

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

David Vavřína

# **Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA, SEA)**

**Diplomová práce**

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 22. 3. 2013

## **Prohlášení**

„Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou prací vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

**V Praze dne**

---

**David Vavříčka**

## **Poděkování**

„Rád bych touto cestou vyjádřil poděkování JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za jeho odborné vedení a cenné připomínky při vypracování této diplomové práce. Dále bych rád poděkoval JUDr. PhDr. Janu Wintrovi, Ph.D. za lekce z akademického psaní, přítelkyni, rodině a kolegům z Právnické fakulty, zejména Vladimíru Pyskovi a Miroslavu Kaštylovi, za pomoc a nesmírnou trpělivost. Bez Vás by této práce nebylo.“

David Vavříčka

# Obsah

ÚVOD .....	1
<b>1. DEFINICE POJMU POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A PRINCIPY OVLÁDAJÍCÍ TENTO INSTITUT .....</b>	<b>4</b>
1.1. DEFINICE POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ.....	4
1.2. PRINCIPY NAPLŇOVANÉ POSUZOVÁNÍM VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ.....	6
1.2.1. <i>Princip trvale udržitelného rozvoje</i> .....	6
1.2.2. <i>Princip komplexní a integrované ochrany</i> .....	7
1.2.3. <i>Princip integrace z hlediska evropského práva</i> .....	7
1.2.4. <i>Princip prevence</i> .....	8
1.2.5. <i>Princip veřejnosti</i> .....	8
1.2.6. <i>Princip odbornosti</i> .....	9
1.2.7. <i>Závěrem k principům</i> .....	9
<b>2. MEZINÁRODNÍ A EVROPSKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ.....</b>	<b>10</b>
2.1. HISTORIE A PRVNÍ ÚPRAVY POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ.....	10
2.2. PŘEHLED DOKUMENTŮ S VLIVEM NA ČESKOU PRÁVNÍ ÚPRAVU – SOFT LAW DOKUMENTY .....	11
2.3. PRÁVNĚ ZÁVAZNÉ MEZINÁRODNÍ DOKUMENTY A DOKUMENTY EVROPSKÉHO PRÁVA UPRAVUJÍCÍ PROCES EIA .....	14
2.3.1. <i>Směrnice EIA</i> .....	14
2.3.2. <i>Úmluva z Espoo – vznik a vývoj</i> .....	17
2.3.3. <i>Úmluva z Espoo – základní ustanovení</i> .....	18
2.3.4. <i>Úmluva z Espoo – práva a povinnosti smluvních stran</i> .....	19
2.3.5. <i>Shrnutí požadavků mezinárodní a unijní úpravy posuzování vlivů konkrétních záměrů na životní prostředí</i> .....	20
2.4. AARHUSKÁ ÚMLUVA.....	21
2.4.1. <i>Vznik a vývoj</i> .....	21
2.4.2. <i>Oblast úpravy</i> .....	22
2.4.3. <i>Informace o životním prostředí</i> .....	22
2.4.4. <i>Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech</i> .....	23
2.4.5. <i>Přístup k právní ochraně</i> .....	24
2.5. MEZINÁRODNÍ A EVROPSKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCÍ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ .....	25
2.5.1. <i>Směrnice SEA – vznik a vývoj</i> .....	25
2.5.2. <i>Směrnice SEA – předmět posuzování</i> .....	27
2.5.3. <i>Směrnice SEA – zpráva o vlivech na životní prostředí</i> .....	30
2.5.4. <i>Směrnice SEA – přístup veřejnosti</i> .....	31
2.5.5. <i>Směrnice SEA – závaznost a monitoring</i> .....	33
2.5.6. <i>Kyjevský protokol k Úmluvě z Espoo – vznik a vývoj</i> .....	33
2.5.7. <i>Kyjevský protokol – základní ustanovení</i> .....	34
2.5.8. <i>Kyjevský protokol – předmět posuzování</i> .....	35
2.5.9. <i>Kyjevský protokol – průběh posuzování</i> .....	36
2.5.10. <i>Kyjevský protokol – účast veřejnosti</i> .....	37
2.5.11. <i>Shrnutí požadavků mezinárodní a unijní úpravy posuzování vlivů koncepčních materiálů na životní prostředí</i> .....	38
2.6. ZÁVĚREM K MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ A EVROPSKÉ ÚPRAVĚ A JEJÍ ZÁVAZNOSTI.....	39
<b>3. ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA.....</b>	<b>42</b>

3.1.	PROCES POSUZOVÁNÍ VLIVŮ PLÁNŮ A PROGRAMŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ .....	42
3.1.1.	<i>Vznik a vývoj československé a české právní úpravy</i> .....	42
3.1.2.	<i>Současná česká právní úprava</i> .....	44
3.2.	ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCE NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V EIAZ .....	44
3.3.	SOULAD OBECNÉ ÚPRAVY POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCE NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ V EIAZ S POŽADAVKY EVROPSKÉ A MEZINÁRODNÍ ÚPRAVY .....	45
3.3.1.	<i>Předmět posuzování</i> .....	45
3.3.2.	<i>Způsob posuzování vlivů koncepce</i> .....	48
3.3.3.	<i>Oznámení o zpracování koncepce</i> .....	49
3.3.4.	<i>Vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví</i> .....	52
3.3.5.	<i>Projednání návrhu koncepce</i> .....	52
3.3.6.	<i>Stanovisko k návrhu koncepce a monitoring</i> .....	54
3.3.7.	<i>Samostatná úprava posuzování vlivů koncepce na evropsky významné lokality a ptáčích oblastech</i> .....	56
3.3.8.	<i>Závěrem k obecnému postupu při posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví dle EIAZ</i> .....	58
3.4.	SOULAD ZVLÁŠTNÍ ÚPRAVY POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCE NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ OBSAŽENÉ V § 10J EIAZ S POŽADAVKY EVROPSKÉ A MEZINÁRODNÍ ÚPRAVY .....	59
<b>4.</b>	<b>ZVLÁŠTNÍ ÚPRAVA POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCÍ PODLE STAVEBNÍHO ZÁKONA NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ (DLE § 10I EIAZ)</b> .....	<b>60</b>
4.1.	SPOLEČNÉ INSTITUTY PRO PROCES SEA DLE STAVEBNÍHO ZÁKONA .....	60
4.1.1.	<i>Kdy a jak vznikla samostatná právní úprava?</i> .....	60
4.1.2.	<i>Územní plánování a jeho cíle</i> .....	61
4.1.3.	<i>Předmět posuzování</i> .....	63
4.1.4.	<i>Zjišťovací řízení</i> .....	63
4.1.5.	<i>Povaha stanoviska</i> .....	64
4.2.	SOULAD POSUZOVÁNÍ VLIVŮ POLITIKY ÚZEMNÍHO ROZVOJE S POŽADAVKY MEZINÁRODNÍ A EVROPSKÉ ÚPRAVY .....	65
4.2.1.	<i>Právní úprava před 1. 1. 2013</i> .....	65
4.2.2.	<i>Právní úprava po 1. 1. 2013</i> .....	68
4.3.	SOULAD POSUZOVÁNÍ VLIVŮ ZÁSAD ÚZEMNÍHO ROZVOJE A ÚZEMNÍHO PLÁNU S POŽADAVKY MEZINÁRODNÍ A EVROPSKÉ ÚPRAVY .....	70
4.3.1.	<i>Úprava vzniku zásad územního rozvoje před 1. 1. 2013</i> .....	72
4.3.2.	<i>Úprava vzniku územního plánu před 1. 1. 2013</i> .....	74
4.3.3.	<i>Úprava vzniku zásad územního rozvoje po 1. 1. 2013</i> .....	76
4.3.4.	<i>Úprava vzniku územního plánu po 1. 1. 2013</i> .....	79
4.4.	ZÁVĚREM K POSUZOVÁNÍ VLIVŮ KONCEPCÍ DLE STAVZ .....	82
	<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>83</b>
	<b>SEZNAM ZKRATEK</b> .....	<b>87</b>
	<b>POUŽITÁ LITERATURA</b> .....	<b>88</b>
	<b>ABSTRAKT</b> .....	<b>94</b>
	<b>ABSTRACT</b> .....	<b>94</b>
	<b>SUMMARY</b> .....	<b>95</b>
	<b>KLÍČOVÁ SLOVA</b> .....	<b>96</b>
	<b>KEY WORDS</b> .....	<b>96</b>

## Úvod

Rok 2013 byl vyhlášen jednak Evropským rokem občana a jednak Mezinárodním rokem udržitelné energetiky pro všechny. Není náhodou, že v jednom případě je téma environmentální a v druhém je tématem občanská aktivita a uvědomělost. Společnost i naše planeta se již delší dobu potýká s problémy pramenícími z nestřídmého způsobu jejího užívání,<sup>1</sup> sobeckého jednání založeného na modelu *Homo economicus*<sup>2</sup> a ztráty důvěry ve fungování politického vedení společnosti již na všech úrovních správy věcí veřejných. Do popředí společenského zájmu se dostávají alternativní životní styly, environmentálně uvědomělé chování a aktivita informovaných občanů vedoucí k výrazným úspěchům občanské společnosti proti netransparentnímu propojení politiky a byznysu.<sup>3</sup>

Společně s tím, jak vzrůstá potřeba řešení současné neuspokojivé situace, vzrůstá také tlak na rychlé a rázné řešení „než bude pozdě“. To s sebou nese i odezvu ve smyslu polarizace společnosti i politického spektra a dělení na příznivce ochrany životního prostředí a na její zaryté odpůrce, resp. na příznivce co nejširšího zapojení veřejnosti a na jeho odpůrce. Obě skupiny si často nemohou přijít na jméno a důležitá jednání, kde je třeba hledat kompromisní řešení, končí neúspěchem, ačkoliv je třeba najít na takto zásadních tématech dlouhodobý společenský konsenzus.

Často se stává, že pravda bývá někde mezi neústupnými stranami. Ustálením rozumného konsenzu nad výše uvedenými otázkami na poli mezinárodního a evropského práva životního prostředí bylo postupně dosaženo zakotvení určitých principů, které mají ve svém důsledku směřovat k rozumnému nakládání s přírodními zdroji a k postupné změně priorit obyvatel planety. Novým úhelným kamenem ochrany životního prostředí se stal princip trvale udržitelného rozvoje. Dalším důležitým principem z hlediska demokratizace ochrany životního prostředí a veřejné kontroly je pak princip informování veřejnosti.

---

<sup>1</sup> Tématu se blíže věnuje zejména v úvodu publikace MEZŘIČSKÝ, V.(ed.) *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1. Vydání. Praha: Portál, s.r.o., 2005, s. 11 – 23 nebo ve svém zamyšlení o smyslu práva životního prostředí DAMOHORSKÝ, M. Lidstvo na rozcestí aneb má právo životního prostředí ještě vůbec smysl?! In. *Pocta Doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc. k jeho 70. Narozeninám*. Damohorský M. (ed.). Praha: PF UK Praha 2007, s. 30 – 41

<sup>2</sup> Blíže např. viz URBAN, J. *Teorie národního hospodářství*. 3., doplněné a rozšířené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, s. 31 – 33

<sup>3</sup> Příkladem mohou být úspěšná místní referenda v Plzni a v MČ Praha 7, která znemožnila místním radnicím stavbu předražené radnice, resp. stavbu obchodního centra v centru města.

V literatuře věnované trvale udržitelnému rozvoji je možné na jeho adresu účinnosti zaznamenat rozporuplné názory. Sdílejí však jeden společný jmenovatel, a to shodu na tom, že má-li být princip trvale udržitelného rozvoje účinný, musí být upřednostněn funkční ekologický proces. Musí být seznáno a přijato, že svět lidí je neoddělitelně spojen se světem přírodním.<sup>4</sup>

Jeho důsledné naplňování bude znamenat harmonickou změnu ve využívání přírodních zdrojů, zaměření investic, zaměření technologického vývoje a změnu institucí s cílem dosáhnout současného i budoucího naplnění potřeb a tužeb lidstva.<sup>5</sup> Státy se postupem času zavázaly tento koncept dodržovat. Nejen za tímto cílem probíhají na úrovni států, regionů a municipalit procesy plánování, klíčové pro rozumné využívání území. Ty dávají odpovědi na otázku, jakým způsobem se bude prostor, pro jehož účely jsou zpracovány, v různých odvětvích rozvíjet. Jedná se o procesy velmi konkrétní, kde princip trvale udržitelného rozvoje nabývá na reálných obrysech. Trvale udržitelný rozvoj si lze zjednodušeně představit jako trojúhelník, v jehož jednotlivých vrcholech jsou: životní prostředí, sociální rozměr a ekonomická udržitelnost. Přičemž ekonomická a sociální udržitelnost fungují do velké míry provázaně a je tak potřeba do rozhodovacích a plánovacích procesů administrativně včlenit zejména environmentální rozměr.

Tomu, aby byl v plánovacích a rozhodovacích procesech řádně zohledňován v celé své šíři aspekt životního prostředí, výrazně napomáhá institut posuzování vlivů na životní prostředí. Postupem času se nabýval tento institut na důležitosti a rozšířil se z pouhé analýzy projektu před realizací i na analýzu koncepčních materiálů před jejich schválením. Přispívá také společenskému konsenzu nad vývojem, neboť jeho nezanedbatelnou částí je účast veřejnosti na procesu vzniku koncepce a jejím environmentálním posuzování. Účast veřejnosti dodává koncepcím demokratickou legitimitu, jež tak výrazně chyběla např. státnímu centrálnímu plánování socialistického režimu. Z celého vývoje odvětví práva životní prostředí je jasně viditelný posun směrem k nástrojům fungujícím *ex ante* a nikoliv až *ex post*, kdy je regulace aktivit ohrožujících životní prostředí již velmi obtížná.

---

<sup>4</sup> Blíže viz BUGGE. H. Ch. VOIGT. Ch. Introduction. In *Sustainable Development in International and National Law. What did Brundtland Report do to Legal Thinking and Legal Development, and Where can we go From Here?* Bugge. H. Ch. Voigt. Ch. (eds.) Groningen: Europa Law Publishing, The Avosetta Series (8), 2008, s. ix

<sup>5</sup> Volně přeloženo ze zprávy světové komise OSN pro životní prostředí „*Our Common Future*“ z roku 1987, dostupné z: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I> (čerpáno dne 1. 3. 2012)

Zejména v posledních patnácti letech došlo postupně k vyjednání, schválení a uvedení do účinnosti několika mezinárodních a evropských právních předpisů, které účinně upravují proces posuzování vlivů koncepčních materiálů na životní prostředí a samostatně také některé jeho aspekty (např. účast veřejnosti na procesu posuzování). Následující práce se pokusí popsat mezinárodní a evropskou úpravu procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, jaké je ovládají principy a jaké jsou z nich plynoucí požadavky na českou právní úpravu. Následně bude rozebrána česká právní úprava se zaměřením na to, zda a jak se českým zákonodárcům podařilo naplnit ony zmiňované požadavky.



# 1. Definice pojmu posuzování vlivů na životní prostředí a principy ovládající tento institut

## 1.1. Definice posuzování vlivů na životní prostředí

Právní slovník kolektivu autorů kolem prof. Hendrycha definuje posuzování vlivů na životní prostředí jako: „významný preventivně působící speciální průřezový nástroj ochrany životního prostředí. V rámci P. (posuzování – pozn. autora) se hodnotí možný dopad uskutečnění záměru staveb, činností a technologií, ale i koncepcí a programů na životní prostředí a jeho složky, a to včetně záměrů přesahujících svým vlivem státní hranice.“<sup>6</sup> Zahraniční publikace pak posuzování vlivů na životní prostředí popisuje jako proces, který se stal nezbytnou součástí přípravy rozvojových projektů velkého rozsahu a jeho účel spočívá v tom, že zajišťuje zahrnutí dopadů na životní prostředí co nejdříve v rozhodovacím procesu o takovém projektu.<sup>7</sup>

Posuzování vlivů na životní prostředí je jedním ze stádií realizace určitých projektů a tvorby koncepčních materiálů a politik. Jedná se tedy o specifický postup<sup>8</sup> upravený souborem zákonných norem, mezinárodních smluv a předpisů evropského práva, který vyhodnocuje vlivy lidského konání na životní prostředí dříve, než k takovým nepříznivým dopadům skutečně dojde. Proces posuzování je dnes součástí tvorby koncepčních materiálů nebo součástí povolení určitých konkrétních projektů. V případě jednotlivých záměrů pak na proces posuzování vlivů navazují další řízení a rozhodnutí, kde jsou získané informace využity. Dojde tak k zohlednění pozitivních a negativních vlivů v dalších rozhodnutích s cílem tyto vlivy negativní vlivy regulovat a pozitivní zachovat případně umocnit. Neřeší tedy situaci *ex post*, jako například právní úprava ekologické újmy, ale preventivně.

Právní institut posuzování vlivů je možné zařadit do kategorie průřezových nástrojů práva životního prostředí. Průřezové, jinak také horizontální, nástroje práva životního prostředí v sobě koncentrují řešení pro veškeré složky životního prostředí.

---

<sup>6</sup> DAMOHORSKÝ, M.: Posuzování vlivů na životní prostředí. In *Právní slovník*. Hendrych, D. a kol. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 759

<sup>7</sup> „The process of environmental impact assessment has become an integral part of the planning process for large-scale development projects. (...) The purpose of the assessment is to ensure that the effects on the environment of these important projects are taken into account as early as possible in the decision-making process.“ WOOLLEY, D., PUGH-SMITH, J., LANGHAM, R., UPTON, W. *Environmental Law second edition*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 705 - 706

<sup>8</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 217.

V jednom postupu je posouzen dopad jednání na všechny vertikální složky životního prostředí počínaje půdou, pokračuje přes vodu, ovzduší a konče ochranou unikátní vlastnosti přírody, biologické rozmanitosti.

Jak bylo výše zmíněno, mohou být z hlediska dopadů na životní prostředí posuzovány jednak jednotlivé konkrétní stavební projekty, jednak plány a strategie. V prvním naznačeném případě se hovoří o projektovém posuzování nebo o posuzování jednotlivých záměrů. Běžně je používáno označení **proces EIA**, zkratka anglického Environmental Impact Assessment (posuzování vlivů/dopadů na životní prostředí). V druhém případě se jedná o strategické posuzování či posuzování koncepcí. Opět je užíváno zkrácené označení **proces SEA** jako zkratka sousloví Strategic Environmental Assessment (strategické posuzování vlivů/dopadu na životní prostředí).

Z výše uvedeného je zřejmé, že zásadní rozdíl mezi procesy je v tom, co je předmětem posuzování. Zatímco v případě procesu EIA je předmětem posuzování konkrétní projekt, V případě procesu SEA je předmětem určitý koncepční materiál. Otázkou je, co si přesněji představit pod pojmem koncepční materiál? Právní předpisy užívají převážně výrazy politika, program a plán. Přijmeme-li jako předpoklad existenci odstupňovaného procesu plánování, pak je nejobecnější z uvedených pojmů pojem politika, jež je spíše inspirací a vodítkem pro další rozvoj. Konkrétnějších obrysů již nabývá plán, který je sadou časového rozvrhu fází a cílů naplňování politiky. Nejkonkrétnější koncepcí je pak program. Ten podrobněji rozpracovává projekty pro určitý předem definovaný prostor.<sup>9</sup> Na plánování posléze navazuje realizace formou jednotlivých projektů. U ploch a koridorů více méně již pevně stanovených v koncepci je důležité, aby proces posuzování vlivů koncepce na životní prostředí proběhl. Pokud koncepce neprojde procesem SEA, hrozí, že samotný proces EIA nebude mít kýžený efekt, neboť např. trasa určitého koridoru je již pevně daná závaznou koncepcí.<sup>10</sup>

Druhým klíčovým rozdílem mezi výše uvedenými variantami posuzování vlivů na životní prostředí, již ne patrným na první pohled, je doba, kdy která procedura probíhá. Projektové posuzování vlivů probíhá až ve chvíli, kdy je jasné jaký záměr chce investor realizovat. Oproti tomu strategické posuzování vlivů se realizuje od samého počátku přípravy koncepčního materiálu a probíhá souběžně.

---

<sup>9</sup> Více viz WOOD, C.: *Environmental impact assessment: A comparative review*, Harlow: Longman Scientific & Technical, 1995, s. 266.

<sup>10</sup> Viz DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník X, 1/2010, s. 8

Posuzování vlivů na životní prostředí stojí po boku dalších průřezových nástrojů práva životního prostředí jako je územní plánování a integrované povolování činností (IPPC) a naplňuje několik hlavních principů práva životního prostředí.

## **1.2. Principy naplňované posuzováním vlivů na životní prostředí**

### **1.2.1. Princip trvale udržitelného rozvoje**

Tento princip je součástí několika mezinárodních dokumentů. Ve zprávě komise OSN pro životní prostředí Our Common Future z roku 1987, kde byl dle všeho užit tento termín poprvé, je udržitelný rozvoj popsán jako *„Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.“*<sup>11</sup>

V české právní úpravě je princip udržitelného rozvoje zakotven § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „ŽivPZ“ nebo „Zákon o životním prostředí“). Zde zákonodárce hovoří doslova o trvale udržitelném rozvoji společnosti, který *„současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“*

V současné době je princip trvale udržitelného rozvoje stěžejním pro celé odvětví práva životního prostředí. Procesy plánování jsou řízeny ekonomickými a sociálními úvahami. Pokud by nebylo do úvah zahrnuto taktéž hledisko životního prostředí, došlo by k vyčerpání omezených zdrojů planety bez ohledu na budoucí generace. Strategické posuzování vlivů na životní prostředí vkládá hledisko životního prostředí do tvorby koncepcí a pomáhá tak hledat optimální komplexní řešení. Během posuzování je získán dostatek informací o případných negativních či pozitivních vlivech. Následné rozhodování se snaží o minimalizaci dopadů lidské činnosti na životní prostředí. Takové jednání, které bude životní prostředí minimálně celkově zatěžovat a na které má dopad preventivní regulace, má zcela jistě vyšší ambici naplnit předpoklady principu udržitelného rozvoje než jednání, jež zatěžuje životní prostředí pouze na základě posouzení jeho ekonomické výhodnosti pro investora a bez jakékoli regulace.

---

<sup>11</sup> Dostupné z: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#f1>

### 1.2.2. Princip komplexní a integrované ochrany

Tento princip se zde projevuje ve dvou směrech. Jednak v procesní stránce postupu posuzování vlivů, neboť dojde k posouzení všech znečišťujících vlivů na všechny složky životního prostředí v průběhu jednoho řízení. A za druhé se projevuje v hmotněprávní stránce výstupu z procesu posuzování, když tento nahlíží komplexně na všechny složky životního prostředí. Vychází se zde z předpokladu, že znečištění životního prostředí není izolovaný jev, ale „*ohrožování a poškozování jedné složky přechází do složek jiných (např. nečistoty z ovzduší přecházejí do půdy, vody, rostlin a živočichů) a způsobuje poškození celého ekosystému.*“<sup>12</sup>

Dřívější způsob regulace znečištění založený na omezování znečištění jednotlivých složek životního prostředí nemusí dosahovat požadovaných výsledků. Je možné představit si situaci, kdy kvůli splnění přísných emisních limitů na vypouštění škodlivin do ovzduší dojde k výraznému nárůstu produkce pevného odpadu či vypouštění znečištění do povrchových vod, kde nejsou tak přísné limity. To bude mít za následek nerovnoměrné zatížení jiných složek životního prostředí a s největší pravděpodobností snahu ze strany úřadů nastalou špatnou situaci ex post řešit v době, kdy už znečišťovatel provedl investice, aby dosáhl současného stavu. Krystalicky čistým uplatněním principu prevence je pak IPPC – integrované povolení.

### 1.2.3. Princip integrace z hlediska evropského práva

Princip integrace je obsažen v čl. 11 SFEU a na rozdíl od principu subsidiarity se tento týká pouze činností EU spojených, byť okrajově, s životním prostředím. Princip integrace v evropském slova smyslu zakotvuje povinnost zahrnout požadavky na ochranu životního prostředí do ostatních činností a politik EU se zvláštním zřetelem k podpoře udržitelného rozvoje. Na zásady zakotvené v čl. 191 odst. 2 SFEU je tak třeba klást zřetel při přípravě např. dopravních, energetických a zemědělských politik EU, což před rokem 1987, kdy byl tento princip zakotven, nebylo zvykem.<sup>13</sup> Princip integrace environmentálních aspektů do strategických rozhodovacích procesů je jednak důkazem komplexnosti přístupu EU k problematice životního prostředí a jednak dokladem univerzality životního prostředí.

---

<sup>12</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 52

<sup>13</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. citované dílo, s. 161 a následující

#### 1.2.4. Princip prevence

Jedná se o jednoduchý princip, jenž pojmenovává situaci, kdy je jednodušší (případně levnější) škodám předcházet, než je poté napravovat. Na úseku životního prostředí je nutné na tento princip klást patřičný důraz, jelikož navrácení životního prostředí do původního stavu je velice obtížné, mnohdy i nemožné.<sup>14</sup>

Princip prevence má také jasný legislativní odraz v českém právním řádu, a to zejména v § 17 a 18 ŽivPZ. Tato ustanovení popisují několik aspektů principu prevence a ve své dikci zahrnují také spojení s principem náhrady škody u zdroje. V procesu strategického posuzování se proces prevence uplatňuje zejména v tom, že je možné dlouhou dobu před realizací konkrétních projektů předpokládat jejich potenciální vlivy. Díky komplexnosti celého procesu by mělo být možné objevit i synergie v působení vlivů a plán upravit v případě souběhů negativních vlivů.

#### 1.2.5. Princip veřejnosti

Princip veřejnosti je možné vykládat dvěma způsoby. Prvním je princip informování veřejnosti. Naplňování tohoto principu je jedním z velkých přínosů procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Právní úprava si žádá, aby docházelo ke zveřejňování co největšího množství informací o projektech a strategiích v procesu posuzovaných pro co nejširší veřejnost. Proto nejsou využívány pouze úřední desky, ale jsou využívána i jiná média (nejčastěji internet). Aby byl přístup veřejnosti skutečně co nejméně omezen, jsou povinně zveřejňována shrnutí netechnického charakteru, aby si mohla o projektu vytvořit představu i laická veřejnost.

Druhým je pak princip účasti veřejnosti, který je poměrně široce rozebrán v evropských i mezinárodních pramenech práva. Svůj odraz má samozřejmě i v české právní úpravě. Ta byla zejména v bodě účasti veřejnosti cílem několika novelizací. Skrze institut účasti veřejnosti, se však realizuje také známá právní zásada *audiatur et altera pars* (budiž slyšena i druhá strana). Princip účasti veřejnosti také jako zásadní součást procesu posuzování vlivu hodnotí judikatura.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Jedná se například o povrchovou těžbu hnědého uhlí, kdy dochází k nevratným změnám v krajině a místních ekosystémech. Životní prostředí a jeho složky, ač se na první pohled zdají jako zdroje nevyčerpatelné, jsou samozřejmě omezené a jako k omezeným je třeba se k nim chovat.

<sup>15</sup> K účasti veřejnosti a její důležitosti se vyjadřuje NSS v rozsudku č.j. 1 Ao 7/2011-526 ze dne 21. 6. 2012 v bodě 232, k principu *audiatur et altera pars* pak v bodě 630.

### **1.2.6. Princip odbornosti**

V neposlední řadě je nutné uvést, že proces posuzování vlivů na životní prostředí je ovládán principem odbornosti. Odbornost je sice imanentním atributem státní správy, avšak proces posuzování vlivů je ve své komplexnosti natolik složitý, že česká právní úprava ve snaze získat nezpochybnitelné výsledky sáhla mimo výlučnou sféru správního aparátu. To se týká zejména osob, které zpracovávají dokumentaci a posudek v projektovém posuzování a zprávu o vlivech koncepce na životní prostředí. Mohou jimi být pouze autorizované osoby, kterým tuto autorizaci udělí ministerstvo životního prostředí. Tímto by měl být zajištěn vysoký standard odbornosti celého procesu a jeho výstupů.<sup>16</sup> V průběhu posuzování často není možné, aby materiály zpracovala jediná autorizovaná osoba, dochází ke spolupráci odborníků s různým zaměřením a vznikají tzv. SEA týmy.

### **1.2.7. Závěrem k principům**

Proces posuzování vlivů na životní prostředí samozřejmě v některých svých fázích naplňuje i další principy, které ovládají právo životního prostředí. Jako příklad je možné uvést princip předběžné opatrnosti. Nicméně nejedná se již o principy pro tento institut úhelné.

Jak plyne z výše uvedeného, hlavním přínosem posuzování vlivů na životní prostředí jsou informace, které tento proces přináší jak veřejné správě, tak veřejnosti, případně investorovi. Na základě informací o významných negativních vlivech, jež budou mít plánované projekty a koncepce na životní prostředí, je pak možné tyto plány, strategie i samotné projekty regulovat a nastavit tak, aby byly k životnímu prostředí co nejšetrnější. Tyto principy představují základ celého právního odvětví a měly by se promítat do tvorby, výkladu i aplikace právních předpisů regulujících posuzování vlivů na životní prostředí.

---

<sup>16</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. citované dílo, s. 229

## **2. Mezinárodní a evropská právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí**

### **2.1. Historie a první úpravy posuzování vlivů na životní prostředí**

Přestože je všeobecně považována Evropská unie a její členské státy za lídry v šetrném přístupu k životnímu prostředí, velká část institutů, které se dnes užívají nejen na půdě Evropské unie, ale i na celém světě pochází původně ze Spojených států amerických. Nejinak tomu je i v případě posuzování vlivů na životní prostředí. Vývojově starší větví je posuzování jednotlivých projektů, tedy EIA. První právní úprava procesu EIA byla uzákoněna v roce 1969 v rámci schválení National Environmental Policy Act (dále jen „NEPA“).<sup>17</sup> Problémy způsobené bujícím rozvojem, znečištěním a ničením přírodního životního prostředí, k jejichž řešení měl zákon NEPA přispět, byly vnímány jako celosvětové.<sup>18</sup> Stalo se tak tedy ještě před Stockholmskou konferencí Organizace spojených národů (dále jen „OSN“), jež se odehrála v roce 1972 a bývá označována za první z tzv. summitů Země, kde byly poprvé mezinárodně diskutovány problémy životního prostředí celé planety. Do závěrečných dokumentů ze Stockholmské konference se však dostalo posuzování vlivů na životní prostředí jen velmi okrajově a to ve formulaci principů ochrany životního prostředí. Vliv Stockholmské konference, která zvýšila zájem o životní prostředí a přístup k němu, je pro proces posuzování vlivů na životní prostředí bezesporu přínosem.

Na základě pozitivních zkušeností s americkou právní úpravou došlo k přijetí obdobných předpisů (ať již formou zákonů či podzákonných předpisů) v mnoha státech světa, jako je např. Kanada (1973), Austrálie (1974), ale i státy jako Kolumbie (1974) nebo Thajsko (1975).<sup>19</sup> Do konce sedmdesátých let schválily národní úpravy projektového posuzování pouze Francie, Spolková republika Německo a Nizozemí. V polovině osmdesátých let došlo v prostoru předchůdkyně EU (dále bude pro fáze integračního procesu před EU užíváno označení „Evropská společenství“) k zásadnímu posunu směrem k environmentálně uvědomělému postoji. Schválením jednotných

---

<sup>17</sup> Více WOOD, C. citované dílo, s. 1

<sup>18</sup> Srovnej s WOOD, C. citované dílo, s. 3

<sup>19</sup> WOOD, C. citované dílo, s. 3; jako zajímavost je možné uvést, že první předpis po vzoru USA přijal Nový Jižní Wales již v roce 1972, dva roky před komplexní australskou úpravou.

požadavků na proces posuzování vlivů na životní prostředí vyjádřených Směrnicí Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „*Původní směrnice EIA*“) přispěla Evropská společenství a následně EU zisku pozice světového hráče v přístupu k životnímu prostředí.

Na základě v zásadě pozitivních zkušeností došlo ve většině výše uvedených států posléze k přijetí právních předpisů zpočátku dobrovolně umožňujících, později povinně vyžadujících posuzování vlivů plánů, programů, strategií na životní prostředí. Prvenství mají opět Spojené státy, strategické posuzování umožňoval již zmiňovaný zákon NEPA. První zemí v Evropě se stalo Nizozemsko v roce 1988, Československo se s úpravou z roku 1992 řadí v Evropě mezi jedny z prvních zemí s uzákoněnou právní úpravou strategického posuzování.<sup>20</sup> Jako argumenty byly skloňovány výhody, které proces strategického posuzování může přinést ochraně životního prostředí.

Proces SEA umožňuje podle všeobecně rozšířeného názoru lépe popsat vlivy na životní prostředí v případech, kdy tyto nemohou být v procesu EIA zachyceny. Umožňuje tak posouzení kumulativních vlivů více projektů na jednom území. Proces strategického posuzování může také zvýšit zapojení veřejnosti a tím také větší společenský konsenzus nad přijatým plánem. Je také možné ve větší míře hledat alternativy, než je tomu v případě posuzování jednotlivých projektů. Proces strategického posuzování vlivů by měl v neposlední řadě přispět k lepšímu posouzení druhotných, vedlejších a zpožděných vlivů na životní prostředí, stejně tak jako vlivů, které se projeví až s výraznou časovou prodlevou po realizaci plánu či strategie.<sup>21</sup>

## **2.2. Přehled dokumentů s vlivem na českou právní úpravu – soft law<sup>22</sup> dokumenty**

V následujících podkapitolách bude poskytnut přehled institutů, které vyplývají z mezinárodního a evropského práva a mají zásadní vliv na podobu české právní úpravy procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Nejprve je však třeba provést krátkou rekapitulaci o jaké dokumenty se jedná a uvést jejich časovou posloupnost.

<sup>20</sup> Viz DVORÁK, L. citované dílo, s. 18

<sup>21</sup> Viz Box 19.1: Potencial benefits od strategic environmental assessment In WOOD, C. citované dílo, s. 268

<sup>22</sup> K definici soft law dokumentů a rozdílům proti hard law úpravě viz ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s.118 srovnej s ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí I. část (obecná)*. 1. vydání (dotisk). Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008, s. 60



Samostatně se uvádí část mezinárodněprávních dokumentů označovaných za tzv. soft law. Díky jejich povaze z nich přímo nevyplývají povinnosti implementovat určité instituty do národní legislativy, ale spíše vymezují obecné cíle. Zpočátku pouze informují o tom, že institut posuzování vlivů na životní prostředí existuje, má nezpochybnitelné výsledky a že je třeba ho brát vážně.

Na mezinárodní úrovni došlo k přijetí několika soft law dokumentů, v nichž jsou doporučení pro proces posuzování vlivů obsažena. Jde o doporučení OECD z roku 1974, aby její členské státy přijaly procedury a metody EIA. Program OSN UNEP<sup>23</sup> také doporučil členským státům užívat proces posuzování vlivů na životní prostředí a učinil tak v roce 1987. Dalším podobným dokumentem byl požadavek Světové banky z roku 1989, aby státy požívající půjčky prováděly pod dohledem Banky proces EIA.<sup>24</sup>

Posuzování vlivů na životní prostředí se v roce 1992 dostalo do jednoho z nejvýznamnějších soft law dokumentů v oblasti ochrany životního prostředí, kterým je tzv. Deklarace z Ria. Jedná se o závěrečný dokument druhé celosvětové konference o ochraně životního prostředí. Ta byla OSN svolána 20 let po první konferenci ve Stockholmu za účelem bilancování a přijetí nových dokumentů, které by ochranu životního prostředí na celém světě opět posouvaly odpovědnějším směrem. Zásada 17 Deklarace z Ria hovoří o: „*Hodnocení vlivu činností na životní prostředí jako nástroj uplatňovaný na celostátní úrovni musí být aplikováno na ty navrhované aktivity, které by pravděpodobně mohly mít závažný negativní dopad na životní prostředí a které jsou předmětem rozhodování odpovídajících státních orgánů.*“<sup>25</sup> Takové znění přijaté zásady pouze potvrdilo pozici procesu posuzování vlivů na životní prostředí jako jednoho z významných nástrojů práva životního prostředí. OSN vyhodnotila přínos tohoto nástroje za 20 let jeho užívání pozitivně a umístěním mezi principy v Deklaraci z Ria dala jasně najevo, že podporuje jeho další rozšiřování.

Dalším dokumentem přijatým na Konferenci v Rio de Janeiru je program Agenda 21. Ten podrobně rozpracovává poměrně široký záběr témat od ochrany

---

<sup>23</sup> United Nations Environmental Programme

<sup>24</sup> Srovnej s WOOD, C. citované dílo, s. 4

<sup>25</sup> V originálním znění „*Principle 17: Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority.*“ Dostupné z <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>, překlad čerpán z [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFL5ZKH1/\\$FILE/Method-MA21\\_06-priloha1-deklaraceUR\\_0503.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFL5ZKH1/$FILE/Method-MA21_06-priloha1-deklaraceUR_0503.pdf) (čerpáno 1. 3. 2013)

životního prostředí přes chudobu a lidská sídla až po ženské hnutí. Klade si za cíl skrze aktivitu místních obyvatel řešit regionální problémy a dává k tomu různá doporučení. Posuzování vlivů na životní prostředí se v I. části nazvané „*Sociální a ekonomický rozměr*“ nejvíce věnuje Kapitola 8 „*Integrace životního prostředí a rozvoje ve fázi tvorby rozhodnutí*“. Zde je obsaženo zdůvodnění, proč je třeba zasahovat do projektů již ve fázi tvorby rozhodnutí. Dokument dále klade důraz na plánování a jeho kvalitu na všech stupních, účast veřejnosti v co nejširší míře a posílení odpovědných národních a místních institucí. Jako jeden z hlavních požadavků na signatáře klade přípravu efektivního právního prostředí, které umožní politiky rozvoje a ochrany životního prostředí uvádět v život.

V části II nazvané „*Zachování a správa rozvojových zdrojů*“ je posuzování vlivů na životní prostředí nejvíce zmiňováno v souvislosti s naplňováním zásad integrace a prevence.<sup>26</sup>

Ještě než bude pozornost věnována nejvýznamnějším mezinárodněprávním dokumentům, které se posuzování vlivů na životní prostředí plně věnují, je třeba zmínit poslední klíčový dokument z roku 1992. Jedná se o ustanovení čl. 14 Úmluvy OSN o biologické rozmanitosti<sup>27</sup> (dále jen „*Úmluva o biodiverzitě*“). Úmluva o biodiverzitě je sice uvedena v kapitole věnované pramenům práva typu soft law, avšak její povaha je rámcová hard law úmluva, která však svou obecností a širokým záběrem jednotlivých témat otevírá prostor pro širokou škálu prováděcích dokumentů.<sup>28</sup>

Smluvní strany se v čl. 14 Úmluvy o biodiverzitě zavázaly přijmout úpravu pro posuzování vlivů jednotlivých projektů, nikoliv na celé životní prostředí, ale pouze na část upravenou Úmluvou o biodiverzitě, tj. na biologickou rozmanitost. Cílem takového postupu má být omezení nebo odstranění nepříznivých vlivů. Okrajově a dalo by se říci až opatrně, je zmíněn přístup veřejnosti do procesu hodnocení vlivů na biodiverzitu. Druhou povinností členských států je povinnost brát v úvahu ekologické důsledky programů a postupů, u nichž lze předpokládat závažné nepříznivé

---

<sup>26</sup> Agenda 21 dostupná z [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res\\_agenda21\\_00.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml), Kapitola 8 pak z [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res\\_agenda21\\_08.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_08.shtml) (čerpáno 1. 3. 2013)

<sup>27</sup> V anglickém znění „*UN Convention on Biological Diversity*“ publikovaná v českém řádu jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 134/1999 Sb. pod názvem Úmluva biologické rozmanitosti.

<sup>28</sup> Viz DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008, s. 134

dopady na biodiverzitu. Nejedná se tedy o povinnost provádět strategické hodnocení dopadů na životní prostředí, ale je v tom možné sledovat zárodek takového postupu.

## **2.3. Právně závazné mezinárodní dokumenty a dokumenty evropského práva upravující proces EIA**

Vývojově starší větví posuzování vlivů na životní prostředí je posuzování jednotlivých konkrétních projektů. Později upravené strategické posuzování vlivů na projektové v mnohém navazuje, proto je vhodné na tomto místě podat stručnou analýzu dokumentů zabývajících se procesem EIA. Prvním je směrnice EU z roku 1985, která poměrně komplexně zpracovává celou materii, a druhým je mezinárodní Úmluva z Espoo z roku 1991, která se zaměřuje na úzkou problematiku přeshraničních vlivů.

### **2.3.1. Směrnice EIA**

Z časového hlediska se prvním dokumentem přesahujícím hranice národní legislativy stala směrnice přijatá na půdě Evropských společenství Proces posuzování vlivů na životní prostředí se v evropské legislativě objevuje od poloviny osmdesátých let v návaznosti na 3. akční program (vytýčení cílů Evropských společenství na poli ochrany životního prostředí). Dne 27. června 1985 byla přijata Směrnice Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Tímto dnem, odhlédnuto od nutnosti transpozice členskými státy ve lhůtě tří let od oznámení, byl na území členských států Evropských společenství odstartován harmonizovaný přístup k problematice posuzování vlivů na životní prostředí.

Původní směrnice EIA byla během své platnosti několikrát doplněna, aby vyhovovala aktuálním trendům v oblasti legislativy práva životního prostředí. Velmi výraznou změnou prošla tehdy ještě komunitární<sup>29</sup> úprava posuzování vlivů na životní prostředí přijetím Směrnice Rady 97/11/ES, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „*Směrnice 97/11/ES*“). Tato v návaznosti pátý Program Společenství o politice a akci pro životní prostředí a trvale udržitelný rozvoj (5. akční program)

---

<sup>29</sup> V souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy ztratilo na významu rozlišování mezi komunitárním právem prvního a druhého pilíře a unijním právem třetího pilíře. Po zrušení pilířové struktury právních norem EU existuje již kvalitativně jednotné unijní právo, nazývané také právo EU.

zasáhla téměř do každého článku původního znění směrnice z roku 1985 a zcela nahradila přílohy I – III a doplnila novou přílohu IV.

Další klíčovou změnou znění Původní směrnice EIA bylo přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (dále jen „*Aarhuská směrnice*“). Jak již název napovídá, změny Původní směrnice EIA se týkají výhradně účasti veřejnosti na upravených procedurách a možnostech právní, respektive soudní ochrany zasažených práv. Aarhuská směrnice uvádí do souladu evropskou legislativu v oblasti práva na informace o životním prostředí, účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech v oblasti životního prostředí a přístupu k náležité právní ochraně v souvislosti se dvěma předchozími body. Aarhuská směrnice je reakcí evropské legislativní činnosti poté, co se Evropská společenství stala signatářem Aarhuské úmluvy (viz dále).

Poslední a v současnosti nejméně zásadní změnou bylo přijetí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES, o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006 (dále jen „*Směrnice 2009/31/ES*“).

V situaci, kdy z původní směrnice zůstalo fakticky pouze její číselné označení a to je naplněno zcela novým obsahem, tj. kompilací novelizačních směrnic, přistupuje EU k vydání oficiálního konsolidovaného znění. Tento důvod figuruje i v bodě 1 preambule konsolidované směrnice, když argumentuje několikanásobnou zásadní změnou Původní směrnice EIA. Po vydání neoficiální konsolidované verze z roku 2009 tak přistoupila EU k vydání Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (konsolidované znění; dále jen „*Směrnice EIA*“). Přijetím této právní normy došlo ke zrušení Původní směrnice EIA, Směrnice 97/11/ES a částí Aarhuské směrnice a Směrnice 2009/31/ES, které novelizovaly Původní směrnici EIA.

Pro Českou republiku se Původní směrnice EIA stala závaznou ode dne 1. 5. 2004, kdy Česká republika vstoupila společně s dalšími 9 státy do Evropské unie<sup>30</sup> (dále jen „EU“) a stala se tak jedním z jejích tehdy 25 členů (dnes 27). Tímto dnem vstoupil do české právní reality nový fenomén – evropské právo. Jednou z podmínek přístupu k EU bylo a je převzetí práv a povinností z primárního práva. Stejně tak přistupující státy převzaly sekundární právo, které bylo platně vydáno k okamžiku přístupu, tzv. *acquis communautaire*.<sup>31</sup> V případech, kdy je to třeba typicky při převzetí pravidel vyplývajících ze směrnic, má stát povinnost sladit svůj národní právní řád s právním řádem unie. Nejedná se povinností naprostou a neprolomitelnou. Přistupující kandidátské státy mají možnost v rámci přístupových rozhovorů vyjednat výjimky z pravidel EU formou přechodného období, nebo dokonce trvalé výjimky. Po určitou dobu, případně na dobu neurčitou, je tak ve vyjednaném bodě možné neaplikovat evropské právo. Česká republika při přístupových rozhovorech, které probíhaly od podání přihlášky v roce 1996 do podpisu smlouvy o přistoupení, dojednala několik přechodných období týkajících se pravidel ochrany životního prostředí, avšak Směrnice EIA mezi nimi nefiguruje. Česká republika tak měla povinnost mít českou legislativu harmonizovanou s evropskou ke dni vstupu do EU.

Výše bylo uvedeno, že společně s účinností Původní směrnice EIA, zavládl na poli posuzování vlivů na životní prostředí v rámci EU harmonizovaný přístup. Toto tvrzení není zcela pravdivé, neboť díky způsobu úpravy, který zvolila unijní legislativa, nevede k harmonizaci procesu posuzování vlivů v rámci EU. Ano, skutečně vznikla povinnost za určitých předpokladů provést před udělením povolení k realizaci určitých záměrů proces posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, který je třeba vzít v potaz při samotném rozhodování o osudu projektů. Směrnice EIA však podává jen jakousi procedurální kostru, což má za následek, že se proces posuzování a jeho výsledky mezi jednotlivými členskými státy liší.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Zásadní význam má v této souvislosti Smlouva o přistoupení České republiky a dalších států k EU publikovaná v českém jazyce jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 44/2004 Sb. m. s.

<sup>31</sup> K pojmu *acquis communautaire* dále viz TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 73.

<sup>32</sup> MORENO, A.-M. *Environmental Impact Assessment in EC Law: A Critical Appraisal*. In *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level Protection?* Macrory, R.(ed.). Groningen: The Avosetta Series (7), 2006, Europa Law Publishing. s. 42 – 60

### 2.3.2. Úmluva z Espoo – vznik a vývoj

Právně závaznou mezinárodní úmluvou o posuzování vlivů na životní prostředí se stala úmluva podepsaná v roce 1991 ve finském městě Espoo. Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států<sup>33</sup> (dále jen „Úmluva z Espoo“) se, jak je z názvu patrné, věnuje obdobné skupině činností jako Směrnice EIA (až na některé výjimky, např. čistírny odpadních vod nejsou obsaženy v Příloze I. Úmluvy z Espoo) avšak s tím omezením, že musí mít potenciální přeshraniční vliv na životní prostředí. Typově se jedná o velké provozy, které mohou mít přeshraniční vliv nebo o menší zařízení umístěná v blízkosti hranic jednotlivých členských států a z tohoto důvodu mohou mít přeshraniční vliv (např. větrné elektrárny na hraničních horách). Navíc Úmluva z Espoo vstoupila v platnost až v září roku 1997, kdy byla ratifikována dostatečným množstvím států (Česká republika připojila svůj podpis ještě jako ČSFR v roce 1991, ratifikovala ji však až v roce 2001, od stejného roku je pro ČR závazná).

Nejedná se o dohodu globálního rozsahu. Úmluva z Espoo byla dojednána na půdě Evropské hospodářské komise při OSN (dále jen „EHK OSN“) a jejím členům byla otevřena k podpisu. Rozšíření možnosti členství i na nečlenské státy EHK OSN se Úmluva z Espoo dočkala až přijetím prvního dodatku v roce 2001 v bulharské Sofii. Tento dodatek prozatím v platnost nevstoupil a není tedy v současné době možné do režimu této úmluvy přijímat jiné než členské státy EHK OSN.

V roce 2003 byl k Úmluvě z Espoo připojen Kyjevský protokol (podrobněji rozebraný dále) zabývající se strategickým posuzováním vlivů za životní prostředí. Do velké míry kopíruje mechanismy Úmluvy z Espoo, proto je vhodné tyto postupy a požadavky na signatářské státy blíže popsat. Úmluva z Espoo klade důraz zejména na spolupráci mezi účastnickými státy, které dělí do několika skupin podle vztahu k připravovanému a posuzovanému projektu. Jedná se o smluvní strany, resp. státy původu, kde má být činnost s možným dopadem na životní prostředí realizována, a na státy činností dotčené, kde se bude dopad na životní prostředí projevovat. Společně pak tyto skupiny států tvoří strany zainteresované.

---

<sup>33</sup> V anglickém znění „*Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context done at Espoo (Finland), on 25 February 1991*“ publikovaná v českém řádu jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 91/2001 Sb. m. s. pod názvem Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států přijatá v Espoo (Finsko) dne 25. února 1991.

### 2.3.3. Úmluva z Espoo – základní ustanovení

Podstatnou se jeví definice vlivu/dopadu, jak je uvedena v čl. 1 bodu VII. Úmluvy z Espoo. Tento zní: „*Vliv/dopad*“ znamená jakýkoli účinek způsobený navrhovanou činností na životní prostředí, včetně zdraví a bezpečnosti lidí, flóry, fauny, půdy, ovzduší, vody, klimatu, krajiny a historických památek nebo jiných fyzických struktur nebo vzájemného působení těchto faktorů; zahrnuje také účinky na kulturní dědictví nebo socio-ekonomické podmínky vyplývající ze změn těchto faktorů“. Z této definice je zřejmé, že v uvažování této mezinárodní úmluvy je pojem životní prostředí pojat širěji než v jiných právních úpravách. Podřazení kulturního dědictví a historických památek pod institut posuzování vlivů bylo v době vzniku úmluvy inovativním přístupem. Dnes je již standardním, a i česká vnitrostátní úprava provedená EIAZ s dopadem na kulturní památky pracuje.

Pro naplnění cílů dohody, a posuzování vlivů na životní prostředí obecně, je nanejvýše důležitá informovanost veřejnosti. Pojem veřejnost není pro účely Úmluvy z Espoo ponechán na vnitrostátní právní úpravě či na výkladu, ale je definován v čl. 1 bodě (x.) jako jedna či více fyzických či právnických osob. Uvedení právnických osob jako veřejnosti bez jakéhokoliv omezení nebo jakékoliv bližší specifikace je také posunem k větší otevřenosti procesu posuzování vlivů na životní prostředí vůči veřejnosti. Aby bylo zcela jasné, že se jedná také o nevládní organizace, došlo v roce 2004 k přijetí změny definice veřejnosti. Jádrem novelizace je doplnění bodu (x.) o dovětek, že veřejností se rozumí nejenom osoby fyzické a právnické, nýbrž v souladu s národním zákonodárstvím a uplatňovanou praxí také jejich sdružení, organizace a skupiny. Vzniká tak otázka, zda může být za veřejnost považována i skupina fyzických osob bez právní subjektivity, jak např. umožňoval zákon č. 244/1992 Sb. Česká republika stejně tak jako EU a její ostatní členské státy tuto změnu přijaly v roce 2007. Změna však v platnosti není, neboť nebyla ratifikovaná dostatečným množstvím států původního znění Úmluvy z Espoo.

Dále je třeba k účasti veřejnosti zmínit čl. 2, kde je v odstavci 6 obsažen princip informování veřejnosti a její zapojení do rozhodování s tím, že je zde explicitně zmíněna rovnost mezi veřejností státu původu a státu dotčeného posuzovanou činností.

Úmluva je založena převážně na komunikaci mezi státy, jejich orgány a veřejností. Klíčové je, aby stát původu dostatečně informoval dotčený stát

o připravovaných aktivitách, na něž se Úmluva z Espoo vztahuje. Státy pak spolu podstupují tzv. „*přiměřené a efektivní konzultace*“. Jejich závěrem může být jak dohoda na dalších společných krocích s tím, že se dotčený stát bude účastnit posuzování vlivů na životní prostředí, tak konstatování že přeshraniční vliv na životní prostředí nebude tak významný a proces posuzování vlivů může proběhnout čistě podle vnitrostátní právní úpravy bez účasti okolních států.

Pokud stát původu o svých připravovaných činnostech dostatečně neinformuje, má potenciálně dotčený stát možnost si informace a spolupráci na posuzování vlivů dle úmluvy efektivně vynutit. Zainteresovaný stát požádá o informace k činnosti, která by mohla mít na jeho území potenciálně významný vliv, a pokusí se se státem původu najít shodu. Pokud se státy neshodnou na tom, že určitá činnost bude mít potenciálně významný přeshraniční vliv na životní prostředí, iniciuje dotčený stát řízení vedené vyšetřovací komisí. Ta je jmenována podle pravidel uvedených v příloze 4 k Úmluvě, je složena ze tří odborníků a do maximálně 4 měsíců musí dojít k závěru, zda je třeba při posuzování sporné činnosti postupovat dle výše popsaného postupu zakotveného Úmluvou z Espoo.

Zainteresované státy mají dále povinnost zajistit informování veřejnosti a možnost veřejnosti vznášet připomínky nebo námítky k posuzované činnosti.

#### **2.3.4. Úmluva z Espoo – práva a povinnosti smluvních stran**

Strany jsou úmluvou vázány k tomu, aby v konečném rozhodnutí, které se k danému projektu váže, bylo posuzování vlivů na životní prostředí řádně zohledněno. Stejně tak se strany přijetím Úmluvy z Espoo zavazují, že bude brán zřetel na připomínky veřejnosti, které budou do procesu posuzování dodány postupem, který úmluva upravuje. Zohledněn v konečném rozhodnutí musí být také výsledek konzultací, jež proběhly v souladu s články úmluvy. Konečné rozhodnutí vzniklé v rámci povolovací procedury upravené jednotlivými státy opět poskytne stát původu k dispozici dotčenému státu, a to i s odůvodněním takového rozhodnutí.

Důležitou součástí Úmluvy z Espoo je také příloha II. Na rozdíl od některých značně neurčitých, proklamativních a často špatně kontrolovatelných ustanovení úmluvy jsou přílohy poměrně přesnou a striktní úpravou. Příloha II. specifikuje, jaký je standardní obsah dokumentace k posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o jasně daný taxativní výčet devíti bodů, které musí dokumentace k posouzení vlivů na životní



prostředí minimálně obsahovat. Pro mnohé státy na úmluvě zúčastněné, ale i ostatní státy, mohou být takto stanovené minimální standardy vhodným vodítkem k nastavení kvalitní vnitrostátní úpravy. Součástí minimálních požadavků je např. netechnický popis včetně vizuálního přiblížení. To má pomoci zejména laické veřejnosti, pro niž by mohl být problém zorientovat se ve výhradně technické dokumentaci. Jedná se o progresivní úpravu, která opět dbá na zapojení veřejnosti v co nejvyšší míře.

V době vzniku byla Úmluva z Espoo považována za poměrně progresivní. Přesto byla, jako ostatně všechny mezinárodní úmluvy, dílem diplomatického kompromisu. Proto v původním znění úmluvy chybělo více kontrolních mechanismů. Tuto záležitost se pokouší řešit 2. doplnění úmluvy z roku 2004. Již ve svých úvodních ustanoveních se odvolává na evropskou legislativu, Aarhuskou úmluvu (viz dále) a Kyjevský protokol k Úmluvě z Espoo. Tyto dokumenty proces posuzování vlivů na životní prostředí v určitých aspektech na mezinárodní (v případě evropských směrnic regionální) úrovni posunuly. Tyto posuny se pak promítly i do Úmluvy z Espoo formou přijatého druhého dodatku. Ten vkládá do úmluvy čl. 14b nazvaný „*Kontrola plnění*“. Smluvní strany přijmou na svém zasedání přesný postup, kterým bude kontrolováno dodržování ustanovení úmluvy, přičemž základ kontroly bude zejména (ale nikoliv pouze) pravidelné podávání zpráv. Česká republika se k tomuto dodatku připojila opět v roce 2007, přesto doposud nevstoupil v platnost.

### **2.3.5. Shrnutí požadavků mezinárodní a unijní úpravy posuzování vlivů konkrétních záměrů na životní prostředí**

Odraz mezinárodní a evropské právní úpravy procesu EIA se v českém právním řádu nachází téměř výhradně v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Klíčové instituty vyplývající ze Směrnice EIA transponované do českého zákona jsou definice veřejnosti a oddělení dotčené veřejnosti, jako skupiny se specifickým postavením, způsob vymezení posuzovaných záměrů, základní požadavky na informace poskytované veřejnosti, způsob posuzování projektů menšího významu a kritéria ke stanovení prahových hodnot a vůbec samotná povinnost provést proces posuzování. Směrnice EIA upravuje i posuzování projektů s přeshraničními vlivy, nicméně se jedná o text do velké míry shodný s úpravou obsaženou v Úmluvě z Espoo. Požadavky na výměnu informací mezi státy, na účast veřejnosti z dotčeného státu a na jednání mezi všemi zúčastněnými, tj. mezi státy původu a státy potenciálně

dotčenými vlivy na životní prostředí, je možné považovat za nejdůležitější pro zapracování do národní legislativy. Jak bylo uvedeno výše, starší a konkrétnější posuzování vlivů záměrů na životní prostředí vneslo do práva životního prostředí určitý způsob zpracování dané problematiky a na obdobných základech je postaveno i strategické posuzování vlivů koncepcí a plánů na životní prostředí.

## **2.4. Aarhuská úmluva**

### **2.4.1. Vznik a vývoj**

Poté, co byla do mezinárodněprávní a tehdy ještě komunitární právní úpravy uspokojivě zpracována materie projektového posuzování vlivů na životní prostředí, došlo mezinárodní společnosti k závěru, že je třeba se více zaměřit na aspekt zastoupení veřejnosti ve shora uvedených procedurách. Klíčovým mezinárodním dokumentem, který se zabývá dostupností informací o životním prostředí, možnostmi veřejnosti účastnit se na rozhodovacích procesech v oblasti životního prostředí a možnostmi veřejnosti obracet se na soudní orgány s požadavky na soudní přezkum v záležitostech životního prostředí, je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí<sup>34</sup> podepsaná 25. června 1998 v Arrhusu a v účinnost vstoupila dne 30. října 2001 (dále jen „Aarhuská úmluva“). Česká republika Aarhuskou úmluvu podepsala současně s jejím přijetím, avšak na ratifikaci ze strany Poslanecké Sněmovny Parlamentu ČR bylo třeba vyčkat do roku 2004 a od 4. října tohoto roku je Aarhuská úmluva účinná také pro Českou republiku. Aarhuská úmluva upravuje tři klíčové složky účasti veřejnosti na působení veřejné moci v otázkách životního prostředí. Aarhuská úmluva dostala svůj odraz na komunitární úrovni jednak tím, že se EU připojila jako signatář (Aarhuskou úmluvu podepsala spolu s patnácti členskými státy dne 25. června 1998 a schválila ji dne 17. února 2005<sup>35</sup>), a jednak tím, že bylo na půdě EU přijato několik pramenů práva, jež zpracovávají problematiku upravenou Aarhuskou úmluvou do právního řádu EU. Jedná se o nařízení Evropské komise č. 1376/2006 o použití Aarhuské úmluvy pro orgány a subjekty Evropského společenství, směrnicí Evropského parlamentu

---

<sup>34</sup> V anglickém znění „*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*“ publikovaná v českém řádu jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s. pod názvem Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.

<sup>35</sup> Článek „*Implementace Aarhuské úmluvy v Evropské unii*“, dostupné z <http://www.ucastverejnosti.cz/cz/implementace-au-v-eu/> (čerpáno 1. 3. 2013)

a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně.

#### **2.4.2. Oblast úpravy**

Prvním řešeným institutem je dostupnost informací pro veřejnost. Zajištění informací je esenciální pro jakoukoliv možnost zapojení veřejnosti. Zjednodušeně, pokud veřejnost neví k čemu, jakým způsobem, do kdy a komu se vyjadřovat, tak bude její situace velice ztížena.

Dále upravuje Aarhuská úmluva způsoby, jakými se může veřejnost zapojovat do rozhodování veřejné správy. Nejpřesnější a nejstručnější je zřejmě vyjádření této druhé složky úmluvy v anglickém jazyce „*Public Participation in Decision-Making*“.

Jako třetí bod upravuje Aarhuská úmluva přístup k soudní ochraně veřejných subjektivních práv ve věcech životního prostředí. Upravuje tedy tři fáze účasti veřejnosti – předpoklady, samotnou účast a soudní kontrolu.

#### **2.4.3. Informace o životním prostředí**

Krátce k prvnímu bodu, jemuž Aarhuská úmluva věnuje pozornost, tj. k přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Požadavky Aarhuské úmluvy v oblasti poskytování informací o životním prostředí na žádost jsou velmi konkrétní. Zejména z hlediska procesního se jedná o přesnou úpravu přejetou do české právní úpravy zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (InfŽPZ).

Druhý požadavek na přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí je povinnost států určité informace samostatně zveřejňovat. Věnuje se mu čl. Aarhuské úmluvy nadepsaný „*Shromažďování a šíření informací o životním prostředí*“. Tento článek obsahuje požadavky obsahové (co má být zpřístupněno) i procesní (jakým způsobem mají být informace zveřejněny, případně jak často). V české právní úpravě je čl. 5 zčásti proveden InfŽPZ a zčásti dalšími právními předpisy. Z hlediska strategického posuzování vlivu na životní prostředí je možné považovat za klíčové požadavky odst. 3 písm. b) a odst. 5 písm. a) a celý odst. 7. Tyto jsou provedeny

zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů. V současné době existují v České republice státem provozované informační systémy, které agregují dostupné informace a umožňují veřejnosti jejich prohlížení a studium na jednom místě pomocí dálkového přístupu.<sup>36</sup> Oba výše uvedené požadavky se vážou k tzv. všeobecným informacím o životním prostředí. Ty je třeba oddělit od specifických informací o rozhodovacích procesech, jež jsou úvodním oprávněním dotčené veřejnosti v rámci účasti na rozhodování. Přístup ke všeobecným informacím nesmí být omezen pouze na definovanou dotčenou veřejnost, ale musí být dostupný všem.

#### **2.4.4. Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech**

Opět se jako rozhodující jeví, jakým způsobem je v Aarhuské úmluvě definován pojem veřejnosti. V čl. 2 bodu 4 je veřejnost definována jako jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny. Podmínkou pro podřazení sdružení, organizace nebo skupiny pod pojem veřejnosti je soulad s vnitrostátní právní úpravou nebo praxí. Tato formulace pojmu veřejnost je novější a progresivnější než formulace užitá Úmluvou z Espoo. Není bez zajímavosti, že dodatek přijatý k Úmluvě z Espoo, jenž má upravovat původní definici pojmu veřejnost, je znění téměř identického s úpravou obsaženou v Aarhuské úmluvě. Aarhuská úmluva také pro potřeby účasti veřejnosti na rozhodování definuje dotčenou veřejnost, jako veřejnost, „*kteřá je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem.*“<sup>37</sup> Nicméně v otázkách strategického posuzování vlivů operuje čl. 7 Aarhuské úmluvy pouze s pojmem veřejnost.

Navíc Aarhuská úmluva obsahuje ustanovení, ve kterém klade smluvním státům za povinnost přiměřeným způsobem uznávat a podporovat sdružení, organizace a skupiny, které podporují ochranu životního prostředí. Tento požadavek je nutno zapracovat do vnitrostátní úpravy nejen posuzování vlivu na životní prostředí, ale všech úprav rozhodovacích procesů v oblasti životního prostředí.

---

<sup>36</sup> Portál pro pohodlný přístup k informacím ze strategického posuzování vlivů na životní prostředí provozuje CENIA, česká informační agentura životního prostředí, Informační systém SEA dostupný na [http://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100\\_koncepce](http://portal.cenia.cz/eiasea/view/SEA100_koncepce) (obdobně pro proces EIA viz [http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100\\_cr](http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr))

<sup>37</sup> Čl. 2 bod 5 Aarhuské úmluvy

Samotné účasti veřejnosti na rozhodujících procesech v oblasti životního prostředí se týkají čl. 6, 7 a 8 Aarhuské úmluvy. Čl. 6 nazvaný „*Účast veřejnosti na rozhodování o specifických činnostech*“ je ve své podstatě abstraktním zakotvením práv veřejnosti a povinností států k jakémukoliv rozhodování o záležitostech životního prostředí. Svou stavbou, podmínkami a dalšími složkami se významně podobá úpravě obsažené v Úmluvě z Espoo, popsané výše.

Čl. 7 a 8 jsou pak odchylkami od všeobecné úpravy, kdy čl. 7 obsahuje specifický požadavek na účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí. Je zpracován jako odchylka od běžného procesu. Umožňuje smluvním stranám odlišné vymezení veřejnosti, která se může účastnit, a to za předpokladu, že budou brány v úvahu cíle Aarhuské úmluvy. Důraz je dále v článku kladen na transparentní a spravedlivý rámec rozhodovacího procesu.

Čl. 8 se pak týká účasti veřejnosti na přípravě právně závazných normativních právních nástrojů a prováděcích předpisů, které by mohli mít vliv na životní prostředí. V tomto případě se jedná spíše o doporučení členským státům, jaké podmínky by měly být nastaveny. Veřejnosti by měla být poskytnuta dostatečná možnost a dostatečný časový úsek na seznámení se s návrhem. Poté by měla mít veřejnost možnost efektivně se vyjádřit a to buď přímo, či skrze reprezentativní poradní orgány. Na spoluúčast veřejnosti, která je projevna v souladu s prováděcími předpisy, je třeba v procesu schvalování prováděcích předpisů a právně závazných normativních nástrojů dbát v maximální možné míře.

#### **2.4.5. Přístup k právní ochraně**

Ustanovení Aarhuské úmluvy týkající se přístupu k právní ochraně jsou obsaženy v čl. 9 a uvádí fundamentální požadavky na právní úpravu signatářských států. Zprv se jedná vůbec o požadavek, aby bylo možné dosáhnout soudního přezkumu zákonnosti jak po stránce hmotné, tak i po stránce procesní. Přezkum soudním nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízený zákonem se týká jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinností, na něž se vztahují ustanovení Aarhuské úmluvy o účasti veřejnosti na procesech v oblasti životního prostředí. Tento požadavek je doplněn o ustanovení o presumpci dostatečného právního zájmu nevládními neziskovými organizacemi, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí.

V čl. 9 odst. 3 je obsažena generální klauzule zakládající povinnost smluvních stran zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly možnost vyvolat přezkum rozhodnutí týkajících se ochrany životního prostředí nezávislým a nestranným orgánem. A odst. 4 stejného článku pak stanovuje, jaké kvality musí mít poskytovaná soudní ochrana. Ta musí být čestná, spravedlivá, řádná, včasná a musí sjednávat přiměřenou a účinnou náhradu.<sup>38</sup>

Otázka však vyvstává v tom, zda jsou dotčenou veřejností osoby, odpovídající poměrně abstraktní definici obsažené v Aarhuské úmluvě, nebo konkrétně definovaná dotčená veřejnost, restriktivně vymezená v národních právních předpisech. Jinými slovy je přímo závazné ustanovení Aarhuské úmluvy? A je možné určit aktivní legitimaci pro soudní spor z přímo aplikovaných ustanovení Aarhuské úmluvy, jsou-li přímo účinná?<sup>39</sup> Odpovědi na tyto otázky by svým rozsahem bezesporu vydaly na samostatnou práci, práce se jimi tedy nebude přímo zabývat.

## **2.5. Mezinárodní a evropská právní úprava posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí**

Jak již bylo výše uvedeno, novějším typem procesu posuzování je posuzování určitých rozvojových plánů a programů, které mohou při své realizaci mít vliv na životní prostředí. Právní úprava tohoto institutu v mnohém vychází, navazuje nebo se alespoň inspiruje právní úpravou projektového posuzování. Jako prameny práva jsou zde obdobně jako u projektového posuzování na poli evropské legislativy směrnice č. 2001/42/EHS o posuzování některých plánů a programů na životní prostředí a právně závazná mezinárodní smlouva – Kyjevský protokol k Úmluvě z Espoo z roku 2003.<sup>40</sup>

### **2.5.1. Směrnice SEA – vznik a vývoj**

Během účinnosti Původní směrnice EIA narazila praxe na množství případů, kdy nestačí posuzovat konkrétní projekty, ale je třeba hledět na vícero provázaných záměrů realizovatelných v určitém prostoru. Každý ze záměrů samostatně nemusí mít

---

<sup>38</sup> Takové je možné docílit v některých případech pouze za pomoci předběžných opatření a odkladného účinku správních žalob. Pokud by odkladný účinek nebyl soudem přiznán, mohlo by se jednat o porušení čl. 9 odst. 4, viz 1 As 13/2007-63, blíže rozebráno FRANKOVÁ, M., HUMLÍČKOVÁ, P. Application of the Aarhus Convention in Czech Republic at 2011 (an actual development of legislation and case law). In *Czech and European Environmental Law, A collective monograph*. Damohorský, M., Stejskal, V. (eds.). Praha: Czech Environmental Law Society, 2011, s. 22 – 26

<sup>39</sup> Na tyto otázky odpovídá česká judikatura záporně, viz dále pozn. pod čarou č. 72.

<sup>40</sup> Ač jsou v práci popisovány oba materiály odděleně, je vhodné uvést, že EU je také smluvní stranou Kyjevského protokolu a musí tak naplňovat mezinárodní závazky z něj plynoucí.

zásadní negativní vliv na životní prostředí, ale ve svém souhrnu může dojít k synergickému působení negativních vlivů a způsobení nežádoucího a nevratného dopadu na životní prostředí. K zamezení takového stavu je třeba provádět posuzování vlivů na životní prostředí nejen u jednotlivých konkrétních projektů, ale také u plánů a programů, jež pro projekty s vlivem na životní prostředí vytvářejí podmínky. Provádění strategického posuzování vlivů na životní prostředí u plánů a projektů vede k důslednému naplňování principu prevence.

Mezinárodní společenství stejně jako EU si nedostatky projektového posuzování vlivu na životní prostředí uvědomovalo. K prvnímu návrhu směrnice, jež by upravovala posuzování vlivů určitých plánů a programů na životní prostředí, přistoupila Komise na konci roku 1996.<sup>41</sup> Výsledkem této iniciativy ale ještě nebylo přijetí směrnice.

Ještě o několik let dříve byla stanovena povinnost provádět hodnocení dopadů na životní prostředí dle čl. 6 odst. 3 Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „*Směrnice o stanovištích*“). Avšak zde zakotvená povinnost je omezena předmětem ochrany Směrnice 92/43 a týká se tak pouze plánů (a projektů) majících pravděpodobně významný vliv na chráněnou lokalitu a tedy zprostředkovaně na životní prostředí.

V legislativním procesu EU uspěl návrh Komise z roku 1999. Dal tak vzniknout Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/42/EHS, ze dne 21. června 2001, o posuzování některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „*Směrnice SEA*“).

Dle dnešního stavu zakládacích smluv (ve znění Lisabonské reformní smlouvy) je legislativním základem pro Směrnici SEA čl. 191 odstavec 1 SFEU. Ten obsahuje čtyři cíle, ke kterým má legislativní činnost EU směřovat. Jedná se o zachování, ochranu a zlepšování kvality životního prostředí, ochranu lidského zdraví, uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů a podporu opatření na mezinárodní úrovni, určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu. Přičemž v případě Směrnice SEA se jedná o naplňování prvních dvou jmenovaných.

---

<sup>41</sup> Návrh Komise Com 96/0511; k úvahám o zavedení povinnosti posuzovat koncepce z hlediska vlivů na životní prostředí docházelo již dříve, ale narážely na neexistující právní základ ve Smlouvách, na začátku 90. let pak na odpor některých členů (Velká Británie a kvůli obavám z nákladů sjednocením vyčerpané Německo) viz DVORÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník X, 1/2010, s. 18

Čl. 191 odst. 2 následně zakotvuje základní zásady, jimiž se budou akty EU řídit při naplňování výše uvedených cílů. Z větší části jsou tyto zásady shodné s obecnými principy práva životního prostředí tak, jak byly uvedeny v úvodu této práce. Nicméně je vhodné zopakovat, že se jedná v první řadě o zásady obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a „znečišťovatel platí“. K uvedeným zásadám pak přistupují obecná pravidla, na nichž je vystavena EU a jež jsou uvedena v Hlavě I SEU a části první SFEU.<sup>42</sup> Jaké principy a zásady naplňuje přímo proces posuzování vlivů, bude shrnuto v závěru kapitoly.

Směrnice SEA je logicky spjata se starší Původní směrnicí EIA upravující projektové posuzování a přebírá z velké části terminologii, procesní úpravu a další aspekty Směrnice EIA. Díky výše uvedené blízkosti obou právních předpisů, se v pravidelné Zprávě o uplatňování směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice 2001/42/ES), ze dne 14. 9. 2009<sup>43</sup> (Dále jen „Zpráva o uplatňování směrnice SEA“), vyslovily některé státy pro možnost sloučení obou směrnic. K tomuto kroku se EU nepřistoupila.<sup>44</sup>

### **2.5.2. Směrnice SEA – předmět posuzování**

Orgány EU vytyčily Směrnicí SEA základní úkol – vymezit minimální procesní rámec pro posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí s tím, že členské státy si samostatně upraví méně závažné záležitosti na základě unijní zásady subsidiarity.<sup>45</sup> Cílem Směrnice SEA jsou podle čl. 1 zabezpečení vysoké úrovně ochrany životního prostředí a podpora udržitelného rozvoje skrze provedení procesu hodnocení dopadů na životní prostředí během přípravy plánu nebo programu před jeho samotným přijetím.

Jednou z nejdůležitějších otázek spolurozhodujících o smysluplnosti a efektivitě celého procesu SEA je, jaké plány a programy budou pod tuto povinnost spadat. Díky Směrnice SEA příliš neusnadňuje rozlišení, jaké z programů a plánů do působnosti Směrnice EIA spadají. Jednak jsou plány a programy definované v čl. 2 písm. a) jako

---

<sup>42</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 160

<sup>43</sup> Celým označení ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ o uplatňování a účinnosti směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice 2001/42/ES) ze dne 14. 9. 2009, KOM (2009) 469 v konečném znění.

<sup>44</sup> Viz Zpráva o uplatňování směrnice SEA, s. 7.

<sup>45</sup> Bod 8 preambule Směrnice SEA



veškeré plány a programy a jejich změny, pokud podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni, nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou. Případně pokud jsou vyžadovány právními a správními předpisy. Dále je ve výše citovaném článku umožněno, aby se jednalo o plány spolufinancované z prostředků EU. Nicméně koncepční materiál podléhající procesu posuzování musí splňovat zároveň dvě podmínky: musí vznikat na základě zákona nebo správního aktu a musí být připravován nebo schvalován veřejnou mocí. Z toho vyplývá, že na rozdíl od záměrů upravených Směrnicí EIA, nepodléhají jakékoliv soukromé plány působnosti Směrnice SEA.

Další nutnou vlastností koncepčních materiálů je předpokládaný významný vliv na životní prostředí.<sup>46</sup> V odstavcích 2 až 4 čl. 3 Směrnice SEA jsou pak dále rozvedeny plány a programy, které procesu posuzování podléhají, za jakých podmínek a jaká je role členských států v rámci jejich diskreční pravomoci. Největší míru právní jistoty dává úprava odst. 2. Zde jsou vyjmenovány oblasti úpravy jako např. zemědělství, energetika, nebo územní plánování. Koncepční materiály z vybraných oblastí budou podléhat posuzování vlivů na životní prostředí vždy za předpokladu, že vytváří rámec pro budoucí schválení záměrů obsažených v Přílohách I a II Směrnice EIA.<sup>47</sup> Členské státy mají pravomoc rozhodnout, zda mají plány výhradně místní a malé změny koncepčních materiálů natolik významný vliv na životní prostředí, aby podléhaly procesu posuzování vlivů.<sup>48</sup>

Může se stát, že nejen plány a programy odpovídající některému z dvanácti oborů vyjmenovaných v odst. 2 mohou mít takový vliv, aby bylo vhodné hodnotit je z hlediska dopadů na životní prostředí. Směrnice SEA obsahuje úpravu, která dává národním státům pravomoc rozhodnout, zda mají koncepce z jiných než vyjmenovaných oborů potenciálně významný vliv na životní prostředí, tj. zda náleží do působnosti Směrnice SEA.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Čl. 3 odst. 1 Směrnice SEA

<sup>47</sup> Směrnice je výrazně provázána s dalšími právními předpisy EU, které požadují vypracování strategických plánů, více Zpráva o uplatňování směrnice SEA, s. 5

<sup>48</sup> V těchto případech přistupují státy k tzv. screeningu a podle kritérií stanovených v Příloze II Směrnice SEA rozhodují, zda přistoupí k plnohodnotnému procesu posuzování, nebo se jedná o vliv natolik malý je není pro něj třeba tak rozsáhlého posouzení.

<sup>49</sup> Čl. 3 odst. 4 Směrnice SEA

Způsob, jakým státy rozhodují o povinnosti provést, nebo neprovést posuzování vlivů na životní prostředí, je upraven v čl. 5 Směrnice SEA. Jedná se o způsob podobný tomu, jakým členské státy rozhodují o povinnosti podrobit procesu posuzování záměru z Přílohy II Směrnice EIA. Národní státy mají možnost rozhodnout o každém případě individuálně, nebo předem určit druhy koncepcí povinně posuzovaných, nebo si zvolit kombinaci obou způsobů. O konkrétním způsobu, který bude zvolen, a o skutečnosti a důvodech, že nebudou některé materiály podléhat posuzování, je třeba vyrozumět veřejnost.<sup>50</sup>

Jako usnadnění pro státy obsahuje Směrnice SEA Přílohu II, která slouží jako návodný materiál, podle něhož se mají státy řídit, aby koncepce s potenciálně významným vlivem na životní prostředí skutečně podléhaly procesu posuzování. Obsahuje patnáct kritérií rozdělených do dvou skupin a každý koncepční materiál, který nepodléhá povinnému posuzování, musí být nahlížen prizmatem těchto kritérií.

Směrnice SEA v čl. 3 odst. 8 přímo zmiňuje plány a programy, které do působnosti směrnice nespadají. Jedná se o výhradně vojenské obranné plány, civilně ochranné plány a finanční a rozpočtové plány.

Jako již mnohokrát v průběhu své existence našel v případě sporu s konečnou platností výklad evropského právního předpisu Evropský soudní dvůr (po účinnosti Lisabonské smlouvy Soudní dvůr EU, pro zjednodušení bude dále užívána zažítá zkratka „ESD“). I v tomto případě rozhodoval několik předběžných otázek.<sup>51</sup> Jako nejzajímavější a nejpřínosnější se jeví rozhodnutí, stavící najisto, že je nerozhodné, jaké legislativní kvality dosahuje plán či strategie. Nezáleží tak na tom, zda se jedná o určitý druh správního aktu, či zda jde o koncepci schvalovanou formou zákonného nebo podzákonného předpisu.<sup>52</sup> Podle judikatury ESD je třeba podrobit posuzování nejen nově vznikající koncepční materiál, ale také situaci, kdy je již schválený plán rušen, neboť jak uvádí v odůvodnění čtvrtý senát soudního dvora: „*posouzení s ohledem na účel směrnice (...), který spočívá v zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí, musí být ustanovení omezující oblast působnosti této směrnice, a zejména*

---

<sup>50</sup> Čl. 3 odst. 7 Směrnice SEA

<sup>51</sup> Řízení podle čl. 267 SFEU, BOBEK, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005 případně TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. citované dílo, s. 386 a násl.

<sup>52</sup> Rozsudek ESD ve spojených věcech C-105/09 a C-110/09

*ustanovení definující opatření, která jsou zamýšlena touto směrnicí, vykládána široce.*<sup>53</sup>

### **2.5.3. Směrnice SEA – zpráva o vlivech na životní prostředí**

Páteří procesu strategického posuzování vlivů na životní prostředí je bezesporu tvorba dokumentu zvaného v české verzi Směrnice SEA „Zpráva o vlivech na životní prostředí“ (v anglické verzi „*Environmental Report*“; dále jen „Zpráva SEA“).<sup>54</sup> Zpráva SEA vzniká v průběhu přípravy koncepčního materiálu a hodnotí vznikající plán z hledisek uvedených ve Směrnici SEA. Podrobně jsou požadavky na obsah Zprávy SEA popsány v deseti konkrétních bodech Přílohy I Směrnice SEA (např. také netechnické shrnutí pro lepší porozumění laické veřejnosti).

Zpráva SEA má ve strategickém posuzování trochu odlišnou úpravu a úlohu než výstup z projektového posuzování dle Směrnice EIA. Je to dáno odlišným způsobem vzniku, kdy je Zpráva SEA zpracovávána v procesu hodnocení vlivů, které probíhá souběžně se samotnou přípravou koncepce. Dalším důvodem odlišností mezi výstupy z procesu strategického a projektového posuzování je fakt, že zde většinou chybí dichotomie mezi oznamovatelem projektu a rozhodujícími orgány v procesu dle Směrnice SEA.

Na rozdíl od úpravy obsažené ve Směrnici EIA obsahuje evropská úprava strategického posuzování požadavek na dodržení určitého kvalitativního standardu. Kroky členských států, které za tímto účelem přijmou, je třeba sdělit Komisi.<sup>55</sup>

Zpráva o uplatňování Směrnice SEA zmiňuje pro Zprávu SEA dva nejčastější problémy. Zaprvé se státům nedaří správně nastavit rozsah posuzování a úroveň podrobnosti posouzení. Podle států jsou další problémy spíše faktické, např. zdlouhavost procesu, nedostatek kvalitních údajů a neexistence standardního souboru kritérií týkajících se životního prostředí a udržitelnosti, podle nichž by se programy a plány měli posuzovat. Je otázkou, zda je zdlouhavost procesu jeho podstatným nedostatkem? Rychlost procesu nesmí být upřednostňována na úkor řádného naplnění principů procesu SEA, ačkoliv se tak děje (česká právní úprava posuzování koncepcí podle stavebním zákonem, viz dále).

---

<sup>53</sup> Rozsudek ESD ve věci C-567/10

<sup>54</sup> MORENO, A.-M. citované dílo, s. 42 – 60

<sup>55</sup> Čl. 12 odst. 2 Směrnice SEA

Zadruhé, Směrnice SEA vyžaduje, aby ve Zprávě SEA byla uvedena rozumná náhradní řešení. S pojmem „*rozumná náhradní řešení*“ vyvstaly v některých státech problémy, nakonec mnohé státy k definici tohoto pojmu ve vnitrostátní legislativě vůbec nepřistoupily. Většina členských států se tak rozhodla individuálně posuzovat, co je v daném případě rozumným náhradním řešením, přičemž všechny státy uvedly, že koncepční materiál posuzují tzv. „Variantou 0“ tedy možností nerealizování plánu či programu.<sup>56</sup>

#### **2.5.4. Směrnice SEA – přístup veřejnosti**

Směrnice SEA, podobně jako v předcházejícím textu popisované mezinárodní či evropské právní normy o posuzování vlivů na životní prostředí, klade velký důraz na účast veřejnosti a tím pádem také na veřejnou kontrolu upravených procedur.

Definice veřejnosti užitá pro účely Směrnice SEA je z hlediska evropského práva konzistentní a prakticky stejná jako vymezení veřejnosti ve starší právní úpravě Směrnice EIA. Přestože se evropská úprava projektového a strategického hodnocení v mnohém podobá, úprava účasti veřejnosti patří k aspektům odlišnějším. V čl. 2 věnovaném v úvodu směrnic tradičně definicím pojmů chybí ve Směrnici SEA přesná definice tzv. dotčené veřejnosti.

K samotnému zapojení veřejnosti do procesu posuzování dochází až v momentě, kdy je připraven návrh posuzované koncepce a vypracována Zpráva SEA.<sup>57</sup> Úpravu problematiky veřejnosti upravuje čl. 6 Směrnice SEA nazvaný „*Konzultace*“ a koncepce je poněkud odlišná než u projektového posuzování. Je zde zakotvena povinnost zpřístupnit veřejnosti návrh plánu a Zprávy SEA, obsahující veškeré předepsané náležitosti dle Přílohy I. Jedná se o poměrně komplexní dokument a veřejnost z něj může získat veškeré informace k plánu či programu. Následně je veřejnosti dána příležitost, v české verzi Směrnice SEA označovaná jako „*skutečná*“, vyjádřit se v přiměřené lhůtě k návrhu plánu nebo programu a ke Zprávě SEA.<sup>58</sup> Tato práva jsou jedinými Směrnicí SEA zaručenými právy před schválením návrhu posuzovaného koncepčního materiálu.

---

<sup>56</sup> Zpráva o uplatňování Směrnice SEA, s. 4.

<sup>57</sup> Dle Zprávy států o uplatňování směrnice SEA některé členské státy nad rámec povinností vyplývajících ze Směrnice SEA umožňují účast veřejnosti již během fáze tzv. scopingu (stanovení oblasti působnosti zprávy o vlivech na životní prostředí), In Zpráva o uplatňování Směrnice SEA, s. 4.

<sup>58</sup> Čl. 6 odst. 2 Směrnice SEA

Spornou otázkou se stalo, zda mohou státy upravit přiměřenou lhůtu uvedenou ve Směrnici SEA individuálně pro každý případ, nebo zda je třeba takovou lhůtu předem definovat. ESD se k výše uvedené otázce vyslovil s tím, že je možné dobu pro konzultace s veřejností stanovit oběma způsoby, je-li zachována přiměřenost lhůty složitosti posuzovaného materiálu.<sup>59</sup>

Na první pohled se může zdát, že je to nejširší a ničím neomezovaný přístup veřejnosti do procedury posuzování vlivů na životní prostředí. Avšak kromě výše uvedených ustanovení Směrnice SEA obsahuje tato oprávnění států k poměrně široké diskreci z hlediska účasti veřejnosti.

Jednak čl. 6 odst. 4 obsahuje zmocnění pro členské státy, aby určily, kdo je považován za veřejnost pro účely výkonu práv dle čl. 6 odst. 2, tedy kdo může vyjadřovat svá stanoviska k plánům a programům. Dále hovoří o veřejnosti dotčené, pravděpodobně dotčené rozhodováním a zajímající se o rozhodování, ačkoliv tuto kategorii samotná Směrnice SEA nijak nedefinuje a nepřiznává jí žádná zvláštní práva ani neukládá povinnosti. Mezi veřejnost zajímající se o rozhodování uvádí Směrnice SEA jako příklad nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí. Neuvádí, jakou pozici mohou v procesu strategického posuzování hrát a ani blíže neupravuje jejich pozici.

Úprava participace veřejnosti na procesu posuzování vlivů na životní prostředí u plánů a programů je ve směrnici poměrně kusá a stanovuje pouze některé stěžejní body úpravy. Veškeré podrobnosti úpravy konzultací s dotčenými orgány a veřejností mohou na základě zmocnění Směrnicí SEA upravovat členské státy.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Z rozsudku ESD (čtvrtého senátu) ve věci C-474/10 ze dne 20. 10. 2011: „Článek 6 odst. 2 směrnice 2001/42 musí být vykládán v tom smyslu, že nevyžaduje, aby lhůty, ve kterých jmenované orgány a veřejnost dotčená nebo pravděpodobně dotčená ve smyslu odstavců 3 a 4 tohoto článku musejí mít možnost vyjádřit své stanovisko k návrhu určitého plánu nebo programu, jakož i ke zprávě o vlivech na životní prostředí, byly stanoveny přesně ve vnitrostátní právní úpravě provádějící tuto směrnici, a v důsledku toho uvedený odstavec 2 nebrání tomu, aby takové lhůty byly stanoveny v každém jednotlivém případě orgánem, který plán nebo program vypracovává. V posledně uvedené situaci však tentýž odstavec 2 vyžaduje, aby pro účely konzultace těchto orgánů a této veřejnosti ohledně návrhu daného plánu nebo programu byla skutečně stanovená lhůta dostatečná, a umožnila tak dát posledně uvedeným skutečnou příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřily své stanovisko k tomuto návrhu plánu nebo programu, jakož i ke zprávě o vlivech uvedeného plánu nebo programu na životní prostředí.“

<sup>60</sup> Čl. 6 odst. 5 Směrnice SEA

### 2.5.5. Směrnice SEA – závaznost a monitoring

Závaznost podkladů získaných z procesu posuzování vlivů na životní prostředí plánů a programů je vyřešena v podstatě stejně jako u Směrnice EIA. Samotné provedení hodnocení vlivů je povinné, jeho výsledek však pro orgány schvalující posuzovaný koncepční materiál závazný není.

Poté, co dojde k rozhodnutí o posuzovaném materiálu, mají členské státy povinnost vyrozumět konzultované osoby a státy o takovém rozhodnutí. Zároveň se zveřejněním přijatého plánu či programu poskytne veřejnosti informace, jakým způsobem byla vypořádána stanoviska získaná v průběhu posuzování a jaká opatření v rámci ochrany životního prostředí byla do koncepce zařazena.

Oproti Směrnici EIA obsahuje evropská úprava strategického posuzování samostatný článek věnovaný monitorování. Explicitně vyjádřená povinnost monitorovat reálné vlivy postupně realizovaných plánů a programů souvisí s větší mírou abstrakce posuzovaných materiálů. Jaký skutečný dopad na životní prostředí bude posuzovaná koncepce mít, je při současném rychlém rozvoji vědy a techniky i přes veškerou odbornou snahu špatně predikovatelné. Vyskytnou-li se nepředpokládané negativní vlivy, členské státy by je měly v rámci monitoringu zachytit a učinit vhodná nápravná opatření.<sup>61</sup>

Směrnice SEA se zcela vyhýbá úpravě právního přezkumu. Je však třeba mít na paměti, že standardy pro přístup veřejnosti k právní ochraně v oblasti životního prostředí, zvláště při účasti veřejnosti na rozhodování, stanovují v EU ustanovení Aarhuské úmluvy.

### 2.5.6. Kyjevský protokol k Úmluvě z Espoo – vznik a vývoj

Tématem posuzování vlivů koncepčních materiálů na životní prostředí se jako pramen práva mezinárodního zabývá Kyjevský protokol k Úmluvě z Espoo. V čl. 2 odst. 7 Úmluvy z Espoo je uvedeno rámcové ustanovení věnující se rozvoji posuzování vlivů plánů a koncepcí na životní prostředí. Jedná se o ustanovení krajně neurčité a hovoří se v něm pouze o povinnosti států (není však vyjádřena v přítomném čase, jenž lze považovat za adresnější, nýbrž pouze prostým budoucím časem) *„ve vhodné míře usilovat o uplatňování zásad posuzování vlivů na životní prostředí*

---

<sup>61</sup> Čl. 10 odst. 1 Směrnice SEA

v politikách, plánech a programech.“ Z uvedené dikce je zjevné, že se v době vzniku jednalo pouze o proklamativní ustanovení, pro jehož reálné využití bylo třeba jej doplnit o konkrétní požadavky a určité povinnosti. Proto bylo přistoupeno k dojednání protokolu, který by tento odstavec a závazky v něm obsažené konkretizoval.

V roce 2003 byl v Kyjevě přijat Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států<sup>62</sup>, zkráceně označovaný také jako Kyjevský protokol či Protokol SEA (dále jen „*Protokol*“). Česká republika ratifikovala Protokol dne 19. 7. 2005 a po ratifikaci dostatečným počtem států se Protokol stal účinným dne 11. 7. 2010.

Protokol rozvíjí a konkretizuje závazek obsažený v Úmluvě z Espoo v čl. 2 odst. 7. Úmluva z Espoo není sice typickou rámcovou úmluvou<sup>63</sup>, nicméně shora uvedené ustanovení rámcové je. Přestože je Protokol nazván protokolem a evokuje tak podrobnou konkrétní úpravu založenou na rámcové úmluvě, je třeba k němu spíše přistupovat jako k samostatné mezinárodní úmluvě, která v mnohém navazuje a vychází z Úmluvy z Espoo, ale nijak typickým protokolem není.<sup>64</sup>

### 2.5.7. Kyjevský protokol – základní ustanovení

Cíle Protokolu obsažené v čl. 1 jsou v souladu s dříve uzavřenými mezinárodními dokumenty – Aarhuskou úmluvou a Úmluvou z Espoo (viz výše). Jedná se nejen o náležité zohlednění hledisek zdraví a životního prostředí při tvorbě plánů, programů a politik, ale také právních předpisů, které by na výše uvedené statky mohly mít vliv (v případě politik a právních předpisů se jedná pouze o soft law závaznost, nicméně do budoucna bude nabývat na důležitosti). Částečně je nástrojem k dosažení výše uvedeného primárního cíle a jeho druhotným cílem je účast veřejnosti na procesech posuzování.

---

<sup>62</sup> V anglickém znění „*Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*“ publikovaná v českém řádu jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 71/2010 Sb. m. s. pod názvem Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států.

<sup>63</sup> Blíže k pojmu rámcová úmluva viz ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. citované dílo, s. 69

<sup>64</sup> Obsahuje tedy i proklamativní nekonkrétní ustanovení, např. v čl. 5 odst. 3 se v ustanovení, které se věnuje zjišťovacímu řízení, stanoví: „*Každá strana bude v odpovídajícím rozsahu usilovat o to, aby dotčená veřejnost měla možnost účastnit se zjišťovacího řízení u plánů a programů podle tohoto článku.*“ Sousloví „v odpovídajícím rozsahu usilovat“ může dojít v legislativě a správní praxi zúčastněných států k velmi rozdílným možnostem veřejnosti.

V Preambuli i čl. 1 Protokolu je mnohokrát explicitně vyjádřeno, že dokumenty posuzované dle procesu strategického posuzování je třeba posuzovat jak z hlediska životního prostředí, tak z hlediska lidského zdraví. Zdraví člověka se v Protokolu stává hodnotou, na níž je v porovnání s Úmluvou z Espoo kladen větší důraz. Dokládá to také znění čl. 2, kde je v bodu 7 uvedena definice „*vlivů na životní prostředí, včetně vlivů na zdraví*“. Při porovnání s definicí „*vlivu/dopadu*“ užívanou v Úmluvě z Espoo, je zvýšený důraz na ochranu zdraví odvoditelný interpretační metodou jazykového výkladu.

Čl. 3 Protokolu nazvaný „*Všeobecná ustanovení*“ obsahuje hlavní požadavky kladené Protokolem na účastnické státy. Zajímavostí je, že v některých bodech vychází pravděpodobně z negativních zkušeností s procesem realizovaným dle Úmluvy z Espoo. Taková zkušenost může stát za explicitním vyjádřením požadavku na vytvoření „*jasného a průhledného systému*“, dále na zajištění „*patřičného uznání a pomoci sdružením, organizacím nebo skupinám podporujícím ochranu životního prostředí, včetně ochrany zdraví*“ a zajištění dobrého zacházení, zákazu diskriminace a šikany na základě projevené aktivity v procesu dle Protokolu.<sup>65</sup>

#### **2.5.8. Kyjevský protokol – předmět posuzování**

Ačkoliv je Protokol vyjednán v návaznosti na Úmluvu z Espoo, jak bylo výše poznamenáno, je v zásadě autonomní mezinárodní úmluvou. A tak i když se Úmluva z Espoo zaměřuje na projekty s přeshraničním vlivem na životní prostředí, Protokol pro svou aplikaci přeshraniční vliv nepotřebuje.

Protokol se bude vztahovat na plány a programy specifikované v čl. 4. Jedná se o poměrně komplikovaný mix kritérií, jenž má v návaznosti na další evropské a mezinárodní předpisy za následek, že se Protokol vztahuje na všechny představitelné koncepce. Protokol zakládá povinnost provést posuzování vlivů podle svého standardu pro koncepce zpracovávané v jednom ze 13 vyjmenovaných oborů, od zemědělství po cestovní ruch. Stejně tak dopadá na koncepce tvořící rámec pro budoucí povolení konkrétních 17 záměrů uvedených v Příloze I (projekty s předpokládanými velkými vlivy na životní prostředí.), nebo pro některý z 90 záměrů uvedených v Příloze II (jedná se spíše o projekty s menšími předpokládanými vlivy na životní prostředí) pokud tyto podléhají vnitrostátní povinnosti k posouzení vlivů na životní prostředí. Z hlediska

---

<sup>65</sup> čl. 3, body 1, 3 a 6 Protokolu



povinnosti členských států EU provádět proces EIA dle Směrnice EIA, tak téměř není možné vyhnout se posuzování koncepce podle požadavků Protokolu.

Podobně jako Směrnice SEA, obsahuje Protokol možnost neprovádět posuzování pro koncepcí připravované pro malé území a na místní úrovni, pokud tyto projdou zjišťovacím řízením s verdiktem, že daný plán či program nebude mít významný vliv na životní prostředí. Čl. 5 ve spojení s Přílohou III Protokolu dávají pro tzv. screening konkrétnější návod než Směrnice SEA, která v tomto bodě spoléhá na vlastní úpravu členských států.

Záběr Protokolu je širší než záběr Směrnice SEA.<sup>66</sup> Obsahuje také v čl. 13 ustanovení o povinnosti zakomponovat do přípravy návrhů politik a právních předpisů mechanismy, které budou více zohledňovat hlediska životního prostředí včetně hledisek zdravotních. Protokol neupravuje žádný konkrétní postup, jak tohoto docílit, nicméně hovoří o užití zásad a prvků obsažených v Protokolu. Jak se bude členským státům dařit naplňovat povinnosti čl. 13, pak bude možné ověřit podle zpráv, kterými budou dokladovat svůj postup.

### **2.5.9. Kyjevský protokol – průběh posuzování**

Z větší části se jedná o proceduru velmi podobnou procesu užívanému pro posuzování vlivů na životní prostředí užívaného Úmluvou z Espoo a ne nepodobnou procesu obsaženému ve Směrnici SEA. Odlišnosti oproti Úmluvě z Espoo jsou dané převážně rozdílností objektu posuzování a také tím, kdo je iniciátorem procesu. Zatímco se u procesu dle Úmluvy z Espoo jedná o určitý projekt s více či méně jasnými technickými parametry, v případě Strategického posuzování se jedná o program, plán (např. řešení budoucího využití většího území) nebo politiku (např. vytyčení hlavních bodů energetické či dopravní politiky), které v budoucnosti umožní realizaci konkrétních projektů. Osoba, která iniciuje zahájení projektového posuzování, je investor, jímž může být kdokoliv. Osoba iniciující Strategické posuzování je pouze osoba s veřejnoprávní pravomocí a působností k vytvoření posuzovaného plánu, programu nebo politiky.

---

<sup>66</sup> Rozsahu působnosti Protokolu si je vědoma EU a vidí v něm možnost pro rozšíření působnosti Směrnice SEA, jako možného dalšího vývoje. Viz Zpráva o uplatňování Směrnice SEA, s. 8 a 11.

Způsoby jednání, mezinárodních konzultací a vynucení zjišťovacího řízení, kde spolu jednají zúčastněné státy, je vybudovaná na základě Úmluvy z Espoo a v některých člancích zcela přebírá její znění.

Velmi podrobně jsou zpracované přílohy Protokolu. Jejich obsahem je seznam aktivit spadajících pod povinnost provést strategické posuzování (Příloha I a II, viz výše), kritéria pro stanovení možných významných vlivů na životní prostředí (Příloha III), obsah výsledné zprávy o vlivech na životní prostředí (Příloha IV) a informace povinně dostupné veřejnosti (Příloha V).

#### **2.5.10. Kyjevský protokol – účast veřejnosti**

Podrobně je třeba uvést, jakým způsobem zabezpečuje protokol kontrolu procedur ze strany veřejnosti. Naplňování principu informování veřejnosti, jak byl popsán výše, má velký vliv na demokratičnost a veřejnou kontrolu celého procesu strategického posuzování.

Účástí veřejnosti na strategickém posuzování se zabývá čl. 8 Protokolu. Zde jsou v souladu s výše zmíněnými mezinárodními smlouvami formulovány povinnosti států vůči veřejnosti. Jako stěžejní se zdá povinnost státu zajistit, aby se veřejnost „*mohla brzy, včas a účinně účastnit strategického posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí v době, kdy jsou všechny možnosti řešení ještě otevřené.*“ To je jasný požadavek, který souvisí s povahou strategického posuzování, jež připravuje předpoklady pro budoucí realizaci projektů s vlivy na životní prostředí. V přípravě strategií, programů a jiných koncepčních materiálů je vždy třeba porovnávat alternativní řešení a státy musí zabezpečit každému možnost vyjadřovat se plnohodnotně ke všem takovým alternativám.

Dalším neméně důležitým požadavkem je povinnost státu včasně zveřejnit strategicky posuzovaný návrh koncepčního dokumentu a posléze výslednou zprávu o vlivech na životní prostředí. V ustanovení čl. 8 odst. 2 je přímo uvedena doporučená forma zveřejnění. Protokol se jasně staví za užití elektronických médií, jako v současnosti nejjednoduššího a nejdostupnějšího způsobu pro většinu veřejnosti.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Je třeba uvažovat v kontextu územní působnosti Protokolu. Stranou Protokolu se může stát pouze smluvní strana Úmluvy z Espoo, a tou se může stát pouze člen EHK OSN. Pro ilustraci v ČR bylo ve druhém čtvrtletí roku 2010 více než 2,4 milionů domácností vybaveno osobním počítačem (59 % českých domácností) a 2,3 milionu domácností (56 %) měla ve shodném období přístup k internetu. Více viz Zprávy ČSÚ „*Kolik domácností v ČR má počítač a internet?*“ dostupné

Protokol nepřikazuje elektronickou formu zcela striktně a hovoří o možnosti zveřejnit požadované dokumenty jiným odpovídajícím způsobem.

Státy jsou pak také povinny vymezit pro řízení dotčenou veřejnost. Ta může posléze využít všechna oprávnění, která nabízí právní úprava Strategického posuzování. Součástí dotčené veřejnosti jsou taktéž nevládní organizace a státy mají vůči nim stejnou povinnost zahrnout je mezi dotčenou veřejnost jako jiné právnické a fyzické osoby.

Veškeré povinnosti států ke zveřejňování informací k posuzovaným koncepcím by přišly vniveč, pokud by veřejnost neměla možnost se k nim vyjádřit. Opět se jedná o právo veřejnosti a k jeho realizaci je v čl. 8 odst. 4 Protokolu zakotvena povinnost státu umožnit veřejnosti „v rozumné lhůtě vyjádřit svůj názor na návrh a na zprávu o vlivech na životní prostředí.“

Významným nástrojem umožňujícím veřejnosti podrobný vhled do posuzovaných koncepčních materiálů je Příloha V Protokolu, obsahující doporučené údaje ke zveřejnění. Státy mají povinnost stanovit a zveřejnit podrobná opatření o poskytování informací veřejnosti a o konzultacích s dotčenou veřejností. Přitom by měly vzít v úvahu právě údaje doporučené ke zveřejnění v Příloze V. Měly by tak být snadno dostupné jakési návodné informace pro laickou veřejnost, například kdo, kde, kdy a o čem bude rozhodovat, jakou má veřejnost možnost účasti na posuzování, na koho je možné obracet se s dotazy a vyjádřeními atd.

Jak je z výše uvedeného zjevné, je v Protokolu kladen velký důraz na informovanost veřejnosti a na její případnou účast v samotném procesu posuzování procesu Strategického posuzování. Komplexní mezinárodní úpravou v této oblasti je od roku 1998, resp. 2001 tzv. Aarhuská úmluva.

#### **2.5.11. Shrnutí požadavků mezinárodní a unijní úpravy posuzování vlivů koncepčních materiálů na životní prostředí**

Převážná část české právní úpravy strategického posuzování vlivů přímo vychází z obou výše uvedených pramenů práva. Směrnici SEA je možné, vzhledem k dřívější účinnosti a jasné vymahatelnosti její transpozice vůči České republice, označit

---

z: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kolik\\_domacnosti\\_v\\_cr\\_ma\\_pocitac\\_a\\_internet](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kolik_domacnosti_v_cr_ma_pocitac_a_internet)

a „Kolik z nás používá osobní počítač a internet“ dostupné

z: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kolik\\_z\\_nas\\_pouziva\\_osobni\\_pocitac\\_a\\_internet](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kolik_z_nas_pouziva_osobni_pocitac_a_internet)

za předobraz české právní úpravy. Transpozice Směrnice SEA ovlivnila několik českých právních předpisů. Požadavky na českou právní úpravu lze shrnout do několika bodů. Zaprvé požadavek samotné posuzování vlivů provádět, dále jaké koncepční materiály mají být posuzovány a jak nakládat s koncepcemi, které nepodléhají posuzování. Konkrétní požadavky vyplývají z příloh, které jsou součástí jak Směrnice SEA, tak Protokolu, a stanovují povinné informace poskytované veřejnosti. Práva spojená s účastí veřejnosti na posuzování vlivů koncepcí jsou dalším požadavkem mezinárodní a evropské úpravy.

Jak je z výše uvedeného zřejmé, mantinely pro samostatnou normotvornou činnost států jsou poměrně úzké. Státy navíc nemohou v rámci takto vytýčeného koridoru volit zcela volně. Právní úprava národních států musí dle ustálené judikatury ESD ctít zejména naplňování principů obsažených v ustanoveních primárního práva, v preambuli Směrnice SEA, v koncepčních dokumentech EU nebo zásady a principy na nichž jsou vystavěny mezinárodní úmluvy týkající se posuzování vlivů na životní prostředí.

## **2.6. Závěrem k mezinárodněprávní a evropské úpravě a její závaznosti**

Z poznatků uvedených výše je zřejmé, že mezinárodněprávní úprava posuzování vlivů na životní prostředí není příliš rozsáhlá co do počtu právně závazných dokumentů. Zpracovává na jedné straně práva a povinnosti, které mají smluvní strany vůči sobě, a na straně druhé práva dotčené veřejnosti a povinnosti vůči dotčené veřejnosti. To celé zasazuje do procesu posuzování vlivu na životní prostředí s mezinárodním aspektem, případně i bez něho.

V ústavním řádu České republiky je vztah mezinárodních a vnitrostátních pramenů práva a závaznost pramenů mezinárodního práva řešena v čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „*Ústava*“). Česká republika je od účinnosti tzv. euronovely Ústavy<sup>68</sup> zemí, která užívá monistický systém řešení poměru mezinárodního a vnitrostátního práva. Jedná se o stav, kdy jsou-li mezinárodní smlouvy odsouhlaseny Parlamentem k ratifikaci a vyhlášeny ve sbírce mezinárodních

---

<sup>68</sup> Ústavní zákon ze dne 27. listopadu 2001, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., ústavního zákona č. 300/2000 Sb. a ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

smluv, jsou považovány za závazný pramen práva účinný vnitrostátně a neztrácí svůj charakter mezinárodního právního dokumentu.

Všechny z výše podrobněji zmíněných mezinárodních smluv (Úmluva z Espoo, Kyjevský protokol i Aarhuská úmluva) jsou součástí právního řádu ČR, ale jejich ustanovení nejsou přímo účinná, tj. nepatří mezi tzv. *self-executing treaties*<sup>69</sup>. Jedná se o smlouvy, které vyžadují zpracování do vnitrostátního práva. V čl. 10 Ústavy se přímo hovoří o přednosti mezinárodního pramene práva, pokud je mezinárodní smlouva součástí právního řádu České republiky a je v rozporu se zákonem.<sup>70</sup> Z hlediska právní ochrany se jedná o nesmírně důležité ustanovení, na jehož základě musí české instituce v případě rozporu mezinárodní smlouvy a zákona aplikovat přednostně mezinárodní smlouvu a soudy ji musí také v rámci naplnění zásady *Iura novit curia*<sup>71</sup> znát. Kromě výše zmíněných ústavních podmínek je pro přímou účinnost třeba, aby se jednalo o *self-executing* smlouvu.<sup>72</sup>

Právně nezávazné dokumenty, jejichž přehled je uveden v úvodu kapitoly, nachází i přes svou deklaratorní povahu postupem času odraz v právně závazných dokumentech ať už mezinárodního, evropského nebo i národního práva. Udávají tak nezpochybnitelné cíle dalšímu rozvoji právní úpravy v oboru práva životního prostředí a zejména procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Situace v evropském právu je od práva mezinárodního výrazně odlišná. Evropské právní předpisy se postupně během své existence staly jedním z hlavních nosičů práv a povinností pro všechny účastníky právních vztahů v EU. Evropské právo prošlo zajímavým vývojem od svých počátků, kdy byl nejasný jeho status, přes všechny

---

<sup>69</sup> Smlouvy obsahující dostatečně určitá přímo vymahatelná práva, blíže k pojmu *self-executing treaties* viz ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, citované dílo, s. 110.

<sup>70</sup> Problému se věnuje např. ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. citované dílo, s. 195 a následující; srovnej s ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. citované dílo, s. 113

<sup>71</sup> Blíže k pojmu „*soud zná právo*“ (*Iura novit curia*) viz WINTR, J. *Říše principů*. Praha: Karolinum, 2006, s. 238

<sup>72</sup> Dle judikatury Nejvyššího správního soudu není například možné považovat Aarhuskou úmluvu (přesně ustanovení čl. 9 odst. 2) a oprávnění z ní plynoucí za natolik určitá a nepodmíněná, aby bylo možné ji posuzovat jako přímo účinnou (Rozhodnutí NSS například ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007 – 42, ze dne 28. 5. 2009, čj. 6 Ao 3/2007 – 116, a ze dne 18. 9. 2008, čj. 9 Ao 1/2008 – 34). Nicméně i v případě, že smlouva nemůže být vykládána jako smlouva přímo určitá, je třeba zákonnou úpravu vykládat v souladu s neinkorporovanou mezinárodní smlouvou. Smluvně konformní soudní výklad by měl překlenout nedostatky nedostatečného zpracování oprávnění vyplývajících ze smlouvy do českého právního řádu. V tomto případě se jedná pouze o teoretický příklad, neboť v případě Aarhuské úmluvy je signatářem kromě národních států také EU a tím se situace, co do výkladu případně nesprávně inkorporované Aarhuské úmluvy výrazně mění.

historické podoby současné EU až po současnost, v níž dnes evropská legislativa markantně ovlivňuje legislativu národní. Ve vývoji evropského práva hrál zásadní roli soudní výklad evropské legislativy, který podává v současnosti Soudní dvůr EU, dříve Evropský soudní dvůr.

Formy, jichž nabývají evropské právní předpisy, jsou zakotvené v zakládacích smlouvách,<sup>73</sup> které samy tvoří základ tzv. primárního práva, práva formujícího samotnou EU a její institucionální fungování. Zde je zakotveno, že tzv. sekundární evropské právo, produkt orgánů EU, nabývá podob zejména nařízení a směrnic.<sup>74</sup>

V případě rozporu vnitrostátní a evropské úpravy obecně platí, že normy práva evropského mají aplikační přednost před právem členských států.<sup>75</sup> Některé předpisy evropského práva mají dokonce přímý účinek (obdobně jako mezinárodní smlouvy typu self-executing), z něhož vyplývá, že mohou přímo založit práva a povinnosti jednotlivců, jichž je možné se dovolávat u vnitrostátních úřadů nebo soudů a zároveň tím případně vyloučit aplikaci neslučitelného předpisu členského státu.<sup>76</sup> Výše uvedené se týká některých norem primárního práva EU, zejména ustanovení upravujících základní svobody vnitřního trhu. Na základě judikatury ESD jde však také o nařízení<sup>77</sup>, rozhodnutí a při splnění určitých podmínek také ve stanovené lhůtě netransponované směrnice.<sup>78</sup> Je třeba také zmínit zásadu dovozenou ESD, podle které jsou vnitrostátní orgány povinny vykládat vnitrostátní právo ve světle práva evropského, tj. užívat tzv. eurokonformního výkladu vždy, je-li to možné.<sup>79</sup>

---

<sup>73</sup> Smlouvy uzavírané národními státy za účelem vzniku mezinárodních organizací, nejprve Evropského společenství uhlí a oceli a následně Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii. Dnes jsou za zakládací smlouvy považovány **Smlouva o EU** (dále jen „SEU“) a **Smlouva o fungování EU** (dále jen „SFEU“). Jedná se o smlouvy, které jsou ústavním základem EU a určují její cíle a institucionální zajištění. Více k vývoji evropské integrace a zakládacích smluv viz TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. citované dílo, s. 11 a následující

<sup>74</sup> Blíže k dělení evropského práva viz TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. citované dílo, s. 232 a následující

<sup>75</sup> Rozsudek ESD ve věci Costa v. ENEL 6/64 z roku 1964.

<sup>76</sup> Rozsudek ESD ve věci Van Gend en Loos C-26/62 z roku 1963.

<sup>77</sup> Rozsudek ESD ve věci Variola C-34/73 z roku 1973.

<sup>78</sup> Rozsudek ESD ve věci Ratti C-148/78 z roku 1979.

<sup>79</sup> Rozsudek ESD ve věci von Colson a Kamann C-14/83 z roku 1984.

### **3. Česká právní úprava**

#### **3.1. Proces posuzování vlivů plánů a programů na životní prostředí v české právní úpravě**

##### **3.1.1. Vznik a vývoj československé a české právní úpravy**

ČSSR (později ČSFR) se krátce po demokratických změnách v roce 1989 vydala na cestu environmentálně uvědomělého státu. Po nezbytné konsolidaci nových poměrů došlo na konci roku 1991 ke vzniku v té době přelomového federálního zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Tento zákon si kladl nemalý cíl – být základem celé progresivní úpravy práva životního prostředí pro československou federaci. Po rozdělení společného státu byl recipován do právní úpravy České republiky, avšak stal se spíše zákonem rámcovým, který definuje základní pojmy a stanovuje základní zásady práva životního prostředí.

ŽivPZ definuje nejdůležitější pojmy a principy ochrany životního prostředí, základní povinnosti při ochraně životního prostředí, některá ustanovení o odpovědnosti a základ pro užití ekonomických nástrojů při ochraně životního prostředí. V dnes již zrušených § 20 až § 26 obsahoval také federální základ pro posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí. Tato ustanovení byla platná až do účinnosti zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí obsažená v ŽivPZ stála na dosud platném § 17 odst. 2 uvedeném pod nadpisem „*Povinnosti při ochraně životního prostředí*“. Zde je každému, kdo využívá území nebo přírodní zdroje, a provádí stavební úkony, uložena povinnost takové činnosti provádět jen po zhodnocení jejich vlivů na životní prostředí a zatížení území. Poslední větou citovaného ustanovení je odkaz na úpravu ve zvláštních zákonech (původně myšleny jednotlivé právní předpisy republik, jmenovitě níže uvedený zákon č. 244/1992 Sb. pro českou část federace).

ŽivPZ konstruoval základy procesu hodnocení vlivů a normoval minimální společné nároky na takový proces pro obě části federace a upravoval hodnocení vlivů na životní prostředí pro projekty a plány s možným mezinárodním dopadem. Primárně

se sice úprava věnovala projektovému hodnocení, obsahovala však i povinnost přiměřeně uplatňovat zásady ochrany životního prostředí a posuzování vlivů i při přípravě rozvojových koncepcí a programů a návrhů právních předpisů.<sup>80</sup>

Výrazně rozpracovanější byla právní úprava zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (od účinnosti EIAZ pouze zákona o posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí) (dále jen „*Zákon č. 244/1992 Sb.*“). Právní předpis byl účinný od 1. července 1992 a v celém rozsahu upravoval hodnocení vlivů jak jednotlivých záměrů, tak i koncepčních materiálů do přijetí zákona EIAZ. Poté upravoval Zákon č. 244/1992 Sb. pouze strategické posuzování vlivů na životní prostředí, a to do přijetí zákona č. 93/2004 Sb., kterým se mění zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „*Implementační zákon*“). Ten celou problematiku hodnocení vlivů koncepcí převedl do EIAZ v rámci transpozice Směrnice SEA.<sup>81</sup>

Úprava hodnocení vlivů obsažená v § 14 Zákona č. 244/1992 Sb. byla však značně omezená.<sup>82</sup> Orientovala se pouze na posuzování koncepcí předkládaných a schvalovaných na úrovni ústředních orgánů státní správy v sedmi taxativně uvedených oborech. Kromě plánů v oblasti např. energetiky, rekreace nebo turismu, byly pod legislativní zkratku koncepce zahrnuty dokumenty územně plánovací dokumentace (podle dnes již zrušeného zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu) a směrný vodohospodářský plán (podle dnes již zrušeného zákona č. 138/1973 Sb., o vodách). „*Po vzniku krajů jako vyšších územních samosprávných celků v roce 2000 však tyto nově vzniklé samosprávné jednotky získaly mj. i kompetence v oblasti přípravy a schvalování různých druhů plánů, programů a politik. Podmínka jejich předložení a schválení na úrovni ústředního orgánu státní správy však nebyla naplněna a proto nemohly být tyto koncepce posouzeny z hlediska jejich vlivu na životní prostředí.*“<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> § 20 odst. 2 ŽivPZ

<sup>81</sup> Česká republika splnila termín pro transpozici Směrnice SEA a následně řádně notifikovala toto splnění Evropské Komisi, stala se tak jednou z pouhých 9 zemí, které z 25 členských států provedly transpozici Směrnice SEA včas a řádně o tom notifikovali, což svědčí o složitosti procesu implementace Směrnice SEA do národních právních řádů.

<sup>82</sup> Blíže k nedostatkům právní úpravy před provedením transpozice směrnice SEA implementačním zákonem viz DVORÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník X, 1/2010, s. 28 - 29

<sup>83</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 93/2004 Sb. (Implementačnímu zákonu), dostupná z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=6782>



Celá úprava obsažená v jednom paragrafu o pěti nevelkých odstavcích působila poněkud nekvalitně. Na jednu stranu počítala s povinností návrh koncepce zveřejňovat a s možným vyjádřením veřejnosti,<sup>84</sup> na stranu druhou neobsahovala samostatnou procesní úpravu institutu účasti veřejnosti. Zcela nebylo možné užít ustanovení z částí věnovaných environmentálnímu hodnocení projektů. Po Schválení EIAZ a s tím spojeného zrušení částí Zákona č. 244/1992 Sb. věnovaných posuzování jednotlivých projektů byly navíc ze Zákona č. 244/1992 Sb. vypuštěny i některé společné prvky zajišťující fungování posuzování koncepcí. Tyto úpravy nebyly nahrazeny ani odkazem na novou právní úpravu a § 14 tak zůstal v zákoně osamocen a poněkud vytržen z kontextu, což mohlo snižovat možnost jeho uplatnění.

### **3.1.2. Současná česká právní úprava**

V současné době se strategické posuzování vlivů na životní prostředí řídí několika zákony, přičemž hlavní část úpravy je obsažena v EIAZ ve znění pozdějších předpisů. Druhým nejvýznamnějším předpisem je zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (Stavební zákon) ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*StavZ*“ nebo „*Stavební zákon*“). Tento speciálně upravuje postup užitý k posuzování politiky územního rozvoje a dalších dokumentů územně plánovací dokumentace na životní prostředí. Ke dni 1. 1. 2013 nabývá účinnosti koncepční novela provedená zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony (dále „*koncepční novela*“ nebo „*zákon č. 350/2012 Sb.*“). V dalších odstavcích bude rozebráno, jak se českému zákonodárci podařilo vejít do manévrovacího prostoru, jenž mu zanechal normotvůrce unijní. Naplňují výše uvedené zákony principy práva životního prostředí a jsou jejich změny z poslední doby prováděny směrem k co nejširšímu naplňování takových zásad?

## **3.2. Úprava posuzování vlivů koncepce na životní prostředí v EIAZ**

Implementační zákon zrušil úpravu strategického posuzování v samostatném zákoně č. 244/1992 Sb. a v souladu s evropským právem implementoval Směrnicí SEA do právního pořádku České republiky. Došlo tak ke změně EIAZ rozdělením zákona

---

<sup>84</sup> § 14 odst. 3 a 4 Zákona 244/1992 Sb.

na díly a vložení 3. dílu označeného jako Posuzování vlivů koncepce na životní prostředí.

Směrnice SEA umožňovala v zásadě dvojí přístup k transpozici.<sup>85</sup> Členským státům bylo umožněno vložit proces posuzování do právní úpravy tvorby jednotlivých posuzovaných plánů. Jelikož však neexistovala téměř žádná taková právní úprava pro tvorbu koncepcí, byl zvolen téměř bezvýhradně druhý způsob transpozice, který Směrnice SEA připouštěla.<sup>86</sup> Vznikla tedy relativně samostatná část zákona, která sice využívá některých společných prvků s projektovým posuzováním, ale některé instituty upravuje samostatně (např. v zásadě neužívá úpravy veřejného zasedání v § 17 EIAZ).

Výjimkou z výše uvedené obecné úpravy je samostatná úprava pro otázky koncepcí, spadajících tradičně do sféry stavebního práva, tzn. Politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace (viz dále).

### **3.3. Soulad obecné úpravy posuzování vlivů koncepce na životní prostředí v EIAZ s požadavky evropské a mezinárodní úpravy**

#### **3.3.1. Předmět posuzování**

Prvním bodem, na němž je možné porovnávat požadavky Směrnice SEA a zákonnou úpravu strategického posuzování v EIAZ, je již samotná definice posuzovaných koncepčních materiálů. Výše byla uvedena doktrínou formulovaná výhrada ke způsobu vymezení plánů a programů v evropském předpise. Česká úprava nejprve v § 1 odst. 2 formuluje základní požadavek na posuzované aktivity, jímž je možné významné ovlivnění životního prostředí při realizaci. V § 3 uvádí pod písm. b) legislativní zkratku „*koncepce*“. Pod tímto označením EIAZ rozumí strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané. Téměř doslovně přebírá zákonné znění ustanovení čl. 2 písm. a) Směrnice SEA s tím, že ještě rozšiřuje pojmenování možných materiálů. Nicméně v tomto případě se rozhodně nejedná o nějaké zpřísnění české zákonné úpravy. Definiční ustanovení je vždy třeba vykládat materiálně, tj. co je skutečným obsahem dokumentu. Jinak by bylo možné

---

<sup>85</sup> Čl. 4 odst. 2 Směrnice SEA

<sup>86</sup> KLOCOVÁ, L. The Duplication in Strategic Environmental Assessment. In *Czech environmental law on beginning to accession to the EU. Yearbook. Volume 1*. Damohorský, M. (ed.). Praha: Czech Environmental Law Society, 2004, s. 12-16.

vyhnout se povinnosti provádět posuzování vlivů na životní prostředí úpravou názvu předkládaného materiálu.

Pouhá definice legislativní zkratky je pro řádnou transpozici nedostačující, proto zákon přináší další rozpracování v § 10a s názvem „*Předmět posuzování vlivů na životní prostředí*“. Klíčové informace jsou uvedeny v odst. 1 pod písm. a). Veškeré koncepce podléhající posuzování vlivů sestávají ze tří definovaných skupin vždy splňujících společnou podmínku.

První skupinou je množina koncepcí, které vytváří rámec pro budoucí realizaci záměrů uvedených v příloze č. 1 EIAZ (totožné s Přílohou I a II Směrnice EIA), zpracovávané v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, myslivosti, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, telekomunikací, cestovního ruchu, územního plánování, regionálního rozvoje a životního prostředí včetně ochrany přírody. Tento požadavek vychází z čl. 3 odst. 2 písm. a) Směrnice SEA. Oproti požadavkům EU přidal český zákonodárce do výčtu oblast životního prostředí včetně ochrany přírody a myslivost, o níž sice evropský předpis přímo nemluví, ale je možné ji subsumovat pod zemědělství či lesnictví. Přestože může zařazení oblasti životního prostředí a ochrany přírody působit ve výčtu poněkud nadbytečně, je třeba přiznat, že koncepční materiály v rámci těchto odvětví vznikají a kde jinde by měl být kladen důraz na ochranu životního prostředí více než při takových plánech a programech. Také se v tomto případě projevuje princip komplexní a integrované ochrany, kdy plán na ochranu jedné složky životního prostředí může nadměru poškozovat jinou složku životního prostředí.

Druhou skupinou jsou koncepce, u nichž nutnost jejich posouzení, s ohledem na možný vliv na životní prostředí, vyplývá ze zvláštního právního předpisu. Tato část ustanovení odpovídá povinnosti vyplývající zprostředkovaně z čl. 3 odst. 2 písm. b) Směrnice SEA. Primárně je pak povinnost provádět posuzování vlivů určitých koncepcí na životní prostředí dána čl. 6 a 7 Směrnice 92/43. Do české právní úpravy jsou výše popsané směrnice transponovány zákonem České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „*ZOPK*“), jmenovitě § 45h a § 45i.

Poslední skupinou jsou koncepční materiály spolufinancované z prostředků fondů EU (dříve ES). Ačkoliv se i v tomto případě jedná o transpozici ustanovení Směrnice SEA, je možné rozdílně vykládat požadavky Směrnice SEA a úpravu v EIAZ.

Evropský předpis je možné vykládat spíše ve smyslu: „spolufinancování z prostředků evropských fondů nezakládá žádnou výjimku a takové plány a programy, splňují-li další podmínky stanovené Směrnicí SEA, podléhají stejné proceduře jako koncepce financované jakýmkoli jiným způsobem.“ Naproti tomu ustanovení české právní úpravy vyznívá spíše směrem, že samotné spolufinancování koncepčního materiálu z prostředků EU zakládá důvod pro jeho posuzování dle zákonem stanovené procedury. Výsledek výkladu nebude v naprosté většině případů odlišný, přesto transpozice tohoto ustanovení není ideální.<sup>87</sup>

Pro vznik automatické povinnosti k provedení posuzování vlivů na životní prostředí musí daná koncepce splňovat ještě jednu podmínku společnou pro všechny výše uvedené skupiny koncepcí. Musí zasahovat na území tvořené územním obvodem více než jedné obce. Obligatorně posuzované budou jistě koncepce vznikající na státní nebo krajské úrovni. Tímto způsobem se česká právní úprava vypořádala s možností, kterou dává členským státům Směrnice SEA. Ta připouští, že není třeba za každých okolností provádět posuzování vlivů u koncepcí zasahujících pouze menší oblasti na místní úrovni a menší změny povinně posuzovaných plánů a programů.<sup>88</sup> Je však otázka, nakolik je české kritérium územního obvodu jedné obce vhodné. Mezi velikostí obcí jsou totiž velmi významné rozdíly.<sup>89</sup> EIAZ zavádí v případě všech změn koncepcí a v případě koncepcí zasahujících území v územním obvodu právě jedné obce (§ 10a odst. 1 písm. b), c)) zjišťovací řízení, jako způsob jakým určit, zda je třeba provádět proces posuzování vlivů. Zařazení veškerých změn koncepcí mezi ty, u nichž je třeba provádět zjišťovací řízení, je v rozporu s ustanoveními Směrnice SEA, která považuje změny plánů a programů za automaticky posuzované. Výjimka ve formě provedení screeningu je pak dána pouze pro menší změny plánů a programů. Česká právní úprava zjišťovacího řízení je však natolik transparentní a jde v některých bodech

---

<sup>87</sup> Práce si nedává za cíl podat vyčerpávající výčet koncepčních materiálů, které české právo užívá. Ucelený přehled koncepčních nástrojů v právu životního prostředí podává prof. Damohorský v DAMOHORSKÝ, M.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu. In *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Damohorský, M., Stejskal, V. (eds.). Praha: Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta, 2003, s. 66 – 72. Dále z novější literatury FRANKOVÁ, M.: Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Dienstbier, F. (ed.). Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s. 2011, s. 23 – 37.

<sup>88</sup> Čl. 3 odst. 3 Směrnice SEA

<sup>89</sup> Pro ilustraci o rozdílech mezi velikostí jednotlivých obcí v ČR doporučuje autor encyklopedické heslo „Seznam obcí v Česku podle rozlohy“ na otevřené encyklopedii Wikipedie, dostupné z: [http://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam\\_obc%C3%AD\\_v\\_%C4%8Cesku\\_podle\\_rozlohy](http://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam_obc%C3%AD_v_%C4%8Cesku_podle_rozlohy); Srovnej s DVORÁK, L. citované dílo, s. 46.

nad rámec povinností uložených směrnicí (viz dále), že úprava změn není v rozporu s cíli Směrnice SEA.<sup>90</sup>

Za nedostatek je možné považovat chybějící transpozici čl. 3 odst. 4 Směrnice EIA, který zavádí povinnost států rozhodnout, zda koncepce podléhá procesu posuzování vlivů i za předpokladu, že nespadá do kategorie posuzovaných obligatorně strategických dokumentů. I plán či program neuvedený v § 10a může mít významný vliv na životní prostředí. Dle dikce Směrnice SEA, by pak měl stát určit, zda existuje riziko závažného ovlivnění životní prostředí. Takových koncepčních dokumentů nebude mnoho, ale lze si představit, že taxativní výčet odvětví v §10a odst. 1 písm. a) nemusí být všeobjímající. Přitom ve chvíli, kdy EIAZ zavádí zjišťovací řízení pro koncepce omezené svým rozsahem, bylo by možné rozšířit úpravu zjišťovacího řízení i o neuvedené v § 10a.

Dalším prohřeškem proti úplné transpozici Směrnice SEA je nezpracování požadavku na posuzování plánů a programů, které jsou vyžadovány právními a správními předpisy,<sup>91</sup> do české právní úpravy. Jedná se o velmi neurčité ustanovení a není zcela jasné, co bylo jeho cílem. V budoucnu by se právě toto ustanovení mohlo dočkat judikurního vysvětlení. Na závěr je třeba uvést, že česká právní úprava opomíjí také koncepce schvalované parlamentem, které uvádí Směrnice SEA. A opomíjí je zcela záměrně, neboť schvalování koncepcí je v České republice výsostným právem exekutivy.<sup>92</sup>

### **3.3.2. Způsob posuzování vlivů koncepce**

Po vyjasnění, které koncepce budou procesu posuzování podléhat a za jakých podmínek, je třeba se dále věnovat materiálním a procesním požadavkům na upravenou proceduru. Způsob posuzování vlivů koncepce na životní prostředí je stanoven v § 10b EIAZ. Jedná se o poměrně přesný odraz požadavků Směrnice SEA. Za zmínku stojí však odst. 3, jenž umožňuje využít údaje získané z jiného posuzování, odpovídají-li údajům dle EIAZ. Termín údaj je v tomto případě třeba vykládat široce nejen jako jednotlivou informaci, ale i jako celý dokument příp. analýzu. Extenzivně je vhodné

---

<sup>90</sup> Blíže viz DVOŘÁK, L. citované dílo, s. 41

<sup>91</sup> Čl. 2 písm. a) druhá odrážka.

<sup>92</sup> DVOŘÁK, L. citované dílo, s. 41- 42

vykládat sousloví z jiného posuzování, neboť se nemusí jednat o jiné posuzování z hlediska vlivů na životní prostředí.<sup>93</sup>

V tomto bodě je nutné zmínit druhý nedostatek české právní úpravy. Tím je možné zbytečné zdvojování procesů posuzování (tzv. triering) způsobené absencí transpozice čl. 4 odst. 3 Směrnice SEA. Ten totiž dává možnost předejít opakovanému posuzování určitých plánů či jejich součástí, jsou-li zahrnuty v hierarchicky vyšším plánu a již byly posouzeny. Žádné takové oprávnění EIAZ neobsahuje. Komentářová literatura nicméně uvádí, že ačkoliv explicitně není možnost vyjádřena v zákoně, v praxi bývá tato zásada často aplikována.<sup>94</sup> Jedním z kritérií v rámci zjišťovacího řízení (screeningu) je v bodě 1, písm. c) Přílohy č. 8 EIAZ míra, v jaké ovlivňuje jiné koncepce. Důsledným užitím tohoto kritéria je možné vyhnout se opětovnému posuzování záležitostí posouzených již v hierarchicky vyšší koncepci. Literatura zmiňuje možnost užití kritéria obsažená v čl. 4 odst. 3 a čl. 5 odst. 2 a 3 („kritéria pro efektivní úroveň hodnocení“, např. obsah a úroveň podrobností plánu nebo programu) Směrnice SEA pro účely zjišťovacího řízení i bez jednoznačného vyjádření v EIAZ za účelem posílení flexibility procesu SEA.<sup>95</sup> Praxe si našla způsob, jak se s chybějícím ustanovením vyrovnat, a vyložila zákon eurokonformním způsobem.<sup>96</sup> Nicméně takový stav není dlouhodobě příznivý a zákonodárce by měl v budoucích změnách v EIAZ zvážit doplnění úpravy o transpozici čl. 4 odst. 3 Směrnice EIA. Opakované posuzování a možný časový nesoulad mezi posuzováním strategií a záměrů má negativní vliv na vnímání procesu SEA jako na důležitou složku plánování.

### 3.3.3. Oznámení o zpracování koncepce

Prvním krokem v procesu posuzování je oznámení koncepce upravené v §10c EIAZ (pomineme-li skutečnost, že předkladatel či oznamovatel může podle § 15 EIAZ žádat informace nebo předběžně projednávat koncepci s dotčenými správními úřady ještě před samotným oznámením). Jedná se o první moment, kdy se veřejnost a dotčené správní úřady oficiálně dozví o přípravě koncepčního materiálu. Jaké jsou náležitosti oznámení koncepce, uvádí Příloha č. 7 EIZ. Jde

<sup>93</sup> DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, s. 51

<sup>94</sup> Tamtéž, s. 51

<sup>95</sup> KLOCOVÁ, L. citované dílo, s. 16

<sup>96</sup> Blíže viz DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník X, 1/2010, s. 50 – 51.

o základní informace: o jakou koncepci se jedná, na jakém území je uvažovaná, kdo je jejím předkladatelem, jaký bude mít předpokládaný účinek atd. Veškeré takové informace budou pouze přibližné a v dalším řízení bude postupně docházet k jejich cizelování. Po oznámení koncepce dojde k poměrně širokému zveřejnění informací. Jednak je zde dána povinnost zveřejnit samotné oznámení se všemi náležitostmi na internetu a také povinnost zveřejnit informaci o oznámení koncepce a o tom, kdy a kde je možné do něj nahlížet. Děje se tak dle §16 EIAZ na úředních deskách dotčených samosprávných celků, na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území obvyklým způsobem.

Ve fázi oznámení koncepce je umožněno veřejnosti a dotčeným správním úřadům první vyjádření k oznámenému materiálu, ačkoliv Směrnice SEA v této fázi účast veřejnosti nepředepisuje (Kyjevský protokol doporučuje účast veřejnosti již ve fázi screeningu v čl. 5 odst. 3). Česká právní úprava jde tak nad rámec požadavků evropského práva.

Ve lhůtě 20 dnů je možné zaslat písemné vyjádření příslušnému úřadu. Zapojení nejširší veřejnosti je tak umožněno již ve velmi raném stádiu přípravy koncepce. Nutnost této úpravy se odvíjí také od toho, že legislativní úprava vzniku koncepcí až na výjimky úpravu účasti veřejnosti neobsahuje.<sup>97</sup> Aby byla zaručena efektivnost zaslanych vyjádření, bylo by vhodné legislativně nastavit pravidla, jak s nimi nakládat. V současné podobě ustanovení zákona o tom, jak se má příslušný úřad s vyjádřeními v rané fázi procesu vypořádat, chybí. V praxi dochází dozajista k zapracování některých vyjádření do vznikajícího koncepčního materiálu. Pokud jsou vyjádření odmítnuta, není třeba to nijak zdůvodňovat. Vyjádření jsou jedním z podkladů v rámci zjišťovacího řízení, ale ani úprava zjišťovacího řízení a jeho závěru neobsahuje povinnost argumentačně se s vyjádřeními vyrovnat.<sup>98</sup> To je asi největší slabinou možnosti vyjádřit se v době, kdy se strategický materiál formuje a postupně vzniká. Výše popsaná fáze není upravena Směrnicí EIA ani ovlivněna mezinárodními úmluvami.

---

<sup>97</sup> DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, s. 53

<sup>98</sup> Ačkoliv skutečně není v současné době stanovena povinnost argumentačně se vypořádat s vyjádřeními a připomínkami k oznámení o zpracování koncepce, často závěry zjišťovacího řízení obsahují takové souhrnné vypořádání vyjádření a připomínek obsahují. Děje se tak údajně ze setrvačnosti, protože tato povinnost byla do roku 2006 součástí EIAZ. Blíže viz DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník X, 1/2010, s. 58

Dalším stadiem procesu posuzování je zjišťovací řízení. Jeho podoba je významně ovlivněna ustanoveními Směrnice SEA. Ta sice neužívá výrazy zjišťovací řízení (označení užívané českou právní úpravou), ani screening a scoping (užívané metodikami, doktrínou a progresivně také Kyjevským protokolem), přesto je jasné, co se ustanoveními čl. 3 odst. 4 a čl. 5 odst. 4 Směrnice SEA myslí. Zjišťovací řízení má dvě základní podoby.<sup>99</sup> První je tzv. scoping, neboli upřesňování obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.<sup>100</sup> Závěrem této části zjišťovacího řízení je, jaký bude obsah a rozsah vyhodnocení, případně požadavek na vyhotovení variantního řešení. Dle literatury<sup>101</sup> není požadavek na vypracování alternativní koncepce povinnou součástí závěru zjišťovacího řízení, avšak u některých koncepcí je pravidlem uvádět alternativy.

Ze Směrnice SEA<sup>102</sup> vyplývá, že by součástí Zprávy o vlivech na životní prostředí měl být popis, určení a posouzení rozumných náhradních řešení koncepce. Není přitom zcela zjevné, zda se jedná o povinnost nebo o doporučení. Výše již bylo uvedeno, že s určením, co jsou to rozumná náhradní řešení (v anglické verzi „*reasonable alternatives*“) a jak s nimi nakládat, mají členské státy obtíže. Český zákonodárce zvolil v tomto případě individuální přístup. V každém jednotlivém případě by se měla v průběhu zjišťovacího řízení hledat rozumná náhradní řešení nebo chcete-li v úvahu přicházející varianty koncepce.

Druhou formou zjišťovacího řízení je tzv. screening, nepovinná část procesu SEA. Koncepční materiály malého rozsahu a změny koncepcí nepodléhají obligatorně procesu posuzování, ale povinně procházejí zjišťovacím řízením. Z možností, které dává Směrnice SEA v čl. 3 odst. 5, byl Českou republikou vybrán princip individuálního přezkumu plánů, které pro svůj rozsah mohou a nemusí podléhat procesu posuzování. Závěrem zjišťovacího řízení je v tomto případě konstatování, že koncepce podléhá procesu posuzování a další obsah je stejný jako v případě scopingu.

---

<sup>99</sup> Spojení screeningu a scopingu, dvou řízení předcházejících samotnému procesu, resp. probíhajících na počátku procesu SEA, která mají každé zcela jiný účel, se nejeví jako vhodné. Dochází tu jednak ke smazávání rozdílů mezi nimi a jednak k užívání kritérií, určených Směrnicí SEA pouze pro screening, pro scoping (Příloha č. 8 EIAZ). Dále v případě, kdy je závěrem screeningu povinnost provést posuzování koncepce, pak obě řízení splývají v jedno a na obě je pouze pořádková lhůta 35 dnů. Blíže viz DVOŘÁK, L. citované dílo, s. 58 - 61.

<sup>100</sup> §10d odst. 1 EIAZ zakládá legislativní zkratku „*Vyhodnocení*“. Má stejný obsah jako Zpráva o vlivech na životní prostředí podle Směrnice SEA, v praxi se užívá pojem SEA dokumentace.

<sup>101</sup> DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, s. 55

<sup>102</sup> Čl. 5 odst. 1 Směrnice SEA



### 3.3.4. Vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví

V této etapě procesu posuzování by měla mít koncepce jasné základy a měla by být natolik určitá, aby bylo možné přistoupit k samotnému posouzení jejích vlivů na životní prostředí. Na řadu přichází zpracování ústředního dokumentu celého procesu SEA Směrnici SEA nazývaného Zpráva o vlivech na životní prostředí. V české právní úpravě se nazývá Vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví (EIAZ pro něj zavádí legislativní zkratku, jež bude nadále užívána i v této práci, dále jen „*vyhodnocení*“). Klíčovým účastníkem se stává osoba oprávněná ke zpracování vyhodnocení (dále jen „*posuzovatel*“). Posuzovatelem může být osoba splňující podmínky §19 EIAZ, jejímž nejdůležitějším atributem je autorizace MŽP jako uznání odbornosti.<sup>103</sup> Proces SEA bývá zejména u velkých koncepcí značně rozsáhlý a vyžadující znalosti z různých oborů, proto se na vyhodnocení podílí větší množství odborníků. Tvoří se tzv. SEA týmy, přičemž pouze jedna autorizovaná osoba je odpovědná za výsledek. Podkladem pro tuto zákonnou úpravu je princip odbornosti obsažený v čl. 12 odst. 2 Směrnice SEA.

V průběhu práce na vyhodnocení vzniká trojstranný vztah mezi předkladatelem koncepce (institucí), jejím zpracovatelem (odborníkem zpravidla na základě smlouvy o dílo) a posuzovatelem. EIAZ blíže neupravuje vztah mezi posuzovatelem a předkladatelem, s výjimkou obecné povinnosti spolupracovat a předávat posuzovateli vyjádření týkající se předmětu posuzování. EIAZ zcela pomíjí vztah mezi posuzovatelem a zpracovatelem. Posuzovatel sám může, žádat o informace pouze osoby zúčastněné na vzniku koncepce a procesu posuzování vyjmenované v § 10e odst. 4. Přestože má zpracovatel jistě důležité informace, v ustanovení uveden není. Nicméně lze předpokládat, že veškeré tyto informace má k dispozici také předkladatel.<sup>104</sup>

### 3.3.5. Projednání návrhu koncepce

Po vypracování vyhodnocení přichází na řadu předání návrhu koncepce společně s vyhodnocením příslušnému úřadu, schvalovateli koncepce (dále jen „*schvalovatel*“). Právní úprava obsažená v § 10f EIAZ platí v zásadě pro všechny připravované

---

<sup>103</sup> Zasahují-li vlivy koncepce do oblasti spadající do soustavy NATURA 2000, je potřeba zvláštní autorizace.

<sup>104</sup> DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, s. 57

koncepce v České republice s výjimkou těch, na které se vztahuje § 10i. Zákonná úprava v EIAZ je subsidiárně platná pro přípravu jakékoliv koncepce, která nemá svou vlastní procesní úpravu. Z toho důvodu se hovoří o projednání návrhu celé koncepce, nikoliv jen o vlivech koncepce na životní prostředí, a také veřejné projednání se týká celé koncepce.

Poté, co příslušný úřad obdrží návrh koncepce se všemi náležitostmi, zveřejní ho do deseti dnů na internetu a dle pravidel §16 EIAZ. Schvalovatel je pak také místem, které bude dostávat písemná vyjádření veřejnosti ve lhůtě pěti dnů ode dne konání veřejného projednání. Předkladatel má na rozdíl od posuzování záměrů povinnost zorganizovat veřejné projednání návrhu a řádně o tomto jednání informovat alespoň deset dní před uskutečněním veřejného projednání. Zákon obsahuje ještě jednu časovou podmínku, a to dobu třicet dnů mezi podáním návrhu koncepce předkladatelem schvalovateli a konáním veřejného projednání.

Zde nastává druhé místo procesu posuzování, kde se může vyjádřit veřejnost k projednávané koncepci. V této fázi je návrh koncepce již hotový a je vypracované jeho vyhodnocení. Pokud úřady využijí zcela ve svůj prospěch zákonné lhůty, vznikne tak veřejnosti prostor dvacet pět dnů k prostudování koncepce a k vyjádření. Což je o pět dnů více než na úplném začátku procesu tvorby koncepce, ale na druhou stranu má veřejnost k dispozici větší množství podrobnějších materiálů k prostudování. Pravdou je, že součástí lhůty je veřejné projednání, kde mohou úřady sporné otázky vysvětlit a ulehčit pozici veřejnosti. Nicméně jedná se o dobu poměrně krátkou a u rozsáhlých koncepcí se může veřejnost dostávat do časové tísně. Délka lhůty určené k prostudování resp. k vyjádření je nejspornějším bodem z hlediska souladu s požadavky mezinárodní a evropské úpravy. Je na vůli předkladatele koncepce, jak přistoupí k zákonné třicetidenní lhůtě.<sup>105</sup> Vyjde-li tak v některých případech státní orgán veřejnosti vstříc a stanoví s ohledem na posuzovanou koncepci dostatečnou lhůtu, tak česká právní úprava splňuje v tomto bodě požadavky Směrnice SEA obsažené v jejím čl. 6. Poskytuje přístup veřejnosti k předepsaným dokumentům a dává „*včas skutečnou příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřili své stanovisko*“<sup>106</sup> jak ke koncepci jako celku, tak k jejím vlivům na životní prostředí. Na tomto případě je možné ilustrovat současné tendence právní úpravy v oblasti životního prostředí. Zákon sice zajistí

---

<sup>105</sup> §10f odst. 4 EIAZ

<sup>106</sup> Čl. 6 Směrnice SEA

veřejnosti všechna práva, ale klade pro jejich výkon takové překážky a omezení, že reálný vliv *de facto* minimalizuje. Jedná se o jednoznačně negativní jev v legislativní úpravě nejen posuzování vlivů na životní prostředí, ale i práva životního prostředí jako celku.

### 3.3.6. Stanovisko k návrhu koncepce a monitoring

Stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí (dále jen „*stanovisko*“) vydává posuzovatel na základě podkladů shromážděných během procesu posuzování, tj. návrhu koncepce (jehož nedílnou součástí je klíčové vyhodnocení), vyjádření k němu podaných a veřejného projednání. Do úvah je třeba pojmout veškerá vyjádření podaná k návrhu, nejen ta zapracovaná do vyhodnocení, ale i ta podaná k samotnému návrhu koncepce ve lhůtě pěti dnů od veřejného projednání, která jsou adresovaná přímo schvalovateli. Pod ne zcela přesným označením veřejné projednání se skrývá jako podkladový materiál pro tvorbu stanoviska zápis z veřejného projednání, který je povinen předkladatel vyhotovit do pěti dnů od proběhnuvšího veřejného projednání a dát ho k dispozici schvalovateli.<sup>107</sup>

Stanovisko nemá přílohou přesně stanovené obsahové náležitosti a v praxi se tak při jeho vytváření postupuje analogicky podle Přílohy č. 6 EIAZ.<sup>108</sup> Stanovisko také nemá oporu ve Směrnici SEA, kde v čl. 8 najdeme pouze povinnost brát v úvahu při vypracování koncepčního materiálu Zprávu SEA, vyjádření veřejnosti, vyjádření dotčených orgánů a vyjádření v případě přeshraničních konzultací. Směrnice SEA nepředepisuje vypracování stanoviska, jako tak činí Směrnice EIA. Proto také Směrnice SEA neobsahuje podrobnou úpravu obsahu stanoviska v příloze, naopak takovou podrobnou úpravu obsahuje v Příloze I pro Zprávu SEA (v české právní úpravě je ekvivalentem vyhodnocení a Příloha č. 9 EIAZ). Český zákonodárce zde přistoupil k využití mechanismů zavedených v právní úpravě procesu EIA a nedokonale ho převedl do úpravy procesu SEA. Je tak mimo explicitní zmocnění Směrnicí SEA a bohužel právní konstrukce § 10g EIAZ nedosahuje zcela stejného efektu jako

---

<sup>107</sup> DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, s. 60

<sup>108</sup> To že stanovisko nemá žádnou pevně stanovenou strukturu je většinou považováno za problematické, protože nemusí být zpracováno adekvátně složitosti celého procesu. Jiný názor projevil však NSS v rozsudku č.j. 1 Ao 7/2011-526 ze dne 21. 6. 2012, když v bodě 231 konstatuje, že absence pevného rámce pro stanovisko může být i výhodou, jelikož v daném případě Ministerstvo životního prostředí může využít volné pole působnosti a zpracovat stanovisko bez předem stanovené, leckdy omezující, struktury.

ustanovení čl. 8 Směrnice SEA. Minimálně v tom, že schvalovateli koncepce nejsou společně s koncepcí (jejíž součástí je obsáhlé vyhodnocení) a stanoviskem předkládány výstupy z konzultací s veřejností, dotčenými orgány a případně sousedními státy. Schvalující orgán má neúplné, či zúžením do stanoviska zkreslené informace, které má při svém rozhodování zohlednit.<sup>109</sup>

Druhou významnou otázkou je závaznost stanoviska. Ta je dle § 10g odst. 4 EIAZ formálně-procesní.<sup>110</sup> Není možné schválit koncepci, k níž by nebylo vydáno stanovisko. Ačkoliv je schvalovatel povinen v první řadě požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska v koncepci zohlednit, je možné schválit koncepci, ke které bylo vydané negativní stanovisko s tím, že takové jednání je schvalovatel koncepce povinen odůvodnit a toto odůvodnění společně s koncepcí zveřejnit. Odlišná je však situace zasahující-li vlivy koncepce do evropsky významných lokalit nebo ptačích oblastí (souhrnně oblasti NATURA 2000).<sup>111</sup>

Do účinnosti zákona č. 163/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 93/2004 Sb., (do 27. 4. 2006) nebyla legislativně stanovena povinnost zveřejnit celou schválenou koncepci, což bylo v rozporu s čl. 9 Směrnice SEA. V praxi samozřejmě docházelo ke zveřejnění celého usnesení o schválení koncepce a samotných schválených koncepcí, ale zákonná povinnost k tomu nebyla.<sup>112</sup>

Ustanovení § 10h EIAZ upravující sledování a rozbor vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví, pro něž se zkráceně užívá pojmu monitoring (dále jen „*monitoring*“), je v souladu s ustanoveními Směrnice SEA věnovanými monitoringu. Otázkou při dohledu vždy je, jakým způsobem kontrolovat. Proto by měl návrh koncepce obsahovat indikátory, skrze které by bylo možné posuzovat fungování koncepce a její vlivy na životní prostředí. Dále by měl návrh definovat prostředky pro sledování výše zmíněných indikátorů a mechanismy umožňující zakročit v případě

---

<sup>109</sup> Blíže viz DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník X, 1/2010, s. 77 - 78

<sup>110</sup> DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, s. 61

<sup>111</sup> Obecně §45a a násl. ZOPK, k závaznosti stanoviska pak přímo § 48i odst. 8 a násl. téhož zákona.

<sup>112</sup> To potvrzuje také článek DVOŘÁK, L. Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník VI, 1/2006

nepředvídaných závažných negativních vlivů. Monitoring úzce souvisí s činností dotčených správních orgánů, které v rámci vlastní působnosti sledují vlivy realizovaných koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví,<sup>113</sup> což je zcela v souladu s čl. 10 odst. 2 Směrnice SEA.

### **3.3.7. Samostatná úprava posuzování vlivů koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti**

Jak bylo výše zmíněno, podstatná modifikace procesu strategického posuzování nastává ve chvíli, kdy je možnými vlivy koncepce dotčena evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast. Jedná se o místa, jejichž ochrana je založena v ustanoveních evropských směrnic Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin („*Směrnice o stanovištích*“) a Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „*Směrnice o ptácích*“), které byly do českého právního řádu transponovány zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK). Obecně se dá úprava obsažená v § 45h a § 45i ZOPK označit za úpravu přísnější než „běžná“ úprava EIAZ. Liší se v třech základních bodech, které vyplývají z požadavků výše zmíněných pramenů práva EU.

Jakákoliv koncepce, která může samostatně nebo ve spojení s jinými výrazně ovlivnit území evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti, podléhá hodnocení jejích důsledků na toto území. Subsidiárně je postupováno podle EIAZ, § 45i ZOPK stanovuje významné odchylky od běžného procesu posuzování. Zda proběhne zostřený proces posuzování, rozhodne orgán ochrany přírody, který v první fázi posoudí oznámení o koncepci. Posuzuje, zda může mít předložený materiál samostatně nebo ve spojení s jiným významný vliv na příznivý stav nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Pokud orgán ochrany přírody takový možný vliv ve svém stanovisku vyloučí, proběhne standardní posuzování podle EIAZ. Pokud nikoliv, bude se dále postupovat zejména podle dalších odstavců § 45i. I přes ne zcela přesnou formulaci je třeba brát do úvahy vliv nikoliv na konkrétní území, ale na všechny evropsky významné lokality a ptačí oblasti, resp. soudržnost soustavy NATURA 2000 jako celku. Jinými slovy vyloučení vlivu na jednu konkrétní lokalitu neříká nic o možném vlivu té samé

---

<sup>113</sup> § 10h odst. 2 EIAZ

koncepce na lokality jiné.<sup>114</sup> Problematickým bodem je získávání dostatečného množství informací pro vydání stanoviska. Jelikož orgán ochrany přírody může požadovat podklady od dotčených osob jen na základě zákonného zmocnění<sup>115</sup> a takové zmocnění neexistuje, je odkázán na podklady poskytnuté předkladatelem. Pokud nebude mít orgán ochrany přírody dostatek informací, nemůže vydat stanovisko vylučující možné vlivy na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Předkladatel je tak motivován, aby orgánu ochrany přírody zpřístupnil veškeré informace ve svůj prospěch. Je neblahou praxí provádět dále zjišťovací řízení formou screeningu a v jeho závěru vyloučit významné vlivy na životní prostředí ve chvíli, kdy je orgánem ochrany přírody vydáno stanovisko dle § 45i odst. 1 nevylučující vliv na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. V takové chvíli by mělo probíhat zjišťovací řízení pouze ve formě scopingu.

Prvním výrazným zosřtřením procesu posuzování je povinnost vypracovat alternativy. Pokud stanovisko orgánu ochrany přírody nevyloučí možné vlivy na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, vzniká předkladateli povinnost zpracovat varianty koncepce s tím, že primárním cílem těchto variant je vyloučení vlivů. Pouze v případě, že vyloučení vlivů není možné, přichází na řadu varianta s nejmenším možným vlivem.

Druhou modifikací je odlišná úprava autorizované osoby, která vypracovává vyhodnocení. Zde není ani tak třeba hovořit o nějakém ztížení situace pro předkladatele. Tím, že se jedná o navýsost odbornou činnost, jsou v §45i odst. 3 až 7 stanoveny odlišné podmínky pro osobu posuzovatele a pro autorizaci osoby ze strany Ministerstva životního prostředí.

Patrně nejvýznamnějším posunem oproti procesu dle EIAZ je závaznost stanoviska o vlivech koncepce na životní prostředí. Není-li ve stanovisku jasně vysloveno, že koncepce nebude mít vliv na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, není možné ji bez dalšího schválit. V § 45i odst. 9 jsou však z tohoto postupu stanoveny výjimky a v odst. 10 jejich další upřesnění.

Koncepci s možným vlivem na evropsky významné lokality a ptačí oblasti je možné schválit, pokud jsou pro to naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu

---

<sup>114</sup> MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 222

<sup>115</sup> § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., Správního řádu

a pouze po uložení a zajištění kompenzačních opatření. Požadavek čl. 6 odst. 4 Směrnice o stanovištích je transponován v § 45i odst. 10 a plní funkci korektivu k výše uvedené výjimce. Jsou-li možným vlivem zasaženy prioritní stanoviště nebo prioritní druhy, pak lze koncepci schválit pouze z důvodů veřejného zdraví, veřejné bezpečnosti nebo příznivých důsledků pro životní prostředí. Pokud existují jiné závažné důvody, je třeba se obrátit s žádostí o stanovisko na Evropskou komisi. Ta vydá sice obsahově nezávazné, ale fakticky respektované stanovisko, v němž vysloví své doporučení.

V krátkosti je vhodné uvést, co ZOPK myslí kompenzačními opatřeními. Popis kompenzací pro koncepcie je uveden v § 45i odst. 9. Podle pravidel Evropské komise není možné za kompenzační opatření považovat opatření pouze zmírňující a musí jít o rovnocennou náhradu. Důležitá je ekologická funkce (kvalita) nikoliv kvantita. „V případě koncepce nelze požadovat zajištění kompenzačních opatření v podobě jejich realizace, nýbrž ve většině případů ani není možné zajistit, aby taková předpokládaná opatření byla při případné realizaci funkční.“<sup>116</sup> Je možné vytipovat území vhodná pro kompenzace. V úvahu připadá pomoc autorizovaných osob, ačkoliv otázka kompenzačních opatření není součástí hodnocení vlivů koncepce.

### **3.3.8. Závěrem k obecnému postupu při posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí a veřejné zdraví dle EIAZ**

Obecná právní úprava strategického posuzování vlivů na životní prostředí podle EIAZ je, i přes drobné výše uvedené nedostatky, poměrně přesným odrazem požadavků Směrnice SEA. Obdobná situace panuje i v případě posuzování vlivů koncepcí na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle ZOPK. Obě úpravy respektují mantinely nastavené evropskou úpravou, nevybočují z diskreční pravomoci dané členským státům. Pravděpodobně nejvýznamnějším vybočením z rámce Směrnice SEA je praxe užívání stanoviska o vlivech koncepce na životní prostředí jako klíčového dokumentu pro rozhodování o koncepci. Taková pozice dle Směrnice SEA patří Zprávě SEA společně s výsledky konzultací.

---

<sup>116</sup> MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. citované dílo, s. 228

### **3.4. Soulad zvláštní úpravy posuzování vlivů koncepce na životní prostředí obsažené v § 10j EIAZ s požadavky evropské a mezinárodní úpravy**

V daném případě se jedná o zvláštní ustanovení k obecné úpravě strategického posuzování vlivů, které přichází ke slovu u koncepcí zpracovávaných ústředním správním orgánem. Toto ustanovení neupravuje komplexně celý proces, ale obsahuje speciální úpravu některých institutů. Dikce § 10j je literaturou označována za nešťastnou<sup>117</sup> a to souvisí také s faktem, že ustanovení netransponuje evropské ani mezinárodní požadavky na úpravu posuzování vlivů na životní prostředí. Je tak dílem samostatné tvořivosti českého zákonodárce s výsledkem poněkud sporným.<sup>118</sup>

Odhlédneme-li od výkladově nejednoznačného odst. 1,<sup>119</sup> je možné nalézt v § 10j několik dalších nejasností. Poslední věta odst. 2 určuje, že náležitosti posouzení stanoví příloha č. 9 EIAZ. Tato příloha však v obecně platném postupu stanovuje náležitosti vyhodnocení koncepce z hlediska vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, tedy náležitosti materiálu, na jehož základě se provádí posouzení se závěry obsaženými ve stanovisku.

Účast veřejnosti je částečně řešena speciálním ustanovením. Úprava se nevěnuje fázi procesu před vypracováním vyhodnocení, proto se i na koncepcie zpracovávané ústředním správním orgánem uplatní ustanovení § 10c odst. 3 o vyjádření k oznámení koncepce. Ustanovení § 10j odst. 3 obsahuje odlišnou úpravu vyjádření k návrhu koncepce. Nahrazuje se jím lhůta obsažená v § 10f odst. 5. Jak bylo uvedeno výše, pokud by si přály úřady zúčastněné na procesu posuzování co nejvíce omezit účast veřejnosti, mohly by dobu k vyjádření veřejnosti stlačit až na dvacet pět dnů. Zde je sice garantována lhůta třiceti dnů, nicméně může vzniknout paradoxní situace, že není možné podávat vyjádření během veřejného projednání a po něm. Úprava veřejného projednání, tj. institutu vysvětlujícího návrh koncepce veřejnosti, není upravena

---

<sup>117</sup> DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. 1. Vydání. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, s. 72

<sup>118</sup> Do právní úpravy bylo vloženo v rámci připomínkového řízení během legislativního procesu z důvodu připomínek Ministerstva průmyslu a obchodu, viz DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník X, 1/2010, s. 33

<sup>119</sup> Určuje, jaké koncepce spadají pod speciální postup dle § 10j. V úvahu přichází dva možné výklady: slova „podle zvláštního zákona“ je možné spojovat se slovy ústřední správní orgán (většinově přijímaný výklad) nebo se slovem koncepce (výrazně zmenšuje počet koncepcí, které spadají pod § 10j)



samostatně, ale užívá se obecné úpravy § 10f odst. 3 a 4.<sup>120</sup> Situaci, kdy jsou veřejnosti vysvětleny nejasnosti v posuzovaném materiálu a veřejnost již nemá prostor k podání vyjádření, lze považovat za závažný nedostatek právní úpravy. Taková právní úprava by nemusela obstát v požadavcích kladených na účast veřejnosti Směrnicí SEA a Aarhuskou úmluvou.

Zvláštní úpravu posuzování koncepcí zpracovávaných ústředním správním orgánem je možné shrnout tím, že tato úprava nemá oporu v ustanoveních mezinárodních úmluv ani Směrnice SEA, tyto dokumenty samostatnou úpravu pro takovýto druh koncepcí nezakazují. Pokud budou opraveny nedostatky v přístupu veřejnosti a chybný odkaz na přílohu č. 9, bude se jednat o funkční úpravu splňující všechny požadavky.<sup>121</sup>

## **4. Zvláštní úprava posuzování vlivů koncepcí podle stavebního zákona na životní prostředí (dle § 10i EIAZ)**

### **4.1. Společné instituty pro proces SEA dle stavebního zákona**

#### **4.1.1. Kdy a jak vznikla samostatná právní úprava?**

Před 1. 1. 2007 bylo posuzování koncepčních materiálů stavebního práva obsaženo částečně v § 10i EIAZ, čítajícím 11 odstavců a obsahujícím značnou část úpravy, např. samostatnou úpravu zjišťovacího řízení, zpracování vyhotovení i zpracování stanoviska. Částečně bylo upraveno v ustanoveních zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Od 1. 1. 2007, tj. od nabytí účinnosti zcela nového zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon; dále jen „*StavZ*“), je posuzování vlivů územně plánovacích dokumentací a politiky územního rozvoje na životní prostředí a veřejné zdraví v podstatě upraveno pouze tímto zákonem. Úprava obsažená v EIAZ reagovala přesunutím materie do nového *StavZ*. Ke dni účinnosti *StavZ* se § 10i EIAZ vyprázdnil na 5 odstavců a od 1. 1. 2013, tj. od účinnosti koncepční novely *StavZ*, má toto ustanovení pouze 4 odstavce upravující samotný odkaz na *StavZ*, úpravu posuzování regulačního plánu, zjišťovací řízení a osobu

<sup>120</sup> Dříve obsahoval § 10j odst. 4 samostatnou úpravu veřejného projednání odkazovalo na přiměřené užití § 17 o průběhu veřejného projednání.

<sup>121</sup> Postup popsany v § 10j EIAZ navíc není v praxi příliš užíván, viz DVORÁK, L. citované dílo, s. 34

zpracovatele vyhodnocení. K podobě § 10i EIAZ a zprostředkovaně ke dvojkolejnosti procesu posuzování koncepcí se vyjadřuje Libor Dvořák takto: „*Podoba tohoto ustanovení vychází ze skutečnosti, že územní plánování je zcela specifický nástroj regulace rozvoje území, který se značně odlišuje od jiných forem plánování činnosti člověka v prostoru.*“<sup>122</sup>

Na otázku, proč došlo k přesunu prakticky celé úpravy do StavZ a rozdělení úpravy v EIAZ, dává odpověď důvodová zpráva k StavZ. „*Posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí, které požaduje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES, v současnosti upravují tři právní předpisy: zákon č. 100/2001 Sb. ve znění zákona č. 93/2004 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí; zákon č. 114/1992 Sb., ve znění zákona č. 218/2004 Sb., o ochraně přírody a krajiny; stavební předpisy. Toto řešení je z pohledu veřejnosti zcela nepřehledné a z pohledu administrativy kolizní a nevhodné, neboť vyvolává procesní i obsahové duplicity.*“<sup>123</sup>

#### **4.1.2. Územní plánování a jeho cíle**

Proces posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí byl z hlediska systematiky zařazen do části třetí StavZ nazvané Územní plánování. Nejedná se nicméně o úpravu samostatně stojícího procesu, nýbrž ze studia ustanovení části třetí je zjevné, že došlo k úzkému propojení obou institutů. Proces posuzování vlivů není a ani nemůže být z povahy věci odtržen od procesu územního plánování.<sup>124</sup> Skrze proces posuzování vlivů se do územního plánování dostává environmentální vzhled na problematiku plánování využití území. StavZ neuznává pojmy shodné s EIAZ, nicméně lze vysledovat shodné znaky. Z výše uvedených informací je zřejmé, že úprava obsažená ve StavZ musí korespondovat s požadavky Směrnice SEA, Aarhuské úmluvy a Kyjevského protokolu.

Institut územního plánování by měl vést k formulaci předpokladů pro dosažení obecně přijatelného konsenzu o účelném využití a uspořádání území s ohledem

---

<sup>122</sup> DVORÁK, L. Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí. In *Časopis Stavebnictví*, číslo 04/08, dostupné z <http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690>.

<sup>123</sup> Důvodová zpráva ke StavZ, dostupná z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=55107>

<sup>124</sup> Z teoretického hlediska popisuje přínosy procesu posuzování vlivů v územním plánování a dvě možné polohy procesu SEA v rámci procesů územního plánování např. MACHÁČEK, J. *Hodnocení vlivů na prostředí ve městech*. Praha: IFEC s.r.o., 2002, s. 91 a násl. K dané problematice se ve svém rozsudku č.j. 1 Ao 7/2011-526 ze dne 21. 6. 2012 vyslovuje NSS v bodě 550 a konstatuje propojení obou procesů, tedy územního plánování a procesu SEA.

na ochranu přírodních, kulturních a civilizačních hodnot.<sup>125</sup> Primárním cílem formulovaným StavZ je naplnění principu trvale udržitelného rozvoje.<sup>126</sup> Je tomu tak v souladu mezinárodními závazky České republiky. K tomu by mělo orgánům připravujícím koncepci sloužit právě posuzování vlivu na životní prostředí, které je pro účely StavZ zahrnuto do širšího rámce v institutu „*posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území*.“ Jeho cílem je identifikovat veškeré představitelné vlivy realizace koncepce na životní prostředí, tj. vlivy přímé, sekundární, krátkodobé, střednědobé, dlouhodobé, trvalé, přechodné, kladné, záporné, synergické a kumulativní.<sup>127</sup> Výstupem procesu posouzení je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož neopomenutelnou součástí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí (jako výsledek užšího posouzení vlivů na životní prostředí). Zpracovatelem vyhodnocení vlivů na životní prostředí může být pouze osoba k tomu oprávněná podle § 19 EIAZ (tzv. autorizovaná osoba).<sup>128</sup>

V díkci § 19 odst. 2 StavZ ve znění účinném do 1. 1. 2013 byla uvedena bližší definice obsahu pojmu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, která podle názoru autora dobře ilustrovala trojstrannost principu trvale udržitelného rozvoje (viz výše). Novelizací účinnou od 1. 1. 2013 byla v rámci zjednodušení § 19 odst. 2 vypuštěna, přesto je vhodné ji pro lepší představu uvést. Jednalo se „*o vyhodnocení vlivů koncepčních dokumentů na vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel územní*.“

Při vytváření vyhodnocení vlivů na životní prostředí podle StavZ je třeba postupovat podle ustanovení StavZ a podle jeho jediné přílohy, která stanovuje rámcový obsah vyhodnocení vlivů koncepcí podle StavZ na životní prostředí.

---

<sup>125</sup> Podrobněji HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 52

<sup>126</sup> Viz § 18 odst. 1 StavZ

<sup>127</sup> Přesný výčet možných vlivů obsahuje Příloha ke StavZ v bodě 5. Řádnému posouzení synergických a kumulativních vlivů v rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí zásad územního rozvoje, které je nutným předpokladem správného průběhu procesu SEA se podrobně věnuje rozsudek NSS zrušující zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje ze dne 21. 6. 2012 č.j. 1 Ao 7/2011-526

<sup>128</sup> § 10i odst. 4 EIAZ; ani tento zákonný požadavek není samospasitelný, jak ukazuje příklad zrušení územního plánu rozsudkem NSS č.j. 1 Ao 1/2009-185 ze dne 23. 9. 2009. V bodech 48-57 rozebírá NSS požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí a konstatuje, že je třeba, aby se nejednalo pouze o formální, neúplné, povrchní a bezobsažné vyhodnocení splňující formální náležitosti dané právními předpisy naplněné neurčitým a nepodloženým obsahem, avšak zpracované autorizovanou osobou.

#### 4.1.3. Předmět posuzování

V úvodu je třeba ještě zodpovědět otázku, jaké koncepční materiály spadají do sféry procesu posuzování dle StavZ. „Z hlediska pojmu ‚plány a programy‘ podle SEA směrnice, resp. z hlediska pojmu ‚koncepce‘ podle zákona č. 100/2001 Sb. a působnosti obou předpisů jsou relevantními nástroji politika územního rozvoje jako celostátní dokument schvalovaný vládou a z ÚPD (územně plánovací dokumentace - pozn. autora) zásady územního rozvoje schvalované zastupitelstvem kraje a územní plán schvalovaný zastupitelstvem obce.“<sup>129</sup> Český normotvůrce tak sledoval kritéria obsažená ve Směrnici SEA. Mezi dokumenty územně plánovací dokumentace patří také regulační plán. V případě, že regulační plán nahrazuje rozhodnutí o umístění záměru, pak se tento posuzuje podle EIAZ jako záměr v rámci procesu EIA.<sup>130</sup>

#### 4.1.4. Zjišťovací řízení

Úprava zjišťovacího řízení je jedinou konkrétní částí procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí podle StavZ, která je upravená pouze v § 10i odst. 2 EIAZ (ustanovení § 10i odst. 1 výslovně zakazuje užití zjišťovacího řízení podle obecné úpravy procesu SEA v EIAZ). V krátkosti jsou zde upraveny obě formy zjišťovacího řízení, tj. scoping a screening. *De iure* se však nejedná o zjišťovací řízení, jelikož se nevydává jeho závěr ve formě správního aktu jako v případě EIAZ. Jedná se pouze o vyjádření dotčeného orgánu podle StavZ.

Scopingem se v daném případě rozumí možnost dotčeného orgánu (MŽP nebo kraje) stanovit podrobnější požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí, včetně návrhu zpracování možných variant řešení.<sup>131</sup> Zpracovatel vyhodnocení musí požadavky do vyhodnocení zapracovat, nebo zdůvodnit, proč tak neučinil. V tomto případě se však jedná zjevně o špatné pochopení toho, co je cíle scopingu. Tím není pouze „nějak“ určit oblast působnosti a úroveň podrobnosti informací, ale učinit tak kvalifikovaně a odborně. Z toho důvodu požaduje Směrnice

---

<sup>129</sup> DVORÁK, L. Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí. In *Časopis Stavebnictví*, číslo 04/08, dostupné z <http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690>.

<sup>130</sup> § 10i odst. 2 EIAZ

<sup>131</sup> Problematice zpracování variantního řešení v rámci územně plánovací dokumentace se zabírá NSS v rozsudku ze dne 21. 6. 2012 č.j. 1 Ao 7/2011-526 v bodech 130 - 135. Výsledkem rozboru je konstatování, že není povinnost předkládat v daném případě zásady územního rozvoje zpracované ve variantách automaticky, nicméně pokud tak stanoví dotčený orgán na úseku posuzování vlivů na životní prostředí. V bodech 165- 167 dochází NSS k závěru, že je povinností hodnotit tzv. „Variantu 0“, tedy neprovedení koncepce.

SEA v čl. 5 odst. 4 konzultování s dotčenými orgány a taková možnost v české právní úpravě není.<sup>132</sup>

Screening je možné využít pouze v jednom případě. § 10i odst. 1 explicitně umožňuje přiměřené užití některých ustanovení EIAZ. Mezi nimi také § 10a upravující předmět posuzování. Územní plán obce spadá do kategorie malých koncepcí (§ 10a odst. 1 písm. b)), zatímco politika územního rozvoje a zásady územního rozvoje podléhají vzhledem ke svému rozsahu povinnému posuzování. Pro posouzení, zda na územní plán v plné šíři aplikovat ustanovení o posuzování vlivu na životní prostředí v rámci StavZ, se postupuje dle § 10i odst. 3 *in fine*. Orgán kraje vznesl na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 EIAZ případný požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí. V případě úpravy screeningu se však opět jedná o špatnou transpozici Směrnice SEA, protože nejsou umožněny konzultace s dotčenými orgány. Respektive konzultace nad návrhem koncepce StavZ umožňuje, nicméně nikoliv v otázce, zda je třeba provádět proces SEA.<sup>133</sup>

Podobné výhrady k úpravě screeningu a scopingu při vzniku koncepce platí i pro ustanovení o změnách a aktualizacích koncepčních materiálů. Ustanovení o screeningu a scopingu byly součástí právní úpravy již před 1. 1. 2013 a podstatná novelizace StavZ provedená zákonem č. 350/2012 Sb. nedostatky transpozice nijak neřeší.

#### **4.1.5. Povaha stanoviska**

Podstatnou se rovněž jeví povaha závěrečného stanoviska, které vydávají příslušné úřady jako dotčené orgány v průběhu tvorby koncepčního materiálu. Existují dvě podoby, kterých mohou stanoviska dotčených orgánů podle StavZ nabýt. Jednak se jedná o závazná stanoviska a jednak o stanoviska, která jsou závazným podkladem. Stanovisko v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí je pouze závazným podkladem. Pořizovatel, resp. schvalovatel musí takový podklad opatřit a musí se s ním argumentačně vypořádat. Nejedná se však o závazné stanovisko.<sup>134</sup>

Tolik ke společným pojmům, postupům a institutům pro všechny varianty procesu SEA podle StavZ. Další část práce se bude věnovat jednotlivým postupům

---

<sup>132</sup> Blíže viz DVORÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník X, 1/2010, s. 63

<sup>133</sup> Blíže viz DVORÁK, L. citované dílo, s. 60

<sup>134</sup> Blíže viz HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. citované dílo, s. 55

podle StavZ s tím, že bude rozdělena na část před účinností zákona 350/2012 Sb. a na část po účinnosti, která zachycuje poslední vývoj na poli územního plánování.

## **4.2. Soulad posuzování vlivů politiky územního rozvoje s požadavky mezinárodní a evropské úpravy**

### **4.2.1. Právní úprava před 1. 1. 2013**

Politika územního rozvoje je z hlediska plánování využití území zásadním koncepčním dokumentem s celostátní působností. Mezi nástroji územního plánování zaujímá zvláštní postavení, neboť je vyňata z územně plánovací dokumentace.<sup>135</sup> Zvláštní postavení získává také díky tomu, že je dokumentům územně plánovací dokumentace nadřazená, což je vyjádřeno v § 31 odst. 4 StavZ její závazností pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace. Jedná se tedy o jakýsi hierarchický vrchol, z něhož vycházejí podrobnější koncepce jak oborově, tak místně diferencované.

Před rokem 2007 neexistoval pro politiku územního rozvoje ekvivalent, a proto vznikla zcela nová na nic nenavazující právní úprava, která však do 1. 1. 2013 obsahovala několik problematických míst. Do nedávné doby účinné právní úpravě je na tomto místě věnovaná pozornost, neboť na základě ní byla schválena v současnosti platná politika územního rozvoje České republiky 2008.<sup>136</sup>

Povinnou součástí politiky územního rozvoje je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a jeho součástí vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Posuzování vlivů na životní prostředí, jehož výstupem je výše uvedené vyhodnocení, pak vzniká ve stejné době jako návrh politiky územního rozvoje a je zpracováván autorizovanou osobou podle § 19 EIAZ. Na zpracovatele širšího vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území nejsou zvláštní zákonné požadavky, resp. platí pro osobu zpracovatele kvalifikační požadavky stanovené StavZ v § 24. Konstrukce procesu SEA v EIAZ spočívající v tom, že autorizovaná osoba (posuzovatel koncepce) je nezávislá a důsledně oddělená od tvůrce koncepce a schvalovatele, je ve StavZ významným způsobem erodována.

---

<sup>135</sup> Viz KLIKOVÁ, A., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K., HAMPLOVÁ, E. *Stavební právo. Praktická příručka*. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2009, s. 21

<sup>136</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2009 č. 929 o Politice územního rozvoje České republiky 2008

Dalším nedostatkem je situace, kdy nejsou upraveny náležitosti vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jak bylo již výše uvedeno, vyhodnocení vlivů na životní prostředí vyhotovené podle StavZ má pevně daný rámec v příloze StavZ, která je věrnou transpozicí Přílohy I Směrnice SEA. Bližší požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí navíc stanovuje MŽP v rámci závěru scopingu.

Naproti tomu pro vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území takové zákonné požadavky chybí. V podzákoném právním předpisu, vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „*vyhláška o územním plánování*“), je v Příloze č. 5 obsažena pouze úprava obsahu vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje a územního plánu na udržitelný rozvoj území. Absence rámcově daného řádu může ve svém důsledku vést k potlačení některých aspektů na úkor jiných, za účelem ovlivnění výsledných závěrů vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Nicméně v úvahu připadá analogické užití Přílohy č. 5 vyhlášky o územním plánování. Nejedná se o ideální právní úpravu a mělo by dojít k jejímu doplnění, aby byly stanoveny jasné požadavky pro podobu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území zpracovávaného k návrhu politiky územního rozvoje.

Podstatnou vadou z hlediska požadavků, které na proces SEA klade Směrnice SEA, sejevilo znění § 33 odst. 6 StavZ. Zatímco ustanovení čl. 8 Směrnice SEA jasně hovoří o tom, že se v úvahu při vypracování koncepce bere mimo jiné Zpráva SEA, právní úprava tvorby politiky územního rozvoje zohledňuje vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, což je materiál s výrazně širším záběrem, než odpovídá Zprávě SEA. Závěry týkající se životního prostředí jsou ve vyhodnocení rozředěny a jsou pouze jednou z několika jeho složek. V tomto ohledu byla do 1. 1. 2013 česká právní úprava v rozporu s požadavky EU. Tímto způsobem byla schválena platná politika územního rozvoje z roku 2008.

Oproti obecné úpravě procesu SEA v EIAZ byla v průběhu vzniku politiky územního rozvoje podle StavZ omezena účast veřejnosti. Veřejnost se mohla dle právní úpravy účinné do 1. 1. 2013 účastnit nikoliv pouze posuzování vlivů koncepce na životní prostředí, ale celého procesu vzniku politiky územního rozvoje. Ta byla však veřejnosti zpřístupněna až v momentě, kdy byl hotový návrh politiky územního rozvoje a zpracované vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Je otázkou, zda takové

pozdní zveřejnění již ve fázi hotového návrhu odpovídá mezinárodním závazkům České republiky, zejména čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 8 odst. 1 Kyjevského protokolu.

Jako problematické se jevílo také to, že u nejvýznamnějšího rozvojového dokumentu státu nebyla zákonem stanovená povinnost veřejného projednání. Veřejnosti byla poskytnuta oproti EIAZ výrazně delší lhůta pro podání připomínek (90 dnů) a Ministerstvo pro místní rozvoj, které je pořizovatelem politiky územního rozvoje, bylo povinno zohlednit spolu s dalšími materiály také připomínky veřejnosti před předložením vládě ke schválení. Schválená politika územního rozvoje se jako „celý dokument“ zveřejňuje na internetu.<sup>137</sup> Nejsou však zveřejňovány připomínky veřejnosti ani zpráva o tom, jakým způsobem bylo s připomínkami veřejnosti naloženo. Kvůli všem výše popsaným nedostatkům se zjevně nejednalo o dostatečné zapojení veřejnosti do procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

Poměrně závažným problémem byla celková špatná provázanost zákonů týkajících se vzniku a posuzování vlivů politiky územního rozvoje. Přestože se ve StavZ hovořilo o tom, že proces posuzování vlivů na životní prostředí se řídil pouze StavZ, ustanovení § 34 odst. 1 písm. c) operovalo se stanoviskem Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Nebylo jasné, zda se jednalo o stanovisko podle EIAZ, tj. stanovisko k celé podobě koncepce, které zpracovává připomínky veřejnosti a dotčených orgánů. Výklad umožňoval považovat ho za neupravené stanovisko, vyjadřující se pouze k vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Vzhledem k obsahu poznámky pod čarou č. 11 ve StavZ, která odkazovala na užití EIAZ, se jednalo o modifikované stanovisko k celé koncepci. EIAZ se v tomto případě použil subsidiárně. Dalším nejasným pojmem byly výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Jednalo se o jakýsi zhuštěný závěr, aby se vláda nemusela zabývat celým komplexním a rozsáhlým materiálem vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území? Nikde není uvedeno, jaké měl tento dokument parametry a jaký byl jeho obsah. Je otázkou, zda se nedopouštěl zkrslujících zjednodušení. Pozitivním se jeví, že byl vůbec samostatně předkládán výstup z procesu posuzování na životní prostředí. „Z hlediska výsledku procesu SEA je nicméně důležité, že tzv. SEA stanovisko vydané Ministerstvem životního prostředí ČR (MŽP) či orgánem kraje v přenesené působnosti

---

<sup>137</sup> Celý dokument v současnosti platné politiky územního rozvoje České republiky 2008, dostupný z <http://www.mmr.cz/cs/Stavebni-rad-a-bytova-politika/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky/Politika-uzemniho-rozvoje-CR-2008/Politika-uzemniho-rozvoje-vcetne-souvisejicich-mat> .



*je samostatně předkládáno orgánu, který schvaluje daný dokument – podle jeho povahy bude tímto orgánem vláda nebo zastupitelstvo obce či kraje.*“<sup>138</sup> Celý § 34 odst. 2 se pak věnoval důsledkům negativních vlivů na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti v případě schvalování politiky územního rozvoje. Úprava zde odpovídala ustanovení § 45i ZOPK a je věrnou transpozicí požadavků Směrnice o ptácích a Směrnice o stanovištích. Přes toto mírné pozitivum nebylo možné označit úpravu přijímání tak zásadního dokumentu, jakým politika územního rozvoje bezesporu je, za dobře vystavěnou.

#### **4.2.2. Právní úprava po 1. 1. 2013**

Účinností zákona č. 350/2012 Sb. došlo k velké novelizaci celého StavZ a podstatná část novinek zasáhla také oblast územního plánování. Některé terminologické posuny byly již popsány výše. Úprava politiky územního rozvoje dostala změn z hlediska účasti veřejnosti na přípravě celkové koncepce a právě té části procesu územního plánování, která realizuje strategické posuzování vlivů koncepce na životní prostředí.

Jednoznačným pozitivem je povinnost provést veřejné projednání k návrhu politiky územního rozvoje. Nové znění § 33 odst. 4 StavZ se po změně přiblížilo znění § 10f EIAZ. Ministerstvo pro místní rozvoj jako předkladatel koncepce musí v dostatečném předstihu zveřejnit místo a dobu konání veřejného projednání. Úpravou prošlo i počítání lhůty pro písemná vyjádření veřejnosti, ačkoliv délka lhůty zůstala přibližně stejná (dříve alespoň 90 dní od zveřejnění návrhu koncepce, dnes alespoň 30 dní do veřejného projednání a alespoň 60 dní po veřejném projednání). Z hlediska přístupnosti takto rozsáhlé a komplexní koncepce se veřejné projednání jeví jako vstřícný krok k laické veřejnosti a dřívější absence veřejného projednání byla oprávněně kritizována. Explicitně jsou ve výčtu oprávněných k podání připomínek také obce, jejichž postavení nebylo v předchozí úpravě jasné.

Druhou výraznou změnou je vyjasnění situace kolem stanoviska Ministerstva životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí zpracovává plnohodnotné stanovisko k návrhu koncepce, zpracovává tak stanoviska dotčených orgánů, připomínky veřejnosti a výsledky konzultací společně s návrhem koncepce

---

<sup>138</sup> DVORÁK, L. Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí. In *Časopis Stavebnictví*, číslo 04/08, dostupné z <http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690>.

a vyhodnocením vlivů na životní prostředí. Úprava § 33 odst. 6 StavZ odkazuje v podrobnostech přímo na § 10g EIAZ. To je bezesporu pozitivní posun, který mnohem více odpovídá požadavkům vyjádřeným ve Směrnici SEA. Nová úprava také staví najisto právní postavení stanoviska, když výslovně vylučuje, že by se jednalo o závazné stanovisko podle § 4 odst. 2 StavZ.

Nejedná se však o jedinou změnu postavení stanoviska Ministerstva životního prostředí. Zavedla-li Česká republika v rámci transpozice Směrnice SEA systém, kdy schvalovatel koncepce nemá k dispozici pouze návrh koncepce, Zprávu SEA a výsledky konzultací, ale je mu podáváno ke koncepci určité shrnující stanovisko vycházející z podoby procesu EIA, pak by se toho právní úprava měla držet pro všechny posuzované koncepce. Nové znění § 33 odst. 6 zavádí nepochopitelnou konstrukci, podle níž pokud bude zpracování stanoviska k návrhu koncepce trvat Ministerstvu životního prostředí příliš dlouho, bude politika územního rozvoje předložena ke schválení vládě a může být schválena bez výše popsaného stanoviska. V důvodové zprávě se sice uvádí, že „*tento postup neznamená, jak by se mohlo pod vlivem současné praxe na první pohled zdát, nenaplnění požadavků směrnice 2001/42/EC, naopak, v souladu se směrnici a na rozdíl od postupů podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí musí pořizovatel jako ‚předkladatel koncepce‘ vždy zohlednit výsledky posouzení vlivů na udržitelný rozvoj území včetně posouzení vlivů na životní prostředí a území Natura 2000 (srov. odstavec 8).*“<sup>139</sup> Tento přístup legitimizuje situaci, která se odehrála v roce 2008 při schvalování v současnosti platné politiky územního rozvoje České republiky 2008. Jedná se o opatření zcela nekoncepční v situaci, kdy není stanovisko žádným způsobem nahrazeno a součástí návrhu politiky územního rozvoje není obsáhlé vyhodnocení vlivů na životní prostředí.<sup>140</sup> Ve svém důsledku se jedná o krok zcela nesystematický, snižující úroveň ochrany životního prostředí v klíčovém rozvojovém dokumentu České republiky.

Poslední významnou změnou je zrušení samostatné úpravy ztížené procedury schvalování politiky územního rozvoje v případě, že došlo ke zjištění negativních vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Docházelo zde k pouhému přepisu

<sup>139</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., dostupná v rámci sněmovního tisku 573 z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82222>

<sup>140</sup> Vycházejí z rozdílných dikcí § 10f odst. 1 EIAZ: „*Nedílnou součástí návrhu koncepce je vyhodnocení zpracované posuzovatelem.*“ a § 33 odst. 3 nebo 4 StavZ: „*Ministerstvo zašle návrh politiky územního rozvoje spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území*“ nebo „*Ministerstvo zveřejní [...] návrh politiky územního rozvoje včetně vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území*“.

úpravy obsažené v ZOPK, což mělo za následek nesystémové zdvojování. Nově je problematika řešena přímo odkazem na postup dle § 45i ZOPK.

V novelizaci došlo k terminologickému zpřesnění a lepšímu provázání zákonů věnujících se územnímu plánování a posuzování vlivů na životní prostředí, zlepšení úpravy je pouze legislativně technické. Z materiálního pohledu došlo k posílení práv veřejnosti zavedením povinnosti uspořádat veřejné projednání návrhu koncepce, na druhou stranu došlo k zpřísnění pravidel pro vydání stanoviska Ministerstvem životního prostředí. Další problematické, nebo neideální body právní úpravy platné před 1. 1. 2013 zůstaly zákonem č. 350/2012 Sb. neřešeny.

#### **4.3. Soulad posuzování vlivů zásad územního rozvoje a územního plánu s požadavky mezinárodní a evropské úpravy**

Podobnými problémy, jako právní úprava posuzování vlivů politiky územního rozvoje na životní prostředí, trpí také proces SEA v případě dokumentů územně plánovací dokumentace, tj. zásad územního rozvoje a územního plánu. Opět bude v první části této podkapitoly věnovaná pozornost stavu právní úpravy před 1. 1. 2013 z důvodu, že podstatná část z nyní užívaných dokumentů územně plánovací dokumentace vznikala od roku 2007, nebo je dokonce starší.

Zásady územního rozvoje jsou strategickým nástrojem územního plánování kraje a pořizují se pro celé jeho území. Ve své podstatě zpřesňují politiku územního rozvoje pro daný kraj a vymezují plochy a koridory nadmístního významu. Cílem je účelné a hospodárné využití území kraje. Součástí dokumentu je také vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území, jehož částí je vyhodnocení vlivů na životní prostředí (ekvivalent Zprávy SEA).

Územní plán je nejpodrobnější čistě rozvojový materiál upravený StavZ, je zpracováván vždy pouze pro území obce. V případě Prahy je možné zpracovat jej pro část obce. V současné době takový materiál neexistuje, ale navrhované zadání nového územního plánu hlavního města Prahy s tím počítá (tzv. koncept metropolitního územního plánu). Územní plán stanovuje základní koncepci rozvoje území obce, urbanistickou koncepci, uspořádání krajiny a veřejné infrastruktury. Dále vymezuje

zastavěné území, plochy a koridory včetně ploch přestavby a stanovuje podmínky pro jejich využití.<sup>141</sup>

Na rozdíl od politiky územního rozvoje<sup>142</sup> jsou dokumenty územně plánovací dokumentace vydávány formou opatření obecné povahy<sup>143</sup> podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“).<sup>144</sup> To obsahuje částečnou úpravu řízení o přijetí opatření obecné povahy a také samostatnou úpravu přezkumu opatření obecné povahy.

Celý proces vzniku zásad územního rozvoje a územního plánu je rozdělen do dvou velkých úseků a ty lze dále rozdělit na několik menších fází. První velký úsek začíná zahájením procesu vzniku návrhu a končí výstupem ve formě tzv. upraveného a posouzeného návrhu, tato část procedury se řídí výhradně StavZ a prováděcími předpisy ke StavZ. Druhou fází je pak řízení o návrhu, které končí vydáním zásad územního rozvoje nebo územního plánu. Tato část se řídí částečně ustanoveními StavZ a částečně úpravou obsaženou ve SŘ.

Proces posuzování vlivů na životní prostředí by se měl odehrávat zejména v části vzniku návrhu koncepce, aby bylo možné návrh koncepce podle závěrů posuzování upravovat. Některé aspekty spojované s procesem posuzování (např. vyjádření veřejnosti) se odehrávají také ve fázi řízení o upraveném a posouzeném návrhu koncepce. I zde je možné dosáhnout změn v koncepci, ale je možné si představit, že prostor a také vůle pro změny se zmenšuje s tím, jak se koncepce blíží ke schválení.

Mezi zásadami územního rozvoje a územním plánem je velké množství styčných bodů, ale existují mezi nimi i zásadní rozdíly. Ty hlavní mají samozřejmě vliv na proces

---

<sup>141</sup> BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Územně plánovací dokumentace a jiná OOP dle stavebního zákona. In *Správní procesy v právu životního prostředí*. Bahýřlová, L., Bělohradová, J., Kocourek, T., Průchová, I. (eds.) 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 159

<sup>142</sup> Některé znaky politiky územního rozvoje nahrávají tomu, aby byla materiálně posuzována jako opatření obecné povahy, ač pro to není zákonné zmocnění. Situaci vyjasnil NSS v rozsudku ze dne 18. 11. 2009 č.j. 9 Ao 3/2009 – 59, kde vyřkl právní názor, že politika územního rozvoje není opatřením obecné povahy, neboť je subordinačním nástrojem veřejné správy v oblasti územního plánování, který je adresován výhradně veřejné správě.

<sup>143</sup> Přímé zákonné označení je pro zásady územního rozvoje uvedeno v § 36 odst. 4, pro územní plán pak v § 43 odst. 4. Podrobné vysvětlení pojmu z hlediska správního práva je podáno např. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 184 nebo SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. Vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 157 a násled., případně podrobněji s vzhledem do problematiky stavebního práva STAŠA J. *Hybridní akty ve stavebním právu*. In *Pocta Doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám*. Damohorský M. (ed.). Praha: PF UK Praha 2007, s. 186-193

<sup>144</sup> Úprava opatření obecné povahy je obsažena v § 171 - § 174 SŘ.

vzniku koncepčních dokumentů a zprostředkovaně také na posuzování vlivů na životní prostředí. Zatímco zásady územního rozvoje jsou dokumentem povinným a kraje je měly povinnost přijmout do 1. 1. 2011 (podařilo se to všem až na Jihomoravský kraj), územní plán obce není povinný. Obce, zejména malé, mohou bez potíží fungovat a řádně plnit své povinnosti bez územního plánu. Fakt, že mít územní plán není povinností obce, má zásadní vliv na způsob jeho přijímání, resp. na podnět k přijetí. Rozdíl týkající se přímo procesu SEA je pak ten, že zásady územního rozvoje podléhají procesu posuzování vlivů vždy, oproti tomu územní plán je považován za koncepci malého rozsahu a bude procházet kompletním procesem posuzování, pokud tak navrhne příslušný krajský úřad jako dotčený orgán.<sup>145</sup>

#### **4.3.1. Úprava vzniku zásad územního rozvoje před 1. 1. 2013**

Proces vzniku a přijetí zásad územního rozvoje začíná přípravou návrhu zásad územního rozvoje a následným vypracováním vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jehož náležitosti stanovuje Příloha č. 5 k Vyhlášce o územním plánování, je třeba projednat s věcně příslušnými ministerstvy.<sup>146</sup> Právní úprava v tomto případě opět pracuje s širším materiálem než vyhodnocením vlivů na životní prostředí. § 37 odst. 2 zaváděl institut společného jednání o návrhu zásad územního rozvoje. Jednalo se o čistě odborné jednání bez účasti veřejnosti. Cílem bylo podání stanovisek dotčených orgánů<sup>147</sup> a připomínek sousedních krajů a Ministerstva pro místní rozvoj. V případě, že se jednalo o příhraniční kraj (území cizího státu může být uplatňováním koncepce přímo dotčeno), přicházela na řadu také konzultace s dotčenými státy ve spolupráci s Ministerstvem zahraničí. Na základě těchto čistě odborných porad a konzultací byl krajský úřad povinen upravit návrh zásad územního rozvoje.

Poněkud odtrženě působilo znění § 37 odst. 5, které hovořilo o tom, jaký bude mít dopad na proces přijímání koncepce, shledá-li Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku k vyhodnocení vlivů na životní prostředí negativní vliv na evropsky

<sup>145</sup> Dle § 47 odst. 2 StavZ ve spojení s § 10i odst. 3 EIAZ stanoví kraj na základě kritérií uvedených v příloze č. 8 EIAZ požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

<sup>146</sup> Vzhledem k povaze materiálu jimi jsou: Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo zdravotnictví a Ministerstvo pro místní rozvoj.

<sup>147</sup> Ke kvalitě stanovisek dotčených orgánů NSS ve svém rozsudku č.j. 1 Ao 7/2011-526 ze dne 21. 6. 2012 v bodě 543 uvádí, že nesmí zabíhat do přílišných detailů, avšak nesmí být povrchní a formální. Musí se řádně a důsledně vyjádřit k věcem, které lze ovlivnit v projednávaném strategickém dokumentu.

významnou lokalitu nebo ptačí oblast. Jednalo se o přesnou transpozici požadavků vyplývajících ze směrnic o ptácích a stanovištích a fakticky přepis části § 45i ZOPK. Ukazovala se zde však špatná provázanost s EIAZ podobně jako v díle StavZ věnovaném politice územního rozvoje. § 37 odst. 5 byl poněkud nelogicky jediným místem, kde se hovořilo o právu, resp. povinnosti Ministerstva životního prostředí vydat stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, které má jednu z klíčových rolí nejen v obecné úpravě podle EIAZ, ale i v úpravě zásad územního.

Po „prvním kole“ úprav přišlo na řadu posouzení návrhu zásad územního rozvoje Ministerstvem pro místní rozvoj z hlediska návaznosti na politiku územního rozvoje a koordinaci přístupu k územnímu plánování. V případě, že Ministerstvo pro místní rozvoj vytklo kraji nedostatky v návrhu, kraj tato problematická místa musel odstranit a teprve poté mohl přistoupit k řízení o vydání zásad územního rozvoje.

Řízení o zásadách územního rozvoje je řízením o vydání opatření obecné povahy a tomu odpovídá také jeho úprava. Až v této fázi, kdy už byl návrh zásad územního rozvoje několikrát upraven a posouzen z různých hledisek, měla veřejnost možnost se k němu vyjádřit. Pozdní možnost vyjádření veřejnosti byla v příkrém rozporu mimo jiné s požadavky čl. 6 odst. 4 Aarhuské úmluvy a čl. 8 odst. 1 Kyjevského protokolu.

StavZ v § 39 odst. 1 předepisoval veřejné projednání návrhu, v jehož rámci je možné se k návrhu vyjadřovat formou námitek a připomínek.<sup>148</sup> V případě zásad územního rozvoje mohly procesně efektivnější námítky podávat zástupce veřejnosti<sup>149</sup> a obec v daném kraji. Námitka je nástrojem řádově silnějším než připomínka, neboť s námitkou je třeba se vypořádat výslovně v rozhodnutí o námitkách. Podle některých názorů je možné dosáhnout dokonce přezkoumání rozhodnutí o námitkách v rámci obnovy řízení, v rámci přezkumného řízení a přezkumu ve správním soudnictví.<sup>150</sup> Dojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je třeba uvést zásady

---

<sup>148</sup> K opodstatněnosti rozlišování mezi námitkami a připomínkami viz rozsudek NSS 9 Ao 12208-34: „úprava obsažená ve stavebním zákoně rozlišuje dva různé prostředky, jimiž lze brojit proti návrhu územního plánu, a to námítky a připomínky. Zatímco námítky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který v zásadě musí být tímto návrhem dotčen (tzv. dotčení vlastníci), uplatnit připomínky může každý, tedy široká veřejnost. Rozhodujícím kritériem pro určení toho, zda podání navrhovatelů obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy je připomínkou či námitkou, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl, či jinak řečeno, posouzení dotčenosti navrhovatelů jakožto vlastníků pozemků a stavby.“

<sup>149</sup> Úprava zástupce veřejnosti je obsažena v § 23StavZ, v případě zásad územního rozvoje je třeba dát dohromady zmocnění 500 občanů kraje nebo 10% obyvatel obce do 2000 obyvatel, kteří podávají věcně shodnou připomínku k návrhu.

<sup>150</sup> Více BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. citované dílo, s. 157 a násl.

územního rozvoje do souladu s rozhodnutím.<sup>151</sup> Judikatura pro veřejné projednání zdůrazňuje aplikaci úvodních ustanovení SR, které stanovují základní zásady fungování orgánů veřejné správy.<sup>152</sup>

Pozitivním aspektem veřejného projednání podle § 39 StavZ byla povinnost dotčených orgánů vyjádřit se v závěru veřejného projednávání k připomínkám a námitkám. Veřejnost tak dostala odbornou zpětnou vazbu ke svým názorům. Pokud došlo k podstatné změně v koncepci vyvolané závěry veřejného projednání, předepisoval zákon povinnost provést znovu posouzení Ministerstvem pro místní rozvoj a provést znovu veřejné projednání. Nevznikla však povinnost expertně zkoumat vlivy takto přijatých změn na životní prostředí. Vznikala zde otázka, zda by taková změna neměla být posuzována alespoň v rámci zjišťovacího řízení.

Krajský úřad poté přezkoumával návrh zásad územního rozvoje a připravil odůvodnění pro zastupitelstvo kraje, které bude návrh schvalovat. Součástí odůvodnění bylo mimo jiné vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí.<sup>153</sup>

#### **4.3.2. Úprava vzniku územního plánu před 1. 1. 2013**

Situace v úpravě územního plánu byla dosti podobná výše popsanému právnímu stavu zásad územního rozvoje. Některé rozdíly byly vysvětleny již v obecném úvodu této podkapitoly a nyní budou doplněny.

Příprava návrhu koncepce byla v případě územního plánu výrazněji fragmentována. V první fázi, po rozhodnutí zastupitelstva obce o pořízení návrhu územního plánu, zpracoval pořizovatel návrh zadání územního plánu – dokument stanovující cíle a požadavky na zpracování územního plánu. Na rozdíl od ostatních koncepcí upravených StavZ, úprava územního plánu respektovala požadavky Aarhuské úmluvy k zapojení veřejnosti v počátečním stádiu rozhodování a umožňovala vyjádření veřejnosti k tomuto rámcovému materiálu. Stejně tak se k návrhu zadání územního plánu vyjadřovaly sousední obce, dotčené orgány a krajský úřad. V rámci této fáze probíhalo zjišťovací řízení, jehož závěrem je či není požadavek na vyhodnocení vlivů

---

<sup>151</sup> § 41 odst. 3 StavZ

<sup>152</sup> Viz rozsudek NSS č.j. 1 Ao 7/2011-526 ze dne 21. 6. 2012 bod 625

<sup>153</sup> Ovšem s tím, že k označení stanoviska je užitá poznámka pod čarou č. 12, která odkazuje na zákon ZOPK. Pak by se mělo jednat pouze o stanovisko, zda je negativně ovlivněna evropsky významná lokalita nebo ptačí oblast. Nicméně poznámka pod čarou nemá normativní sílu.

územního plánu na životní prostředí.<sup>154</sup> Pořizovatel na základě obdržení připomínek veřejnosti a dotčených orgánů upravil návrh zadání územního plánu a zároveň obdržel-li požadavek na provedení proces SEA, tento požadavek výslovně uvedl. Zadání schvaluje zastupitelstvo obce, které může zadat povinnost zpracovat několik variant konceptu územního plánu.

Koncept územního plánu (dále jen „*Koncept*“) byl další bod, který odlišoval úpravu územního plánu od zásad územního rozvoje. Koncept plnil funkci pracovního materiálu, jenž snáze podléhal změnám a úpravám. Konalo se k němu veřejné projednání, kde každý mohl podávat připomínky a kvalifikované osoby (vlastníci nemovitostí a zástupce veřejnosti) mohli podávat námítky. Dále se ke konceptu zpracovávalo vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (jehož náležitosti stanovil stejně jako v případě zásad územního rozvoje podzákonný předpis), byla dána možnost sousedním obcím k podání připomínek a krajský úřad zpracoval stanovisko z hlediska koordinace s dalšími koncepcemi. Právní úprava zavedla institut Rady obcí<sup>155</sup> jako poradní orgán *sui generis* v oblasti vlivů na udržitelný rozvoj území. Rada obcí ve fázi projednávání konceptu projednala vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a výstupem bylo její vyjádření. Bylo-li vyhodnocení zpracováno ve variantách, doporučila také Rada obcí jednu z možných variant. Krajský úřad rovněž v průběhu řízení o konceptu vydal stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí, pokud nevyloučil negativní vliv na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, odkázala právní úprava na použití § 37 odst. 5 v části věnované zásadám územního rozvoje (viz výše).

Na základě závěrů projednání Konceptu vydalo zastupitelstvo obce pokyny pro zpracování návrhu územního plánu a na jejich základě pořizovatel vytvořil návrh územního plánu. V další části se již postupovalo shodně jako v případě tvorby a vydání zásad územního rozvoje s tím rozdílem, že funkce Ministerstva životního prostředí týkající se vydávání stanovisek a posouzení návrhu z hlediska koordinace převzal v případě územního plánu příslušný krajský úřad.

Zajímavým rozdílem byla dikce § 54 odst. 3, který přesně vymezoval, jak může zastupitelstvo jako schvalovatel postupovat, pokud nebude s to schválit návrh územního plánu. Zastupitelstvo samo nemohlo návrh měnit, resp. samo provádět projekční

---

<sup>154</sup> § 47 odst. 2 StavZ

<sup>155</sup> § 9 StavZ



činnost, která je svěřena výhradně pořizovateli územního plánu. Mohlo tedy návrh schválit, vrátit s výhradami k přepracování nebo zamítnout. Obdobná úprava nebyla obsažena v příslušných ustanoveních týkajících se zásad územního rozvoje, avšak vzhledem ke stejným uplatňovaným principům lze dovodit, že se uplatňoval stejný mechanismus. Doslovný výklad by znamenal, že zastupitelstvo kraje nemělo jinou možnost než předložený návrh schválit.<sup>156</sup>

#### **4.3.3. Úprava vzniku zásad územního rozvoje po 1. 1. 2013**

Datum 1. 1. 2013 znamenalo pro proces tvorby a vydání zásad územního rozvoje podstatnou změnu. Účinnosti nabyla první koncepční novela StavZ od doby jeho vzniku a zejména v části věnované územnímu plánování přináší velké množství novinek. Ve většině případů také reaguje na výtky zmíněné v předchozím textu.

Z hlediska procesu SEA obsahuje nová úprava hned několik pozitiv a razantně se tak zmenšuje rozpor mezi českou právní úpravou a požadavky zejména Směrnice SEA a Aarhuské úmluvy. Stále je ale vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí (ekvivalent Zprávy SEA) součástí širšího instrumentu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.

Jednoznačným pozitivem je nově daná možnost veřejnosti vyjádřit se k návrhu zásad územního rozvoje. Děje se tak nikoliv až ve fázi těsně před vydáním, ale ve fázi prvních vyjádření dotčených orgánů, konzultací s okolními státy, tedy v době, kdy je poměrně snadné upravovat schvalovaný návrh. S touto změnou souvisí také změna v doručování, resp. zveřejňování. Předchozí speciální úprava ve StavZ<sup>157</sup> nevyžadovala zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup písemnosti, u nichž je to neúčelné z hlediska rozsahu, a spokojila se se zveřejněním základních informací a informace, kde se do materiálů dá nahlédnout fyzicky. Od 1. 1. 2013 se veškeré písemnosti v oblasti územního plánování doručují formou veřejné vyhlášky upravené v § 25 a § 26 SŘ. Nejenomže tak dochází k větší systematizaci správněprávních předpisů, navíc ještě vzniká krajskému úřadu povinnost zveřejnit na své internetové variantě úřední desky veškeré písemnosti v plném rozsahu včetně plánů. Tato nová situace je z hlediska mezinárodně právních závazků České republiky správná.

---

<sup>156</sup> Více v HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. citované dílo, s. 141 - 142

<sup>157</sup> Jmenovitě § 20 odst. 2 StavZ

Vyjasnění se dostalo také postavení stanoviska Ministerstva životního prostředí k návrhu koncepce, nově upravenému v § 37 odst. 7. Z právní úpravy je nově zcela zřetelné, že se jedná o stanovisko podle § 10g EIAZ. Jednak současná úprava StavZ jasně definuje, na základě jakých podkladů Ministerstvo životního prostředí stanovisko připravuje, a že je úkolem krajského úřadu poskytnout Ministerstvu životního prostředí veškeré tyto podklady. Vyjasňuje se také právní povaha stanoviska (viz výše), kdy je v zákoně výslovně uvedeno, že se nejedná o stanovisko závazné. Negativem novelizované úpravy je stejně tak jako v případě politiky územního rozvoje umožnění vydat za určitých předpokladů zásady územního rozvoje bez stanoviska.

Při shledání negativního vlivu na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast bude se postupovat podle úpravy obsažené v § 45i ZOPK. Je tak odbouráváno zdvojení stejné právní úpravy na několika místech v právním řádu České republiky.

Pokud by na základě vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, projednání s Ministerstvem pro místní rozvoj a výsledků konzultací s veřejností, zahraničím a dotčenými orgány došel krajský úřad<sup>158</sup> k názoru, že je třeba pořídit nový návrh zásad územního rozvoje, dojde k vypracování pokynů pro zpracování nového návrhu. Následně vzniká povinnost vyžádat si k pokynům pro zpracování nového návrhu stanovisko podle § 45i ZOPK a stanovisko, které je výstupem ze zjišťovacího řízení, tj. zda má být nový návrh posuzován z hlediska vlivů na životní prostředí a bližší požadavky na proces posuzování.

Další podstatnou novinkou je z pohledu projektového posuzování vlivů na životní prostředí zakotvení povinnosti provádět zjišťovací řízení k záměru podle EIAZ a posouzení podle § 45i ZOPK v situaci, kdy návrh zásad územního rozvoje obsahuje podmínky pro vydání regulačního plánu. Výstupy ze zmiňovaných řízení se stanou součástí odůvodnění návrhu koncepce. Bude tak již v době schvalování koncepce jasné, pro jak environmentálně náročné záměry připravuje půdu, byť formou v budoucnu vydaného regulačního plánu.

---

<sup>158</sup> Nekonzistentně působí, že v § 38 odst. 2 se hovoří o rozhodnutí zastupitelstva kraje a v následujícím odst. 3 se hovoří o rozhodnutí krajského úřadu. Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. vysvětluje odst. 3 takto: „Vzhledem ke skutečnosti, že při vydávání zásad územního rozvoje musí být skloubeny zájmy samosprávy i státní správy hájící veřejné zájmy, může zastupitelstvo odmítnout předložený návrh zásad a schválit pokyny pro zpracování nového návrhu, čímž vrátí návrh do nového projednání. Nemůže ale schválit návrh v rozporu s veřejnými zájmy chráněnými zvláštními právními předpisy. Pokyny pro zpracování návrhu se mohou odchýlit od zadání bez toho, že by se zadání znovu projednávalo a schvalovalo.“ Je tak otázka, zda je dikce odst. 3 správná a zda by neměl být krajský úřad v první větě nahrazen zastupitelstvem.

Novelizací prošla část úpravy týkající se aktualizace a změn zásad územního rozvoje.<sup>159</sup> Došlo k podstatnému rozpracování materie a dříve zcela opomenuté aspekty posuzování vlivu na životní prostředí, tj. monitoring a posuzování změn v koncepci, jsou v úpravě zastoupeny. Dříve kusá úprava zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje splňuje nyní standardy moderní úpravy. Orgány, které mají právo se vyjadřovat v průběhu tvorby koncepce, mají podle současné úpravy právo vyjadřovat se také k naplňování koncepce. Krajský úřad vytváří návrh zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, k němuž se výše zmíněné orgány vyjadřují. Ministerstvo životního prostředí vypracuje ke zprávě stanovisko obsahující závěry screeningu a scopingu, neboť z monitorovací zprávy vychází budoucí aktualizace zásad územního rozvoje. Závěrem stanoviska je, zda a v jaké míře má probíhat proces posuzování. Naprostou novinkou je účast veřejnosti na monitoringu. Nově má veřejnost právo podat k návrhu zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje písemné připomínky.

S výše popsanou problematikou souvisí také úprava předmětu posuzování vlivů. Z hlediska vlivů na životní prostředí, evropsky významné lokality a ptačí oblasti není posuzováno stanovené využití územní rezervy zanesené do zásad územního rozvoje. Samotná územní rezerva neznamena totiž v zásadě žádný negativní vliv na životní prostředí. Až v případě, že se bude rozhodovat o jejím využití, je třeba, aby došlo ke změnám v koncepcích a posuzování takových změn. Zároveň je potlačeno dvojí posuzování, jednou jako účelu územní rezervy a jednou jako změny, případně nového návrhu koncepce.<sup>160</sup>

Určitou, i když ne tak významnou úpravou prošla i fáze řízení o zásadách územního rozvoje, resp. řízení o vydání opatření obecné povahy. Dochází k terminologickým změnám, nicméně je z nich cítit úmysl zákonodárce posílit část věnovanou procesu SEA. Nově se nemluví pouze o veřejném projednání návrhu koncepce, ale přímo o veřejném projednání návrhu a vyhodnocení. Došlo k rozšíření výčtu osob oprávněných k podávání námitek a také k prodloužení doby pro podávání námitek a připomínek na dobu i po veřejném projednání. Jedná se o logický krok vedoucí k lepší systematizaci procesů tvorby koncepcí. Je naprosto vhodné poskytnout možnost podat fundovaně připomínku či námitku až poté, co je problematika

---

<sup>159</sup> § 42 StavZ

<sup>160</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb., dostupná v rámci sněmovního tisku 573 z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82222>

na veřejném projednání vysvětlena. Nově je také ve StavZ zakotvena povinnost vypracovat nejenom návrh rozhodnutí o námitkách, ale také návrh vyhodnocení připomínek, dříve lehčeji opominutelných. Při schvalování koncepce došlo k vyjasnění, co zákon považuje za stanovisko Ministerstva životního prostředí (jedná se o celkové stanovisko k návrhu koncepce), a došlo ke zpřísnění požadavků na sdělení, jak bylo stanovisko ministerstva zohledněno. V současné době musí krajský úřad uvést, jaké závažné důvody ho vedly k nezohlednění požadavků a podmínek obsažených ve výše zmíněném stanovisku.

#### **4.3.4. Úprava vzniku územního plánu po 1. 1. 2013**

Proces vzniku a vydání územního plánu obce prošel snad ještě většími úpravami než krajské zásady územního rozvoje, přičemž stejně jako v předchozím popisovaném případě se jedná o změny pozitivní i negativní. Na první pohled nejviditelnější novelizací je zrušení § 48 a § 49 upravující koncept územního plánu. Vypuštění celé jedné fáze, která plnila zejména funkci jakéhosi diskusního materiálu, nutně muselo najít odraz v ostatních částech. Účel a povinnosti, které z konceptu vyplývají, se napříště přenášejí do první etapy projednání návrhu územního plánu, tj. do společného jednání.<sup>161</sup> Další podstatné změny týkající se procesu SEA a požadavků plynoucích z evropské a mezinárodní úpravy jsou velmi podobné novelizacím zapracovaným do části StavZ věnované zásadám územního rozvoje. Tyto nebudou již znovu postupně rozebírány, nehledě na to, že StavZ sám odkazuje častěji než dříve na předchozí úpravu.

V části věnované územnímu plánu, kde se může veřejnost poprvé seznámit se záměrem vytvořit územní plán obce, s jeho cíli a hlavními body, došlo ke zkrácení lhůty pro podání připomínek ze třiceti na patnáct dnů. Zkracování lhůt je obecně považováno za snahu omezit co nejvíc právo veřejnosti na vyjádření k problému. Zvláště jedná-li se o pro život obce natolik zásadní koncepci, jako je územní plán. Úprava lhůty je na druhou stranu kompenzována novou úpravou doručování. Nově musí být celý materiál vždy přístupný na internetu v celém rozsahu (dříve to natolik jednoznačné nebylo). Z pohledu účasti veřejnosti nelze považovat jakékoli zkracování lhůty k vyjádření o krok dobrým směrem. Opět se jedná o dobrou ilustraci současného trendu, tj. dostat sice všem mezinárodním závazkům a poskytnout veřejnosti práva, ale jejich výkon ztížit a odradit tak veřejnost od aktivity.

---

<sup>161</sup> CHALUPOVÁ, T. Jak se změnil stavební zákon. In *Právní rádce*. Měsíčník vydavatelství Ekonomia, a.s. Ročník XX., číslo 12, vyšlo 20. 12. 2012, s. 24-25

Zpřesnění a změny formulace se dočkaly také části věnované zjišťovacímu řízení a posouzení zadání územního plánu z hlediska možných vlivů na evropsky významnou lokalitu a ptačí oblast. Z nové dikce § 47 odst. 3 je jasnější, že závěry zjišťovacího řízení jsou uvedeny ve stanovisku krajského úřadu.

Jak bylo uvedeno výše, aspekty právní úpravy realizované v rámci konceptu byly převedeny do úpravy návrhu územního plánu. Byl vypuštěn mezistupeň, který byl zákonodárci považován za zbytečný a který celý proces tvorby územního plánu činil údajně pomalým a neefektivním. Zrušení konceptu územního plánu přináší podle navrhovatele zákona č. 350/2012 Sb. časovou úsporu cca 9 měsíců, u větších měst i více jak 1 rok.<sup>162</sup> Na druhou stranu samotná rychlost procesu není principem, k jehož naplnění by měla právní úprava směřovat. Tím naopak je veřejnost celého procesu. Koncept pomáhal dosahovat s veřejností i odborníky maximálně prodiskutovaný územní plán. Jako nejzávažnější ztrátu je možné pociťovat, že z právní úpravy konceptu nebylo zachováno veřejné projednání konceptu s prvním kolem námitek a připomínek. Z právní úpravy také zcela vymizel institut rady obcí pro udržitelný rozvoj území, a tím byla bez dalšího zrušena povinnost projednávat vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území na tomto fóru. Proces vzniku územního plánu tak přišel o jeden z prvků kontroly ze strany obcí.

Současná úprava je taková, že sice více akcentuje proces SEA,<sup>163</sup> zároveň nechává na veřejnosti samotné, aby si návrh územního plánu v době, kdy je do jeho tvorby možné ještě efektivně zasáhnout, nastudovala sama. Každému zájemci je proto poskytnuta lhůta třiceti dnů od doručení, resp. zveřejnění na úřední desce, k podání připomínek písemnou formou.

Jednoznačným přínosem novelizace je vložení § 50 odst. 4, jenž řeší vztah se zahraničím, pokud je zjištěn významný negativní vliv na životní prostředí s přeshraničním dosahem. Před 1. 1. 2013 StavZ neobsahoval ekvivalent takové úpravy, což odporovalo požadavkům Směrnice SEA a Kyjevského protokolu.

Obdobně jako v případě politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje došlo i v úpravě územního plánu k změně formulace a výraznému zpřesnění úpravy

---

<sup>162</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. dostupná v rámci sněmovního tisku 573 z <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82222>, jako svůj hlavní účel mimo jiné deklaruje zjednodušení a zefektivnění procesu tvorby materiálů územně plánovací dokumentace.

<sup>163</sup> V § 50 odst. 2 se hovoří o „společném jednání o návrhu územního plánu a vyhodnocení jeho vlivů na udržitelný rozvoj území“ a následně v § 52 odst. 1 o „veřejném projednání návrhu a vyhodnocení“.

stanoviska k návrhu koncepce vydávaného dotčeným orgánem, v tomto případě krajským úřadem. Jako ve výše popisovaných případech i zde zavádí nepřekročitelnou lhůtu pro uplatnění stanoviska a ani v tomto případě se nejedná o přínosné řešení. Totožný přístup má StavZ také k situaci, když má územní plán významný negativní vliv na soustavu NATURA 2000 a její prvky. Podobně jako v předchozích případech odkazuje na §45i ZOPK.

I v případě územního plánu došlo k nové úpravě situace, když ještě před započítáním řízení o územním plánu jako opatření obecné povahy dojdou tvůrci k názoru, že je třeba pořídit nový návrh územního plánu. Poté následuje návrh pokynů pro jeho zpracování, které procházejí posouzením v rámci zjišťovacího řízení dle EIAZ a posouzením vlivů podle § 45i ZOPK. Výstupem je pak požadavek, zda má či nemá být upravený, resp. nový, návrh posuzován z hlediska svých vlivů na životní prostředí, a jaké jsou podrobnější požadavky krajského úřadu na takové posouzení.<sup>164</sup>

Došlo také k detailnímu přepracování § 55 upravujícím vyhodnocení účinnosti územního plánu a jeho případných změn. Nutnost změn plyne již z toho, že územní plánování je kontinuálním soustavným procesem hledání nejlepšího uspořádání. Nová úprava umožňuje, aby se ke zprávě o uplatňování územního plánu vyjadřovaly jak odborné orgány, tak veřejnost a aby proběhlo zjišťovací řízení procesu SEA, neboť na její projednání se užijí přiměřeně ustanovení týkající se zadání nového územního plánu. Jedná se o krok k lepší systematizaci územního plánování, proces přijímání změn územního plánu není „odbyt“ zjednodušující úpravou jednoho odstavce (situace před 1. 1. 2013), ale postupuje se systematicky celým procesem s veškerými povinnostmi pořizovatele a schvalovatele i s možností veřejnosti se k návrhům vyjádřit, atd.

Paralelně jako v případě zásad územního rozvoje došlo i u úpravy územního plánu ke změnám ve fázi nazvané řízení o územním plánu, které je řízením o vydání opatření obecné povahy. Kromě terminologických změn zmiňovaných výše, které vedou k větší akcentaci procesu posuzování a jeho výsledků, došlo i v tomto případě k rozšíření výčtu osob oprávněných k podávání námitek o tzv. oprávněného investora. Byla prodloužena lhůta pro podávání námitek a připomínek o sedm dnů následujících po veřejném projednání. Dříve bylo vyžadováno podání připomínek a námitek v této

---

<sup>164</sup> § 51 odst. 3 StavZ

fázi procesu nejpozději na veřejném projednání, ale v případě veřejného projednání ve fázi konceptu byla lhůta patnáctidenní. A tato patnáctidenní lhůta byla s celou částí řízení věnovanou konceptu územního plánu zrušena, prodloužení lhůty v jedné fázi bylo vykoupeno odstraněním jiné celé fáze. Proto není možné na takové změny pohlížet jako na změny jednoznačně pozitivní. Novinkou je také povinnost vypracovat návrh vyhodnocení připomínek. V odůvodnění koncepce vyjasnila novelizace pozici stanoviska krajského úřadu k návrhu koncepce a zpřísnila požadavky na sdělení, jak bylo stanovisko krajského úřadu do územního plánu zapracováno. V současné době je třeba v tomto sdělení uvádět, jaké závažné důvody vedly k nezohlednění některých požadavků a podmínek ve stanovisku uvedených. Nově je požadováno také komplexní zdůvodnění přijatého řešení včetně varianty, která byla vybrána.

#### **4.4. Závěrem k posuzování vlivů koncepcí dle StavZ**

Koncepce vznikající v působnosti StavZ mají velmi významný dopad nejen na životní prostředí, ale i život všech obyvatel České republiky. Prakticky každý se za svůj život dostane do kontaktu s územním plánem. Proto je třeba, aby příprava koncepcí podle StavZ byla řádně právně upravená a je vhodné, aby reflektovala moderní směry ve správě a právu životního prostředí. Naprosto nezbytné je, aby právní úprava obsahovala požadavky plynoucí z mezinárodních smluv a evropského práva, neboť tyto požadavky na sebe bere Česká republika dobrovolně a zavázala se je plnit. Zvláště v případě StavZ ve znění před 1. 1. 2013, tomu tak v mnoha případech nebylo. Autory StavZ v době jeho vzniku vedla pravděpodobně snaha územní plánování co nejvíce zjednodušit, což mělo dopad na absenci některých prvků procesu SEA a jeho naprostého upozadění na úkor efektivity. Stejně tak byl upozaděn názor veřejnosti, ač ten poskytuje územnímu plánování nezbytnou konsenzuální složku. Velká koncepční novela StavZ provedená zákonem č. 350/2012 Sb. měla v mnoha výše uvedených směrech pozitivní dopad a napomohla naplňování ustanovení Aarhuské úmluvy, Kyjevského protokolu a Směrnice SEA, přesto zůstává v úpravě koncepčních materiálů podle StavZ prostor pro další úpravy. V budoucích úpravách StavZ by rozhodně stálo za úvahu osamostatnit proces posuzování vlivů na životní prostředí od vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a některé další kroky, které by vedly k obecně silnějšímu postavení procesu SEA v rámci územního plánování (např. i za cenu změny právní povahy stanoviska k návrhu koncepce).

## Závěr

Veškeré lidské činnosti zanechávají v životním prostředí nějaký otisk. V otázce velikosti takového dopadu velmi záleží na tom, v jakém rozsahu bude činnost prováděna a jak bude závažná. Z hlediska přírodovědecké či environmentálního je třeba jakékoliv negativní vlivy na životní prostředí vyloučit, z hlediska ekonomického nebo sociálního může být pohled odlišný. Právní úprava proces posuzování vlivů na životní prostředí je právním rámcem pro to, aby bylo řádně zjištěno, zda a jaké může mít záměr nebo plán vlivy na životní prostředí. Ve spojení s dalšími schvalovacími procesy je cílem procesu posuzování eliminovat, případně omezit významné negativní vlivy na životní prostředí a to vše odborně a za účasti veřejnosti. Strategické posuzování vlivů přesouvá těžiště analýzy vlivů na životní prostředí blíže ke stadiu úvah a plánů. Tím je zajištěn komplexní pohled na problematiku a schopnost analyzovat jednotlivé vlivy v širším kontextu včetně jejich kumulativního a synergického působení.

Hlavním cílem diplomové práce bylo v její první části analyzovat mezinárodněprávní a evropskou právní úpravu procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí a její požadavky na vnitrostátní úpravu daného procesu a identifikovat obecné principy fungující v rámci procesu SEA. V druhé části pak bylo cílem analyzovat českou právní úpravu procesu SEA zejména s ohledem na tyto požadavky.

V části věnované mezinárodní úpravě je možné identifikovat tři klíčové prameny práva. Úmluva z Espoo vytváří rámec pro další úpravu věnovanou strategickému posuzování a jako první právně závazný text mezinárodního práva dala procesu posuzování jasnou strukturu, terminologii a klíčové opěrné body (odbornost procesu, účast veřejnosti, předmět posuzování, konkrétní přílohy, atd.). Kyjevský protokol vychází z Úmluvy z Espoo, je však již mnohem novější a je spíše samostatnou mezinárodní úmluvou věnovanou přímo posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. Přebírá velkou část požadavků z Úmluvy z Espoo, např. účast veřejnosti, její efektivitu a požadavek na odbornost procesu. Některé další požadavky vytváří Kyjevský protokol zcela nově, tj. jaké koncepční materiály podléhají procesu posuzování, screening, scoping, a doporučuje provádět posuzování také pro nejširší politiky a legislativní návrhy. Posledním je Aarhuská úmluva, která vybočuje z výše uvedených mezinárodních smluv. Její dopad je širší než pouze na proces posuzování. Jejím



obsahem jsou požadavky na účast občanů na rozhodovacích procesech v oblasti životního prostředí, přístup k informacím o životním prostředí a také případná právní ochrana. Uplatnění v procesu SEA pak jistou mírou nachází všechny z výše uvedených aspektů mezinárodních úmluv, nicméně práce se primárně nevěnuje možnostem soudního přezkumu procesu posuzování vlivů samostatně, nebo skrze následně vydaná rozhodnutí. Požadavek na včasnou a efektivní účast veřejnosti v době, kdy jsou tzv. „ve hře“ všechny varianty a kdy je možné efektivně dosáhnout promítnutí připomínek veřejnosti do rozhodnutí, je patrně klíčovým požadavkem pro úpravu procesu SEA.

Evropská právní úprava je pro tu českou zásadním inspiračním zdrojem. Z pochopitelných ústavněprávních důvodů jsou některé prameny evropského práva přímo závazné a některé jsou povinným předobrazem české právní úpravy. Evropská úprava procesu SEA je vybudovaná zejména ve Směrnici SEA. EU je také stranou Aarhuské smlouvy a Kyjevského protokolu. Povinnosti vyplývající ze směrnice (zejména jaké plány a programy podléhají procesu posuzování, jaké nikoliv, screening a scoping, konzultace s dotčenými orgány, veřejností, dotčenými státy atd.) jsou díky tomu velmi podobné mezinárodním závazkům, které na sebe Česká republika vzala podpisem a ratifikací výše uvedených mezinárodních smluv. I z toho důvodu tvoří požadavky evropského a mezinárodního práva propojený komplex.

V české právní úpravě je proces SEA v současné době proveden zejména v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a v zákoně č. 183/2006 Sb., stavebním zákoně. EIAZ obsahuje obecnou právní úpravu strategického posuzování vlivů na životní prostředí a je, i přes drobné vytýkané nedostatky, poměrně přesným odrazem požadavků Směrnice SEA. Obdobná situace panuje i v případě posuzování vlivů koncepcí na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle ZOPK. Obě úpravy respektují mantinely nastavené evropskou úpravou, nevybočují z diskreční pravomoci dané členskými státy. Pravděpodobně nejvýznamnějším vybočením z rámce Směrnice SEA je užívání stanoviska o vlivech koncepce na životní prostředí namísto souhrnu všech podkladů získaných procesem posuzování (Zpráva SEA, konzultace s dotčenými orgány, veřejností a zahraničím). Stanovisko je v české právní úpravě klíčovým dokumentem stejně jako v procesu EIA, avšak dle Směrnice SEA postavení nejdůležitějšího dokumentu patří Zprávě SEA,

v české praxi označované jako „*Vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví*“.

Situace s posuzováním vlivů podle StavZ je poněkud odlišná. Koncepce vznikající v působnosti StavZ mají také významný dopad na životní prostředí a přestože požadavky vyplývající z evropské a mezinárodní úpravy jsou pro všechny koncepční materiály jednotné, česká právní úprava ke koncepčním dokumentům jednotně nepřístupuje. Zejména úprava obsažená ve StavZ ve znění před 1. 1. 2013, z níž vychází platná politika územního rozvoje, naprostá většina krajských zásad územního rozvoje a podstatná část územních plánů, byla pro nesoulad s výše označenými požadavky oprávněně kritizována. V právní úpravě byly shledány následující zásadní nedostatky: terminologická nejasnost a špatná návaznost na obecnou úpravu v EIAZ; chybějící možnost veřejnosti účinně se vyjadřovat v době, když jsou otevřeny všechny možnosti řešení, vyjádření bylo umožněno až v době, kdy byl proces tvorby *de facto* u konce; rozpuštění procesu posuzování vlivů na životní prostředí v širším vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území; stanovení poměrně krátkých lhůt bez možnosti reagovat na veřejné projednání koncepce a v případě politiky územního rozvoje zcela chybějící zákonná povinnost provést veřejné projednání tohoto dokumentu, čímž byla omezena veřejná debata; v neposlední řadě screening a scoping nebyly v dřívější úpravě zpracovány dostatečně. Vedení patrně snahou, co nejvíce zjednodušovat přípravu územně plánovací dokumentace a politiky územního rozvoje, upozadili autoři StavZ některé prvky procesu SEA.

Velká koncepční novela StavZ provedená zákonem č. 350/2012 Sb. měla v mnoha výše uvedených směrech pozitivní dopad a napomohla naplňování ustanovení Aarhuské úmluvy, Kyjevského protokolu a Směrnice SEA. Byla zavedena povinnost provést veřejné projednání návrhu politiky územního rozvoje. V případě zásad územního rozvoje bylo umožněno vyjádření veřejnosti k návrhu koncepčního dokumentu. Celkově došlo k terminologickému vyjasnění a zpřesnění procesních postupů týkajících se procesu posuzování v rámci tvorby koncepčních materiálů. Přesto zůstává v úpravě posuzování vlivů koncepcí podle StavZ značná rezerva, tj. oddělení procesu posuzování od širšího vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, odstranění možnosti schvalovat koncepci bez stanoviska vydaného příslušným orgánem procesu posuzování, prodloužení některých lhůt k vyjádření, nebo lepší úprava

zjišťovacího řízení, zejména scopingu. Novela, jak je z výše uvedených argumentů patrné, podnikla kroky vpřed i vzad, v souhrnu však vyznívá spíše pozitivně.

Hlavním pozitivem procesu SEA jsou informace, které tento proces přináší jak veřejné správě, tak veřejnosti, případně investorovi. Na základě informací o významných nepříznivých dopadech, jež budou mít plánované koncepce na životní prostředí, je pak možné tyto plány, strategie upravit tak, aby byly k životnímu prostředí co nejšetrnější. Přes všechny výše uvedené nedostatky je možné českou právní úpravu považovat za spíše funkční, pokud by došlo k jejich korekci, bylo by možné ji označit za výbornou, nyní je pouze dobrá.

## Seznam zkratek

<b>EHK OSN</b>	Evropské hospodářské komise při OSN
<b>EIAZ</b>	Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>ESD</b>	Evropský soudní dvůr (nyní Soudní dvůr Evropské unie)
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>InfŽPZ</b>	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
<b>NEPA</b>	National Environmental Policy Act (1969)
<b>OSN</b>	Organizace spojených národů
<b>SEU</b>	Smlouva o EU
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování EU
<b>StavZ</b>	Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>ZOPK</b>	Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
<b>ŽivPZ</b>	Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

## Použitá literatura

### Monografie, sborníky, články

- BĚLOHRADOVÁ, J., POLÁČKOVÁ, M. Územně plánovací dokumentace a jiná OOP dle stavebního zákona. In *Správní procesy v právu životního prostředí*. Bahýřová, L., Bělohradová, J., Kocourek, T., Průchová, I. (eds.) 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010
- BOBEK, M. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005
- BUGGE. H. Ch. VOIGT. Ch. Introduction. In *Sustainable Development in International and National Law. What did Brundtland Report do to Legal Thonking and Legal Development, and Where can we go From Here?*. Bugge. H. Ch. Voigt. Ch. (eds.) Groningen: Europa Law Publishing, The Avosett Series (8), 2008, 591 s.
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008
- DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010
- DAMOHORSKÝ, M. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu. In *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Damohorský, M., Stejskal, V. (eds.). Praha: Univerzita Karlova v Praze. Právnická fakulta, 2003, s. 66 – 72
- DAMOHORSKÝ, M. Posuzování vlivů na životní prostředí. In Hendrych, D. a kol.: *Právníký slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 759
- DAMOHORSKÝ, M., ŠTURMA, P., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M., SOBOTKA, M., STEJSKAL, V., ŽÁKOVSKÁ, K. *Mezinárodní právo životního prostředí II. část (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008, s. celk.
- DVORÁK, L. Novela zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník VI, 1/2006, s. 36 - 40

- DVOŘÁK, L. Posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. In *České právo životního prostředí*. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí. Ročník X, 1/2010
- DVOŘÁK, L. Procedurální vazby stavebního zákona a posuzování vlivů na životní prostředí. In *Časopis Stavebnictví*, číslo 04/08, dostupné z <http://www.casopisstavebnictvi.cz/clanek.php?detail=690> (čerpáno dne 1. 3. 2013)
- DVOŘÁK, L. *Zákon o posuzování vlivů na životní prostředí s komentářem*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2005, 1. vydání
- FRANKOVÁ, M., HUMLÍČKOVÁ, P. Application of the Aarhus Convention in Czech Republic at 2011 (an actual development of legislation and case law). In *Czech and European Environmental Law, A collective monograph*. Damohorský, M., Stejskal, V. (eds.). Praha: Czech Environmental Law Society, 2011, s. 22 – 26.
- FRANKOVÁ, M.: Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Dienstbier, F. (ed.). Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s. 2011, s 23 – 37
- HEGENBART, M., SAKAŘ, B. a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012
- CHALUPOVÁ, T. Jak se změní stavební zákon. In *Právní rádce*. Měsíčník vydavatelství Ekonomia, a.s. Ročník XX., číslo 12, vyšlo 20. 12. 2012, s. 24-25
- KLIKOVÁ, A., HAVLAN, P., VALACHOVÁ, K., HAMPLOVÁ, E. *Stavební právo. Praktická příručka*. 3. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2009
- KLOCOVÁ, L. The Duplication in Strategic Environmental Assessment. In *Czech environmental law on beginning to accession to the EU. Yearbook. Volume 1*. Damohorský, M. (ed.). Praha: Czech Environmental Law Society, 2004, s. 12-16.
- MACHÁČEK, J. *Hodnocení vlivů na prostředí ve městech*. Praha: IFEC s.r.o., 2002

- MIKO, L., BOROVIČKOVÁ, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007
- MORENO, A.-M. Environmental Impact Assessment in EC Law: A Critical Appraisal. In *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law: A High Level Protection?* Macrory, R.(ed.). Groningen: The Avosetta Series (7), 2006, Europa Law Publishing. s. 42 – 60
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. Vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009
- STAŠA J. Hybridní akty ve stavebním právu In. *Pocta Doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc. k jeho 70. Narozeninám*. Damohorský M. (ed.). Praha: PF UK Praha 2007, s. 186-193
- ŠTURMA, P., DAMOHORSKÝ, M., ONDŘEJ, J., ZÁSTĚROVÁ, J., SMOLEK, M. *Mezinárodní právo životního prostředí I. část (obecná)*. 1. vydání (dotisk). Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008
- TICHÝ, L., ARNOLD, R., ZEMÁNEK, J., KRÁL, R., DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011
- WINTR, J. *Říše principů*. Praha: Karolinum, 2006
- WOOD, C. *Environmental impact assessment: A comparative review*, Harlow: Longman Scientific & Technical, 1995, 337 s.
- WOOLLEY, D., PUGH-SMITH, J., LANGHAM, R., UPTON, W. *Environmental Law*. second edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, 813 s.

### **Právní předpisy ČR, evropské právní předpisy, mezinárodní smlouvy**

- Deklarace z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji (Rio Declaration on Environment and Development)
- Mezinárodní úmluva Agenda 21
- Politika územního rozvoje České republiky 2008
- Protokol o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí k Úmluvě o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států, publikovaná v českém řádu jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 71/2010 Sb. m. s.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES, o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (konsolidované znění)
- Směrnice Rady 79/409/EHS ze dne 2. dubna 1979 o ochraně volně žijících ptáků
- Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin
- Směrnice Rady 97/11/ES, kterou se mění směrnice 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
- Směrnice Rady 85/337/EHS, o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/EHS, ze dne 21. června 2001, o posuzování některých plánů a programů na životní prostředí
- Smlouva o přistoupení České republiky a dalších států k EU publikovaná v českém jazyce jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 44/2004 Sb. m. s.
- Úmluva biologické rozmanitosti, publikovaná v českém řádu jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 134/1999 Sb.
- Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států přijatá v Espoo (Finsko) dne 25. února 1991, publikovaná v českém řádu jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 91/2001 Sb. m. s.
- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovaná v českém řádu jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí pod č. 124/2004 Sb. m. s.
- Usnesení vlády České republiky ze dne 20. července 2009 č. 929 o Politice územního rozvoje České republiky 2008
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů



- Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů
- Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- Zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

### **Judikatura**

- Rozsudek ESD (čtvrtého senátu) ve věci C-474/10 ze dne 20. 10. 2011
- Rozsudek ESD ve spojených věcech C-105/09 a C-110/09
- Rozsudek ESD ve věci C-567/10
- Rozsudek ESD ve věci Costa v. ENEL C-6/64 z roku 1964.
- Rozsudek ESD ve věci Ratti C-148/78 z roku 1979.
- Rozsudek ESD ve věci Van Gend en Loos C-26/62 z roku 1963.
- Rozsudek ESD ve věci Variola C-34/73 z roku 1973.
- Rozsudek ESD ve věci von Colson a Kamann C-14/83 z roku 1984.
- Rozsudek NSS č.j. 1 As 13/2007-63 ze dne 29. 8. 2007
- Rozsudek NSS č.j. 9 Ao 1/2008-34 ze dne 18. 9. 2008
- Rozsudek NSS č.j. 9 Ao 3/2009 – 59 ze dne 18. 11. 2009
- Rozsudek NSS ze dne 28. 5. 2009, čj. 6 Ao 3/2007 – 116
- Usnesení NSS ze dne 24. 1. 2007, čj. 3 Ao 2/2007 – 42

## Jiné zdroje

- Heslo „*Seznam obcí v Česku podle rozlohy*“, otevřená encyklopedie Wikipedia, dostupné z: [http://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam\\_obc%C3%AD\\_v\\_%C4%8Cesku\\_podle\\_rozlohy](http://cs.wikipedia.org/wiki/Seznam_obc%C3%AD_v_%C4%8Cesku_podle_rozlohy) (čerpáno dne 1. 3. 2013)
- Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
- Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 93/2004 Sb. (Implementačnímu zákonu)
- *Implementace Aarhuské úmluvy v Evropské unii*, dostupné z <http://www.ucestverejnosti.cz/cz/implementace-au-v-eu/> (čerpáno dne 1. 3. 2013)
- ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ o uplatňování a účinnosti směrnice o strategickém posuzování vlivů na životní prostředí (směrnice 2001/42/ES) ze dne 14. 9. 2009, KOM (2009) 469 v konečném znění.
- Zpráva světové komise pro životní prostředí a rozvoj: Naše společná budoucnost (Our Common Future: Report of the World Commission of Environment and Development)
- Zprávy ČSÚ „*Kolik domácností v ČR má počítač a internet?*“ dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kolik\\_domacnosti\\_v\\_cr\\_ma\\_pocitac\\_a\\_internet](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kolik_domacnosti_v_cr_ma_pocitac_a_internet) a „*Kolik z nás používá osobní počítač a internet?*“ dostupné z: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kolik\\_z\\_nas\\_pouziva\\_osobni\\_pocitac\\_a\\_internet](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/kolik_z_nas_pouziva_osobni_pocitac_a_internet) (čerpáno dne 1. 3. 2013)

## **Abstrakt**

Tématem diplomové práce je proces posuzování vlivů na životní prostředí, zejména se zaměřením na proces SEA. Autor se v práci zabývá způsobem, jakým česká právní úprava posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí reflektuje požadavky plynoucí z mezinárodní a evropské úpravy. V první části podává definici samotného pojmu posuzování vlivů na životní prostředí a pojmenovává právní principy, které ovlivňují vznik a uplatňování právní úpravy procesu posuzování. V druhé části se práce věnuje historii procesu posuzování, blíže popisuje také proces EIA. Dále jsou v kapitole rozebrány zásadní mezinárodní a evropské dokumenty s dopadem na proces SEA. Práce identifikuje z nich plynoucí požadavky klíčové pro českou právní úpravu. Třetí část práce je věnovaná obecné právní úpravě strategického posuzování v českém právu, zde se práce věnuje rovněž souladu ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí s požadavky plynoucími z mezinárodní a evropské úpravy. V poslední kapitole se práce věnuje speciální úpravě procesu SEA v rámci stavebního zákona. Proces posuzování vlivů koncepcí se zde realizuje v rámci institutu územního plánování.

## **Abstract**

This diploma thesis deals with environmental impact assessment, and is mainly focused on so-called SEA procedure. The objective of this thesis is to analyse how the Czech law reflects the requirements prescribed by international and European law. The first paragraph provides the definition of the whole concept of environmental impact assessment procedure and enumerates legal principals having a substantial influence on the formation and application of legislation. In the second paragraph, the thesis looks back to the historical roots of procedure and it also describes EIA procedure in details. Furthermore, in this paragraph the main international and European legislation are being analysed. The requirements, which are essential for the Czech legislation, are also being identified. The third paragraph probes the general form of SEA procedure in the Czech legislation and the conformity of the Czech legislation contained in the Environmental Impact Assessment Act making provisions for the requirements of international and European law is examined as well. In the last paragraph, the special form of SEA procedure within the Building Act is being described. Strategic Environmental Assessment is carried out as a part of spatial and land use planning.

## **Summary**

### **Process of Environmental Impact Assessment (EIA, SEA)**

This diploma thesis deals with environmental impact assessment, and is mainly focused on so-called SEA procedure. The objective of this thesis is to analyse how the Czech law reflects the requirements prescribed by international as well as European law.

The thesis is divided into four main paragraphs. The first paragraph provides the definition of the whole concept of environmental impact assessment procedure identifies its historical grounds and enumerates legal principals having a substantial influence on the formation and application of environmental impact assessment legislation.

In the second paragraph, the thesis looks back to the historical roots of environmental impact assessment procedure, its first occurrence and further establishment in the field of environmental law. It also describes EIA procedure in details including all the relevant sources of international and European applicable law. The chosen structure follows the logical order of things, since EIA procedure is older and thus a direct predecessor of SEA procedure. Strategic Impact Assessment retained not only a terminological background, but also the main focal points of the relevant legislation. Furthermore, in this paragraph the main international and European legislation (The SEA Directive, The Aarhus Agreement and The Kiev Protocol) are being analysed. The corresponding requirements, which are essential for the Czech legislation, are also being identified.

The third paragraph probes the general form of SEA procedure in the Czech legislation. Inter alia it contains interpretation of the Czech and Czechoslovak history of Strategic Environmental Assessment. The main sources of law are being subjected to an in-depth analyses and the dichotomy in legislation, since some part of issue falls within the scope of the Environmental Impact Assessment Act and some part within the Building Act, is being explained. In this part of the thesis, the conformity of the Czech legislation contained in the Environmental Impact Assessment Act making provisions for the requirements of international and European law is examined as well.

In the last paragraph, the special form of SEA procedure within the Building Act is being described. Strategic Environmental Assessment is carried out as a part of spatial and land use planning and is a part of significant amendments coming into force on, 1<sup>st</sup> of January 2013. Creation procedure of zoning plan at national, regional and municipal level is being analysed due to the proper implementation of requirements entrenched in The SEA Directive, The Aarhus Agreement and The Kiev Protocol.

### **Klíčová slova**

proces SEA, územní plánování, účast veřejnosti

### **Key words**

SEA Procedure, Spatial and Land Use Planning, Public Participation