*, in : *České právo životního prostředí*, 1/2010 (č. 27), s. 74.

⁹⁷ Srov. Nová, I.: *Návrh Politiky územního rozvoje ČR*, in : *České právo životního prostředí*, 1/2009 (č. 25), s. 48-50.

Politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace jsou koncepčními nástroji podléhajícími strategickému posuzování vlivů na životní prostředí přímo podle stavebního zákona, a to včetně hodnocení naturového. Tato SEA je potom doplněna ustanovením §10i zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

Při projednávání územně plánovací dokumentace jsou stavebním zákonem lépe chráněny zájmy veřejnosti. Podle ustanovení §22 je nutné konat minimálně jedno veřejné projednání a navíc je v §23 upraven zvláštní institut zástupce veřejnosti. Zástupce veřejnosti je delegován stanoveným počtem obyvatel obce nebo kraje, aby hájil jejich zájmy.

Vzhledem k náročnosti přechodu na novou územně plánovací dokumentaci byla stavebním zákonem stanovena dlouhá lhůta, než dosavadní dokumentace pozbude platnosti. Nejpozději se tak stane k 1. lednu 2012.⁹⁸

Ochrana životního prostředí se uplatní také v územním řízení, které vede k vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Je třeba v něm brát v úvahu závazná stanoviska vydaná podle předpisů složkové ochrany životního prostředí, v případě lokalit NATURA 2000 samozřejmě výsledek naturového hodnocení, připomínky veřejnosti, námítky účastníků řízení a v neposlední řadě také stanovisko EIA u záměrů, které jí podléhají.

Stavební zákon obsahuje zvláštní ustanovení §91, které nabízí možnost spojení územního řízení s EIA. Podmínkou je, že k posouzení vlivů je příslušný krajský úřad a nejsou zpracovávány varianty projektu.

V omezené míře jsou potom zájmy ochrany životního prostředí chráněny ještě ve stavebním řízení.

Platný stavební zákon obsahuje řadu nedokonalostí, mj. i s ohledem na problematiku posuzování vlivů na životní prostředí. Z tohoto důvodu se Ministerstvo

⁹⁸ Vybrané výjimky jsou stanoveny až do 31. prosince 2015.

pro místní rozvoj snaží o nápravu prostřednictvím rozsáhlé novelizace. Je připravena jednak novela stavebního zákona a jednak související změnový zákon, který v případě přijetí drobně ovlivní i zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.⁹⁹

Novelizace byla připravena již od roku 2008, ale mj. z důvodu rozsáhlosti nebylo doporučeno její přijetí. V současné době byl návrh novely stavebního zákona opět předložen vládě k projednání, přičemž připomínkové řízení bylo ukončeno 12. dubna 2011.¹⁰⁰

Dle příslušné důvodové zprávy¹⁰¹ se změny mají týkat i úseku posuzování vlivů koncepcí a záměrů na životní prostředí a soustavu NATURA 2000, požadavků na informace a účast veřejnosti při pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Také v územním řízení má být za účelem kvalitnějšího naplnění Aarhuské úmluvy lépe zajištěno informování a účast veřejnosti. Dále má být jednoznačně definován vztah k příslušným předpisům, aby byly vyloučeny zbytečné duplicity a snížena administrativní náročnost těchto procesů.

Návrh se týká např. řešení některých problémů SEA, jako je v současné době pozdní zapojení veřejnosti, eliminace disproporcí mezi postupy pořizování regulačních plánů a EIA, lepšího propojení EIA a územního řízení, neboť současný §91 se v praxi ukázal jako nedostačující, má být nově řešena účast veřejnosti a účastenství občanských sdružení, apod. Další osud této novelizace je v současné době nejasný.

4.5 Vztah posuzování vlivů a integrované prevence a omezování znečištění

Dalším horizontálním právním nástrojem ochrany životního prostředí je integrovaná prevence a omezování znečištění neboli IPPC. Na základě příslušné unijní

⁹⁹ Změny by se měly týkat §10i a tří společných ustanovení.

¹⁰⁰ <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf>.

¹⁰¹ Tamtéž.

legislativy¹⁰² byl v České republice vydán a do dnešního dne mnohokrát novelizován *zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, v platném znění (zákon o integrované prevenci).*¹⁰³

V případě zákona o IPPC se stejně jako u zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jedná o úpravu převážně procesního rázu. Provozovatelům vybraných průmyslových zařízení je zákonem č. 76/2002 Sb. uložena povinnost žádat o vydání integrovaného povolení k jejich provozování. Významným rozdílem oproti EIA¹⁰⁴ bylo, že integrované povolení muselo být vydáno nejen pro zařízení nová, ale i stávající. Zařízení již provozovaná ke dni vydání zákona musela získat integrované povolení dodatečně, nejpozději do 30. října 2007.

Integrované povolení je správní rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu daného zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení. Vydává se namísto různých povolení nebo souhlasů udělených na základě složkových předpisů ochrany životního prostředí. Pro provozování zařízení, v nichž probíhá některá z kategorií průmyslových činností uvedených v příloze č. 1 zákona č. 76/2002 Sb., je vydání integrovaného povolení obligatorní. U ostatních se může provozovatel pro IPPC dobrovolně rozhodnout. Velká část zařízení uvedených v příloze č. 1 zároveň podléhá EIA.

Posuzování vlivů na životní prostředí předchází řízení o vydání integrovaného povolení. Nejčastější průběh schvalování projektu popisuje E. Hatláková takto: „Posuzování vlivů na životní prostředí proběhne před vydáním územního rozhodnutí

¹⁰² Rozebrána na s. 34 této práce.

¹⁰³ Na základě změny v unijní legislativě bylo následně nutné úpravu integrovaného registru znečišťování z tohoto zákona vyjmout. Problematika je v současné době řešena samostatným *zákonem č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, v platném znění.*

¹⁰⁴ V dalším textu budu porovnávat s IPPC pouze EIA, protože strategické posuzování je časově i věcně příliš vzdáleno procesu povolování provozu konkrétního zařízení.

a řízení o vydání integrovaného povolení proběhne před vydáním stavebního povolení.¹⁰⁵

Součástí žádosti o vydání integrovaného povolení jsou podle §4 odst. 1 písm. n) zákona č. 76/2002 Sb. také „*rozhodnutí, stanoviska, vyjádření a souhlasy, které byly vydány podle zvláštních právních předpisů, a podklady k nim, pokud mohou nahrazovat údaje uvedené v tomto odstavci*“. Jedním z těchto stanovisek je i stanovisko EIA. Podklady jsou potom zejména dokumentace a posudek EIA. I z tohoto ustanovení je tedy časová souslednost obou řízení jasně patrná.

Vztah stanoviska EIA a integrovaného povolení je vymezen v ustanovení §13 odst. 5 zákona o IPPC. Úřad vydávající integrované povolení je povinen do něj zahrnout požadavky k ochraně životního prostředí uvedené ve stanovisku k posouzení vlivů na životní prostředí. Pokud tak neučiní, musí uvést, proč je nezahrnul nebo zahrnul jen zčásti.

Účast veřejnosti v řízení IPPC je oproti EIA omezena. Je to dáno i tím, že IPPC je správním řízením, na které se v zásadě vztahuje správní řád a okruh účastníků je tedy limitován. Přesto má však příslušný úřad povinnost zveřejnit žádost o vydání integrovaného povolení a každý se k ní pak může vyjádřit.¹⁰⁶

Hmotněprávně závazné integrované povolení obsahuje kromě vlastního souhlasu s provozováním průmyslového zařízení i závazné podmínky jeho provozu. Úřad v něm stanoví mj. emisní limity znečišťujících látek a vychází přitom z použití nejlepších dostupných technik (tzv. BAT). Dále vymezení podmínky nakládání s odpady, podmínky zajišťující ochranu zdraví člověka, zvířat a jednotlivých složek životního prostředí, opatření pro předcházení haváriím, apod. Může stanovit i další podmínky provozu, např. omezení provozování zařízení v určitou denní dobu.

¹⁰⁵ Hatláková, E.: *Vztah posuzování vlivů na životní prostředí a integrovaná prevence a omezování znečištění v české právní úpravě*, in : Zpravodaj EIA č. 4/2002, s. 3.

¹⁰⁶ Srov. Toniková, Z.: *Poznámky ke vztahu EIA a IPPC*, in : Zpravodaj EIA č. 2/2003, s. 14.

Udělením povolení však provozovateli jeho povinnosti nekončí. Nejenže je povinen zařízení provozovat v souladu s podmínkami vydaného povolení, ale zároveň je také povinen spolupracovat s příslušnými úřady při kontrole dodržování podmínek povolení, hlásit příp. změny nebo havárie provozu, apod. Minimálně jednou za 8 let provede úřad přezkum, zda nedošlo ke změně okolností, které mohou vést ke změně podmínek integrovaného povolení. Na rozdíl od EIA je tak tzv. monitoring obligatorní a jeho podmínky nastaveny poměrně přísně, což může být pro životní prostředí skutečným přínosem.

Z. Malatincová k povaze podmínek provozu zařízení píše, že mají nejbližší ke kolaudačnímu řízení. Vzhledem k tomu, že však podmínky provozu ovlivňují samotnou stavbu, je zde nutné, aby bylo integrované povolení uděleno nejpozději před vydáním stavebního povolení.¹⁰⁷

Nutno dodat, že vzhledem ke změně v unijní legislativě, podle níž platnost IPPC směrnice skončí 6. ledna 2014 a má být nahrazena novou směrnicí o průmyslových emisích, bude pravděpodobně nutné do budoucna českou úpravu integrované prevence a omezování znečištění novelizovat.

4.6 Posuzování vlivů u záměrů a koncepcí ovlivňujících lokality soustavy NATURA 2000

Zvláštní režim posuzování vlivů na životní prostředí se uplatňuje u záměrů nebo koncepcí, které mohou mít významný vliv na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Pro tuto EIA nebo SEA se vžilo označení „naturové hodnocení“. Tyto lokality a oblasti jsou vyhlášeny na základě *směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin* (tzv. „směrnice o stanovištích“) a *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochraně*

¹⁰⁷ Srov. Malatincová, Z.: *Základní aspekty nové legislativy v oblasti IPPC*, in : Zpravodaj EIA č. 3/2002, s. 5.

volně žijících ptáků (tzv. „směrnice o ptácích“). Společně tvoří tzv. soustavu NATURA 2000.¹⁰⁸

V České republice byly požadavky těchto směrnic implementovány ***zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.***¹⁰⁹ Nutnost zajištění zvláštního naturového hodnocení pak konkrétně vyplývá z ustanovení čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice o stanovištích a podle čl. 7 téže směrnice se tato ochrana vztahuje i na ptačí oblasti podle směrnice o ptácích.

Naturové hodnocení je vymezeno v ustanoveních §45h a §45i zákona o ochraně přírody a krajiny. Procesně se i pro naturovou EIA nebo SEA použije zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.¹¹⁰ Tato ustanovení stanoví vyšší ochranu pro oblasti tvořící soustavu NATURA 2000.

Předkladatel návrhu záměru nebo koncepce, které mohou samostatně nebo ve spojení s jinými významně ovlivnit stav předmětu ochrany nebo celistvost lokalit NATURA 2000, má povinnost návrh předložit k posouzení orgánu ochrany přírody. Ten vydá do 30 dnů odůvodněné stanovisko. Pokud v něm významný vliv na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti nevyloučí, bude provedena EIA nebo SEA podle zákona č. 100/2001 Sb. Jestliže orgán ochrany přírody nemůže vyloučit negativní vliv na daná území, musí dále předkladatel obligatorně zpracovat varianty řešení.

Naturové hodnocení musí provádět autorizované osoby. Tato autorizace je specifická a podmínky jejího udělení, obsah zkoušky a další podrobnosti stanoví §45i odst. 3-7 zákona o ochraně přírody a krajiny a prováděcí ***vyhláška MŽP č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny.***

Stanovisko EIA nebo SEA je v případě naturového hodnocení hmotněprávně závazné. Podle §45i odst. 8 může schvalující orgán vydat povolení k záměru nebo

¹⁰⁸ Blíže k vytvoření soustavy NATURA 2000 viz s. 35-37 této práce.

¹⁰⁹ Příslušná ustanovení byla vložena novelou č. 218/2004 Sb.

¹¹⁰ Výjimka je stanovena v §4 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. – zákon č. 100/2001 Sb. se nepoužije na postup hodnocení důsledků lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov.

koncepti pouze, pokud podle příslušného stanoviska nebudou mít významný negativní vliv na příznivý stav předmětu ochrany nebo celistvost těchto oblastí. V odst. 9 a 10 téhož ustanovení jsou však přesto stanoveny vybrané výjimky.

První výjimka v odst. 9 umožňuje schválit koncepci nebo záměr s negativním vlivem (nejnižším možným, pokud neexistuje varianta bez negativního vlivu) „z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a až po uložení a zajištění kompenzačních opatření nezbytných pro zajištění celkové soudržnosti soustavy ptáčích oblastí a evropsky významných lokalit“. Podle odst. 11 je možné uložit pouze ta kompenzační opatření, která jsou uvedena ve stanovisku. Prostřednictvím MŽP je nutné o nich informovat Evropskou komisi.

Ještě přísnější ochrany požívají lokality s prioritními typy stanovišť nebo prioritními druhy. Podle odst. 10 lze koncepci nebo záměr, které na ně mají negativní vliv, schválit jen „z důvodů týkajících se veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků nesporného významu pro životní prostředí“. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu mohou umožnit realizaci takového záměru nebo koncepce jen v tom případě, je-li to v souladu se stanoviskem Evropské komise.

K provádění naturového hodnocení vydalo ministerstvo v roce 2007 metodiku.¹¹¹ Podle této metodiky, k níž také posléze vyšel odborný článek ve Zpravodaji EIA – IPPC – SEA¹¹², má být vlastní dokument věnovaný naturovému hodnocení zpracováván jako jasně odlišitelná součást oznámení, dokumentace nebo posudku EIA, popř. vyhodnocení SEA.

Na problémy, které se v praxi vyskytly při uplatňování naturového hodnocení, upozorňují ve svém článku E. Chvojková a O. Volf. Podle nich např. autorizované osoby často při své práci využívají zastaralá data, nedostatečně zpracovávají vlastní terénní šetření a obsáhlé vložené pasáže dokumentů často pouze opticky zvětšují jejich rozsah. V praxi není podle obou autorů dostatečně využívána daná metodika a závěry

¹¹¹ Vyšla ve Věstníku MŽP 11/2007, č. ZP 15/2007, autor P. Roth.

¹¹² Kvasnička, J.: *Hodnocení významnosti vlivů ve vztahu k územím soustavy NATURA 2000*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 1, s. 2-4.

nebývají podloženy argumenty. To může přinést závažné problémy: „Nedostatečná argumentace významnosti vlivů vede k odlišným výsledkům různých autorizovaných osob v případech hodnocení vlivů stejných typů záměrů na stejné předměty ochrany a lokality. ... V konečném důsledku pak investor může zkoušet hledat různé autorizované osoby a zadávat hodnocení tak dlouho, dokud výsledek není pro jeho zájmy příznivý.“¹¹³ Konečně jako jeden z nejsložitějších problémů je vnímáno hodnocení kumulativních vlivů.

Vztah posuzování vlivů na životní prostředí a IPPC je podle mého názoru jasně vymezen a ani problematika naturového hodnocení nečiní v praxi problémy. Naopak nová stavební legislativa obsahuje celou řadu problematických míst a bude nutné ji rozsáhle novelizovat. Do budoucna je zvažováno nejen včasější zapojení veřejnosti, ale i možnosti většího propojení SEA a územního plánování stejně tak jako propojení EIA s územním řízením. Současná úprava se totiž v praxi jeví jako nedostatečná.

¹¹³ Chvojková, E., Volf, O.: *Tříleté zkušenosti s naturovým hodnocením*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 2, s. 10.

5. Závěr

Posuzování vlivů na životní prostředí se vyvinulo s cílem zabránit potencionálním negativním vlivům možných neuvážených nebo bezohledných rozhodnutí na životní prostředí. Přestože posuzování koncepčních dokumentů časově předchází posuzování konkrétních záměrů, právní vývoj obou institutů byl opačný. Až úspěšné rozšíření procesu EIA se stalo inspirací k vytvoření a uzákonění SEA.

EIA se z USA, kde byla v roce 1969 poprvé legislativně zakotvena, velmi rychle rozšířila do celého světa. Později se objevuje i v právně nezávazných mezinárodních deklaracích a v závazných mezinárodních úmluvách (Espoo úmluva, Aarhuská úmluva). Již od roku 1985 bylo na základě přijetí EIA směrnice zavedení EIA obligatorní také pro všechny členské státy Evropských společenství. Přijetí právních dokumentů zavádějících do praxe SEA následovalo dokumenty týkající se projektového posuzování. V tomto případě byla vydána v první řadě SEA směrnice v rámci Evropské unie v roce 2001 a v roce 2003 na úrovni mezinárodní následoval SEA protokol k Espoo úmluvě.

Československo a později Česká republika přejala institut posuzování vlivů na životní prostředí v rámci porevolučního budování práva životního prostředí jako de facto úplně nového právního odvětví začátkem 90. let 20. století. V roce 1992 se tak EIA a v zárodečné formě i SEA objevuje hned ve dvou zákonech – federálním č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a republikovém č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Díky této úpravě, třebaže nedokonalé, přešla EIA i SEA do praxe. Platný zákon č. 100/2001 Sb. je již zdařilejším legislativním dílem, více se inspirujícím nadnárodními předpisy. Úprava obou těchto nástrojů ochrany životního prostředí však stále prochází změnami, jak na úrovni vnitrostátní, tak i mezinárodní.

Zejména z úpravy na mezinárodním poli jsou patrné trendy dalšího vývoje. Jedná se především o pokračující tendenci podrobovat posuzování vlivů na životní prostředí dokumenty stále obecnějšího charakteru, jako jsou např. rozvojové koncepce nejvyšší úrovně nebo právní předpisy, a vzrůstající význam posuzování vlivů na veřejné zdraví.

Naproti tomu se však v současné době již lze dokonce setkat s názory, že instituty EIA a SEA jsou historicky překonané a na mezinárodním poli jsou diskutovány možné ještě rozsáhlejší koncepční změny těchto environmentálních nástrojů. Tento fakt opírající se o závěry debat z mezinárodních konferencí dokládá série článků J. Říhy uveřejněná ve Zpravodaji EIA – IPPC – SEA v rozmezí let 2007-2009.¹¹⁴

Autor ve své práci nazývá EIA/SEA „dožívající fosílií minulého století“. Upozorňuje, že vznik EIA byl vázán na specifickou společenskou situaci „rostoucího zájmu společnosti, důrazu na racionální, vědecké a objektivní rozhodování v oblasti životního prostředí a požadavku na účast veřejnosti v tomto rozhodování“. Má však za to, že dnes je již situace jiná. Dále uvádí, že: „Negativní zkušenosti s haváriemi jaderných reaktorů, chemických provozů a četné přírodní pohromy nadále zvyšují nedůvěru ve vědecké poznatky a dobrozdání expertů.“¹¹⁵ Předmětem jeho kritiky je kromě jiných aspektů i častá neexistence variantního řešení.

J. Říha nabízí cesty dalšího možného směřování, resp. transformace procesů EIA a SEA. Řešením by dle jeho názoru měla být jejich integrace s procesem posuzování environmentálního rizika a dále by mělo být začleněno „riziko jako screeningové kritérium do procesu multikriteriální analýzy při hodnocení variant v rámci EIA/SEA“.¹¹⁶ Domnívám se však, že pokud k takto rozsáhlé změně konceptu obou

¹¹⁴ Říha, J.: *Trendy a otázky v oblasti EIA/SEA*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2007 č. 2, s. 21-27; Říha, J.: *Rizikové faktory a posuzování vlivu na životní prostředí*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 4, s. 2-8; Říha, J.: *Informace o výsledku diskuze k obsahu článku „Rizikové faktory a posuzování vlivu na životní prostředí“*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2009 č. 2, s. 25-26.

¹¹⁵ Srov. Říha, J.: *Trendy a otázky v oblasti EIA/SEA*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2007 č. 2, s. 21.

¹¹⁶ Říha, J.: *Rizikové faktory a posuzování vlivu na životní prostředí*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 4, s. 4.

institutů opravdu dojde, bude se jednat o záležitost trvajících léta nebo možná i desetiletí. Je zřejmé, že ani naše odborná veřejnost ale není takto rozsáhlému zásahu nakloněna.¹¹⁷

Než tedy případně nějaká opravdu zásadní změna nastane, budeme se pohybovat víceméně v současném právním rámci. Česká právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí je v zásadě kvalitní, podařilo se z ní odstranit celou řadu chyb a nedokonalostí. Česká republika měla dokonce mírný náskok při zavádění strategického posuzování před většinou evropských států. Přesto se však v naší legislativě nachází několik problematických míst, na něž bych ráda upozornila a naznačila potenciální řešení. Jedná se o možná vylepšení právní úpravy *de lege ferenda*.

V první řadě se jedná o všeobecnou neochotu zabezpečit účast opravdu široké veřejnosti v následných povolenacích řízeních v souladu s Aarhuskou úmluvou, aniž by jí byly v této účasti kladeny jakékoli překážky. Konsenzus odborníků nad touto otázkou je nesporný, veškeré limitující podmínky by měly být odstraněny a účast umožněna i jednotlivým fyzickým osobám. Lépe vyřešen by měl být i přístup příslušníků dotčené veřejnosti k právní ochraně. Pomyslné bariéry jsou však stavěny v rovině politické.

Přínosem zákona č. 100/2001 Sb. bylo zavedení screeningů a scopingů. Právní úpravě by jistě prospělo i jasné pojmové oddělení těchto dvou fází projektového i strategického posuzování, neboť dosud jsou obě dvě nevhodně slučovány pod společné označení „zjišťovací řízení“.

Zavedení povinnosti zpracovávat variantní řešení by bylo jistě prospěšné u záměrů i koncepcí. Tato možnost je ale zatím vnímána negativně jako zbytečná, celý proces zdržující a v neposlední řadě i finančně náročná.

Monitoring vlivů na životní prostředí je institutem zakotveným pouze u koncepcí. Jeho detailní rozpracování vidíme u procesu IPPC. Domnívám se, že monitoringu by do budoucna měla být věnována větší pozornost. Bylo by vhodné jej více rozpracovat a myslím si, že i jeho zavedení do EIA by bylo prospěšné. Mohlo by

¹¹⁷ Srov. Říha, J.: *Informace o výsledku diskuze k článku „Rizikové faktory a posuzování vlivu na životní prostředí“*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2009 č. 2, s. 25-26.

přinést možnost provedení nápravných či alespoň kompenzačních opatření a v případě neočekávaných negativních vlivů by se mohlo stát i zdrojem informací pro příslušné odborníky do budoucna.

SEA protokol ukázal, že všeobecně bude čím dál větší důraz kladen na institut HIA. Posuzování vlivů na veřejné zdraví je v našem zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí upraveno nedostatečně. Určitá vodítka můžeme nalézt u EIA. SEA však tento problém neřeší téměř vůbec. Tato situace vyvolává v praxi nejistotu, nejednotnost a do určité míry způsobuje i mnohdy nízkou kvalitu posudků HIA. Bude tedy pravděpodobně nutné a žádoucí provést změnu i v této oblasti.

Konečně by změny měly být provedeny i v oblasti stavebního zákona. Poměrně nová rozsáhlá úprava této oblasti obsahuje řadu nedokonalostí nebo přímo i chyb (např. chybějící veřejné projednání politiky územního rozvoje). Bude nutné lépe zajistit soulad s Aarhuskou úmluvou zabezpečením včasější účasti veřejnosti. Dvojitá povaha regulačního plánu jako koncepčního i realizačního nástroje územního plánování je rovněž značně problematická. Otázkou také zůstává, zda značná liberalizace v povolování staveb oproti předchozí právní úpravě nepřinese nevratné škody na životním prostředí. Pokud ano, bude však ještě cesta zpět a politická vůle zavést přísnější regulaci?

Dlouhodobě je diskutována možnost většího propojení územního plánování se strategickým posuzováním vlivů na životní prostředí a územního řízení s projektovým posuzováním. I změny v této oblasti budou tedy pravděpodobně nevyhnutelné a zároveň pozitivní.

Myslím si, že naznačené změny stavební legislativy nebudou moci být provedeny jedinou novelizací, která je již připravena, ale že se bude jednat o delší proces. Doufejme, že se úspěšně uskuteční.

Posuzování vlivů na životní prostředí je podle mého názoru užitečným nástrojem ochrany naší planety, fauny a flóry a v neposlední řadě i lidského zdraví. Přestože je

mnohdy vnímáno negativně jako zdlouhavá a zbytečně drahá byrokratická překážka rozvoje, domnívám se, že bez něj by bylo napácháno na životním prostředí mnohem více nevratných škod.

Resumé

Posuzování vlivů na životní prostředí je horizontálním nástrojem environmentálního práva a zároveň jedním z nejdůležitějších institutů k naplnění principu prevence v tomto právním odvětví. V současnosti má dvě formy, a sice historicky starší posuzování vlivů záměrů na životní prostředí (EIA) a mladší strategické posuzování vlivů na životní prostředí (SEA).

Rigorózní práce je rozdělena do pěti částí. Úvod je věnován zejména rozboru použité metody (analytická a komparativní), představení struktury práce a rozboru pramenů.

Ve druhé části týkající se mezinárodního práva je ve stručnosti představena historie EIA. Následuje rozbor nejvýznamnějších mezinárodních úmluv na tomto poli. Jedná se o Espoo úmluvu, SEA protokol a také Aarhuskou úmluvu. Na konci této části je kapitola věnovaná právním principům, na nichž je EIA a SEA postavena a které naplňuje.

Třetí část se zaměřuje na právo unijní, konkrétně sekundární unijní legislativu. V první řadě je rozebrána EIA směrnice a její novelizace, poté SEA směrnice a nakonec související legislativa týkající se příbuzných institutů (IPPC, vytvoření a ochrana soustavy NATURA 2000, nařízení o použití Aarhuské úmluvy).

Nejobsáhlejší čtvrtá část komplexně analyzuje platnou právní úpravu posuzování vlivů na životní prostředí v České republice v jejích historických souvislostech i v kontextu ostatní environmentální legislativy. Je rozdělena do šesti kapitol.

První kapitola popisuje ústavní základy práva životního prostředí, vznik tohoto odvětví v českém právu po listopadu 1989 a začátky EIA a SEA v České republice. Dále je představen platný zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Velká pozornost je věnována jeho novelizacím a proměně v uplynulém desetiletí. Nechybí ani prováděcí právní předpisy.

Další dvě kapitoly charakterizují celý proces EIA a SEA, tak jak je závazně upraven platným zákonem. Součástí je vždy i podkapitola týkající se mezistátního posuzování a posuzování vlivů na veřejné zdraví (HIA). Kapitola čtvrtá až šestá zasazuje EIA a SEA do širšího rámce environmentální legislativy – krátké představení stavebního zákona, srovnání s IPPC a naturové hodnocení.

V závěru práce jsou na základě provedené analýzy nastíněny možnosti vývoje právní úpravy *de lege ferenda*. Týkají se zejména zlepšení podmínek účasti veřejnosti, lepšího oddělení fáze screeningu a scopingu, možného rozšíření monitoringu vlivů a vzrůstajícího významu institutu HIA.

Summary

Environmental Impact Assessment is a horizontal tool of environmental law and at the same time it is one of the most important institutes to accomplish the principle of prevention in this branch of legislation. Nowadays, it has two forms, i.e. historically older Environmental Impact Assessment for the assessment of projects (EIA) and younger Strategic Environmental Assessment for the assessment of plans and programmes (SEA).

The thesis is divided into five parts. The introduction is particularly devoted to the analysis of the methods used (analytical and comparative ones), the presentation of the structure of the work and the analysis of resources.

The history of EIA is presented in brief, in the second part dealing with the international law. This is followed by an analysis of the most important international conventions in this sphere. This involves the Espoo Convention, Protocol on SEA and Aarhus Convention, as well. This part is finished by the chapter devoted to the legal principles, on which EIA and SEA are based, and which they fulfill.

The third part is concentrated on the Union Law, concretely on the secondary union legislation. In the first place, the EIA Directive is analysed together with its amendments, followed by SEA Directive and finally related legislation concerning related institutes (IPPC, formation and protection of the system NATURA 2000, Regulation on the application of the provisions of the Aarhus Convention).

The most extensive part is complexly analysing the valid legal procedure of Environmental Impact Assessment in the Czech Republic in its historical background as well as in the context of the other environmental legislation. It consists of six chapters.

Chapter 1 is describing constitutional establishment of the environmental law, the origin of this branch in the Czech law falls after 1989, and beginnings of the EIA and SEA in the Czech Republic. Moreover, the valid Act No. 100/2001 Coll., on Environmental Impact Assessment. The great attention has been paid to the amendments of this act and to its change in the past decade. This includes also supplementary legal regulations.

The further two chapters are characterising the whole EIA and SEA processes, as they are obligatory amended by the valid law. A part of the chapter is always a sub-chapter concerning EIA in a transboundary context and Health Impact Assessment (HIA). Chapter 4 to Chapter 6 introduce EIA and SEA into wider frame of environmental legislation – a short presentation of building law, comparison with IPPC and nature assessment.

In conclusion, there are on the basis of the analysis possibilities of the development of legal regulation *de lege ferenda*. They are concerning particularly improvement of conditions for the public participation, better separation of the screening and scoping phases, the potential enlargement of monitoring of effects and growing importance of the HIA institute.

Seznam použité literatury

Monografie:

- Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2010
- Dvořák, L.: *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, 1. vydání, Praha : ABF, 2005
- Krämer, L.: *E.C. Environmental Law*, Fourth editon, London : Sweet & Maxwell, 2000
- Kružiková, E., Adamová, E., Komárek, J.: *Právo životního prostředí Evropských společenství, Praktický průvodce*, Praha : Linde, 2003
- Petržílek, P., Guth, J., Týcová, G.: *Předpisy o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*, Praha : ABF, 2002
- Sheridan, M., Lavrysen, L. (eds.): *Environmental Law Principles in Practice*, Bruxelles : Bruylant, 2002
- Stejskal, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Praha : Linde, 2006
- Šturma, P., Damohorský, M. a kol.: *Mezinárodní právo životního prostředí, Část I – obecná*, Praha : IFEC, 2004
- Wood, Ch.: *Environmental Impact Assessment, A Comparative Review*, England : Longman Scientific & Technical, 1995

Odborné články:

- Bajer, T. a kol.: *Analýza zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) k zajištění jeho implementace do praxe*, in: Zpravodaj EIA č. 2/2002, příloha, s. I-XII
- Baumgartner, Ch.: *Vazba mezi EIA a následnými povoloovacími řízeními. Jak podporovat povolující orgány?*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2004 č. 4, s. 11-15
- Bonvoisin, N.: *Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí vstoupil v platnost*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2010 č. 4, s. 13
- Bussinow, M.: *NATURA 2000 - Problematika posuzování vlivů z pohledu autorizované osoby*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2010 č. 4, s. 2-5
- Damohorský, M.: *Účast veřejnosti ve věcech ochrany životního prostředí*, in : České právo životního prostředí, 4/2004 (č. 14), s. 45-48
- Dohnal, V., Kuták, A.: *Nový zákon o EIA – velký posun k lepšímu*, in: Zpravodaj EIA č. 3/2000, s. 1-3
- Dvořák, L.: *Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, in : České právo životního prostředí, 1/2006 (č. 17), s. 36-40
- Dvořák, L.: *Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*, in : České právo životního prostředí, 1/2010 (č. 27), s. 12-13
- Hatláková, E.: *Vztah posuzování vlivů na životní prostředí a integrovaná prevence a omezování znečištění v české právní úpravě*, in : Zpravodaj EIA č. 4/2002, s. 2-4
- Humlíčková, P.: *Mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi*, in : České právo životního prostředí, 1/2009 (č. 25), s. 69-70
- Chvojková, E., Volf, O.: *Tříleté zkušenosti s naturovým hodnocením* , in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 2, s. 8-11

- Jiřík, V.: *Některé praktické aspekty posuzování vlivů na veřejné zdraví*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 3, s. 9-12
- Kolektiv oddělení SEA, odbor EIA a IPPC, MŽP: *Dosavadní zkušenosti s praktickým uplatňováním zákona*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2005 č. 4, s. 5-7
- Kružíková, E.: *Aproximace práva životního prostředí s právem ES – využitá nebo promarněná šance?*, in : Správní právo, č. 4/2000, s. 206-221
- Kvasnička, J.: *Hodnocení významnosti vlivů ve vztahu k územím soustavy NATURA 2000*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 1, s. 2-4
- Lhotáková, J., Vravníková, L., Čížek, V.: *Posuzování vlivů na životní prostředí v datech a číslech*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2006 č. 2, s. 11-14
- Malatincová, Z.: *Základní aspekty nové legislativy v oblasti IPPC*, in : Zpravodaj EIA č. 3/2002, s. 2-5
- Maršák, J.: *Nová právní úprava fungování integrovaného registru znečišťování a integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností (I. část)*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 2, s. 21-24
- Maršák, J.: *Nová právní úprava fungování integrovaného registru znečišťování a integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností (II. část)*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 4, s. 13-14
- Musil, M., Hrnčířová, J., Smutný, M., Machová, M.: *Kvalita posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí (SEA)*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 2, s. 12-14
- Musil, M., Volfová, J., Smutný, M., Kortanová, J., Dusík, J., Svobodová, J.: *Zkušenosti s aplikací SEA v ČR a Velké Británii: Pohled orgánů veřejné správy*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2010 č. 2, s. 11-12

- Nová, I.: *Návrh Politiky územního rozvoje ČR*, in : České právo životního prostředí, 1/2009 (č. 25), s. 48-50
- Pavelka, I.: *Nešťastná změna zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, in : České právo životního prostředí, 1/2010 (č. 27), s. 103-104
- Rychlíková, E.: *Hodnocení vlivu na veřejné zdraví u strategií (HIA-SEA)*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2009 č. 3, s. 2-4
- Rychlíková, E.: *Hodnocení vlivů na veřejné zdraví v EIA - zkušenosti*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2010 č. 1, s. 28-30
- Říha, J.: *Trendy a otazníky v oblasti EIA/SEA*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2007 č. 2, s. 21-27
- Říha, J.: *Rizikové faktory a posuzování vlivu na životní prostředí*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2008 č. 4, s. 2-8
- Říha, J.: *Informace o výsledku diskuze k článku „Rizikové faktory a posuzování vlivu na životní prostředí“*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2009 č. 2, s. 25-26
- Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., Rimmel, V., Fidlerová, J.: *SEA – co přinesla změna legislativy?*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2006 č. 3, s. 2-7
- Smutný, M., Svobodová, J., Hrnčířová, J., Rimmel, V., Fidlerová, J.: *SEA – co přinesla změna legislativy? Část 2: Personální a odborné zajištění procesů SEA*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2006 č. 4, s. 2-7
- Sobotka, M., Humlíčková, P.: *Rozšíření účasti veřejnosti (?) aneb několik poznámek k jedné zbytečné novele zákona o posuzování vlivů na životní prostředí*, in : České právo životního prostředí, 1/2010 (č. 27), s. 94-98
- Stejskal, V.: *Od 1. ledna 2007 vstoupí v účinnost nová stavební legislativa*, in : České právo životního prostředí, 2/2006 (č. 18), s. 3-23

- Svobodová, J., Hrnčířová, J., Fidlerová-Kaslová, J., Smutný, M., Rimmel, V.: *SEA – co přinesla změna legislativy? Část 3: Jaká je praxe?*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2007 č. 1, s. 2-5
- Tichá, T.: *Zákon o integrované prevenci ve vztahu k některým dalším právním předpisům*, in : České právo životního prostředí, 1/2003 (č. 7), s. 46-51
- Toniková, Z.: *Poznámky ke vztahu EIA a IPPC*, in : Zpravodaj EIA č. 2/2003, s. 12-15
- Vravníková, L., Špelinová, I.: *Statistika posuzování vlivů na životní prostředí*, in : Zpravodaj EIA – IPPC – SEA – 2010 č. 3, s. 19-21

Internetové zdroje:

- <http://ametyst21.cz/> - Občanské sdružení Ametyst
- <http://arnika.org/> - Občanské sdružení Arnika
- <http://www.cenia.cz/> - Česká informační agentura životního prostředí
- <http://eklep.vlada.cz/eklep/page.jsf> - Knihovna připravované legislativy
- <http://eur-lex.europa.eu/> - Právo Evropské unie
- <http://www.iaia.org/> - Mezinárodní asociace pro posuzování vlivů
- <http://www.mmr.cz/> - Ministerstvo pro místní rozvoj
- <http://www.mzp.cz/> - Ministerstvo životního prostředí
- <http://www.mzv.cz/> - Ministerstvo zahraničních věcí

- <http://www.nature.cz/natura2000-design3/hp.php>
 - NATURA 2000
- <http://www.un.org/>
 - Organizace spojených národů
- <http://www.unece.org/env/eia/>
 - Espoo úmluva, SEA protokol
- <http://www.unece.org/env/pp/>
 - Aarhuská úmluva
- <http://www.vlada.cz/>
 - Vláda ČR
- <http://en.wikipedia.org/>
 - Wikipedie, otevřená encyklopedie
- <http://www.zelenykruh.cz/>
 - Asociace ekologických organizací

Seznam použitých zkratk

BAT	- Best Available Techniques (nejlepší dostupné techniky)
ČR	- Česká republika
ČSFR	- Česká a Slovenská Federativní Republika
EHS	- Evropské hospodářské společenství
EIA	- Environmental Impact Assessment (posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, posuzování vlivů na životní prostředí)
EIS	- Environmental Impact Statement (stanovisko k posouzení vlivů na životní prostředí)
EK	- Evropská komise (také jen „Komise“)
ES	- Evropská společenství
EU	- Evropská unie
HIA	- Health Impact Assessment (posuzování vlivů na veřejné zdraví)
IPPC	- Integrated Prevention and Pollution Control (integrovaná prevence a omezování znečištění)
MŽP	- Ministerstvo životního prostředí (také jen „ministerstvo“)

- NEPA - National Environmental Policy Act
(Zákon o ochraně životního prostředí)
- OSN - Organizace spojených národů
- SCI - Sites of Community Importance
(evropsky významné lokality)
- SEA - Strategic Environmental Assessment
(posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí)
- SPA - Special Protection Areas
(ptačí oblasti)
- USA - Spojené státy americké

Klíčová slova

Environmental Impact Assessment - posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

Strategic Environmental Assessment- posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí

Czech Environmental Law - české právo životního prostředí