



V Praze dne 29. března 2023

PÍSEMNÉ VYJÁDŘENÍ

předkládané v souladu s článkem 23 Protokolu o Statutu Soudního dvora Evropské unie

ČESKOU REPUBLIKOU

zastoupenou panem Martinem Smolkem a panem Jiřím Vláčilem

ve věci C-727/22

Friends of the Irish Environment

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžných otázkách, které Soudnímu dvoru předložil na základě článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie irský *Supreme Court* dne 25. listopadu 2022.

Česká republika předkládá k výše uvedené věci následující písemné vyjádření:

1 SKUTKOVÝ RÁMEC PŘÍPADU A ŘÍZENÍ PŘED VNITROSTÁTNÍM SOUDEM

1 V podrobnostech sporu Česká republika odkazuje na text předkládacího rozhodnutí.

2 RELEVANTNÍ USTANOVENÍ VNITROSTÁTNÍHO A UNIJNÍHO PRÁVA

2 Česká republika odkazuje na relevantní ustanovení vnitrostátního a unijního práva uvedená v předkládacím rozhodnutí.

3 PŘEDBĚŽNÉ OTÁZKY PŘEDLOŽENÉ SOUDNÍMU DVORU

3 Soudnímu dvoru byly předloženy následující otázky:

1) Musí být čl. 2 písm. a) směrnice SEA ve spojení s čl. 3 odst. 2 písm. a) vykládán v tom smyslu, že opatření přijaté výkonnou mocí členského státu z důvodů jiných, než právního nebo správního donucení, a nikoli na základě jakéhokoli správního nebo právního opatření, může představovat plán nebo program, na který se směrnice vztahuje, pokud takto přijatý plán nebo program stanoví rámec pro následné schválení nebo odmítnutí záměru, a tedy splňuje test podle čl. 3 odst. 2 směrnice?

2(a): Musí být čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 8 a 9 směrnice SEA vykládán v tom smyslu, že plán nebo program, který obsahuje konkrétní, byť označené za „orientační“, ustanovení o přidělení finančních prostředků za účelem vybudování určitých infrastrukturních projektů s cílem podpory strategie územního rozvoje jiného plánu, který sám tvoří základ navazující strategie územního rozvoje, by sám mohl být plánem nebo programem ve smyslu směrnice SEA?

2(b): Je-li odpověď na otázku 2(a) kladná, je třeba plán, jehož cílem je přidělení zdrojů, považovat za rozpočtový plán ve smyslu čl. 3 odst. 8?

3(a): Musí být článek 5 a příloha 1 směrnice SEA vykládány v tom smyslu, že je-li požadováno posouzení vlivů na životní prostředí podle čl. 3 odst. 1, zpráva o vlivech na životní prostředí, která je v něm stanovena, by měla, jakmile jsou k upřednostňované možnosti identifikována rozumná náhradní řešení, provést na srovnatelném základě posouzení upřednostňované možnosti a rozumných náhradních řešení?

3(b): Je-li odpověď na otázku (a) kladná, je požadavek směrnice splněn, pokud jsou rozumná náhradní řešení posouzena na srovnatelném základě před výběrem upřednostňované možnosti a poté je posouzen návrh plánu nebo programu a úplnější posouzení vlivů na životní prostředí je následně provedeno pouze s ohledem na upřednostňovanou možnost?

4 STANOVISKO ČESKÉ REPUBLIKY K PŘEDLOŽENÝM PŘEDBĚŽNÝM OTÁZKÁM

4.1. K první předběžné otázce

- 4 První položenou otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda do působnosti směrnice 2001/42¹ spadá opatření přijaté výkonnou mocí členského státu, aniž by vnitrostátní právo přijetí takového opatření výslovně předvíдалo.
- 5 K této otázce uvádí Česká republika následující.
- 6 **Zaprvé**, vzhledem k formulaci otázky Česká republika předně uvádí, že při posuzování působnosti směrnice je třeba nejdříve zkoumat, zda dotčené opatření spadá pod čl. 2 písm. a) směrnice. Pokud tomu tak není, pak už je irelevantní, zda jsou naplněna kritéria čl. 3 odst. 2 směrnice.
- 7 Jak uvedl Soudní dvůr, „*plány a programy, které odpovídají požadavkům čl. 2 písm. a) směrnice SEA, mohou být předmětem posouzení vlivů na životní prostředí, pokud se jedná o některý z plánů a programů uvedených v článku 3 směrnice SEA.*“² Nejprve se tedy musí vyřešit, zda se jedná o „plán nebo program“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice, který spadá do působnosti směrnice, a teprve pokud ano, tak lze řešit, zda u tohoto opatření má probíhat posouzení vlivů na životní prostředí ve smyslu článku 3 směrnice.
- 8 **Zadruhé**, čl. 2 písm. a) směrnice uvádí dvě kumulativní podmínky, které musí být splněny, aby se jednalo o „plán nebo program“ ve smyslu směrnice.
- 9 Jednak musí být připravovány nebo přijaty orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo připravovány úřadem pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou. Tato podmínka je dle předkládajícího soudu splněna.³
- 10 Klíčové je tedy splnění podmínky druhé, dle které plány či programy musí být „*vyžadovány právními a správními předpisy*“. Soudní dvůr již potvrdil, že tato podmínka nevyžaduje, aby bylo přijetí těchto plánů či programů dle vnitrostátního práva za všech okolností povinné.⁴ Postačuje, když se jedná o plány či programy, „*jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí orgány příslušné pro jejich přijímání, jakož*

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice“).

² Srov. rozsudek *Terre wallonne*, C-321/18, EU:C:2019:484, bod 36.

³ Srov. bod 13 předkládacího rozhodnutí.

⁴ Srov. rozsudek *Inter-Environnement Bruxelles a další*, C-567/10, EU:C:2012:159, body 28 a 29.

i postup jejich přípravy“.⁵ Z předkládacího rozhodnutí není zřejmé, zda jsou v případě Národního rámce pro plánování tyto podmínky splněny. Vzhledem k tomu, že je tento dokument přijímán pouze na základě obecného zmocnění ve vnitrostátní ústavě, zdálo by se, že tyto podmínky splněny nejsou, jelikož předpokládají vyšší konkrétnost vnitrostátního práva z hlediska právního základu⁶ či z hlediska vymezení postupu přípravy daného dokumentu.

11 Výklad, dle kterého by k naplnění podmínky „vyžadování“ plánu či programu ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice stačilo, aby byl přijat na základě obecného zmocnění v ústavě, by tuto podmínku připravil o smysluplný obsah. V podstatě jediné plány, které by se na základě tohoto kritéria mohly ocitnout mimo působnost směrnice, by byly plány a programy přijaté *contra legem*.

12 Konečné posouzení tohoto aspektu je každopádně úlohou vnitrostátního soudu.

4.2. Ke druhé předběžné otázce

13 Druhou položenou otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda do působnosti směrnice spadá plán nebo program, který obsahuje ustanovení o přidělení finančních prostředků na infrastrukturní projekty, jejichž cílem je podpora strategie územního rozvoje obsažené v jiném plánu.

14 Česká republika je přesvědčena, že odpověď na tuto otázku musí být záporná.

15 **Zaprvé**, nejprve je třeba posoudit, zda má být působnost směrnice na plán nebo program tohoto typu posuzována samostatně, nebo ve spojení se souvisejícím jiným plánem, který obsahuje strategii územního rozvoje.

16 Česká republika je přesvědčena, že v tomto ohledu je klíčové, zda byl plán nebo program týkající se přidělení finančních prostředků přijat jako součást plánu obsahujícího strategii územního rozvoje (například jako příloha). V takovém případě by se z hlediska směrnice fakticky jednalo o jeden plán či program, jehož součástí by byl aspekt financování, tudíž by bylo třeba posoudit působnost směrnice společně vůči celému takovému plánu či programu. Pokud byl naopak plán nebo program týkající se přidělení finančních prostředků přijat

⁵ Srov. rozsudek *Inter-Environnement Bruxelles a další*, C-567/10, bod 31; rozsudek *Thybaut a další*, C-160/17, EU:C:2018:401, bod 43; rozsudek *Terre Wallone*, C-321/18, body 34 a 35.

⁶ Srov. rozsudek *Bund Naturschutz in Bayern*, C-300/20, EU:C:2022:102, bod 37.

samostatně, pak musí být samostatně posuzována i působnost směrnice na tento plán či program.

- 17 Samostatnému posouzení z hlediska působnosti směrnice přitom nebrání ani to, že na sebe oba plány či programy navazují nebo že byly přijaty ve stejný okamžik. Směrnice ostatně v Příloze I bodě a) předvídá, že plán nebo program může mít vztah k jiným příslušným plánům nebo programům.
- 18 Z předkládacího rozhodnutí se zdá, že dotčený Národní plán rozvoje je přijímán samostatně, nikoli například jako příloha Národního rámce pro plánování.⁷
- 19 **Zadruhé**, z hlediska hierarchie ustanovení směrnice je tedy primárně klíčové, zda dotčený Národní plán rozvoje sám o sobě naplňuje podmínky čl. 2 písm. a) směrnice (viz výše body 6 až 12). O naplnění těchto podmínek lze přitom pochybovat z důvodů uvedených v bodě 10 a 11 výše, konečné posouzení je každopádně úlohou vnitrostátního soudu.
- 20 **Zatřetí**, pokud by dotčený Národní plán rozvoje sám o sobě naplňoval podmínky čl. 2 písm. a) směrnice, tak by bylo dále třeba posoudit, zda se nejedná o finanční a rozpočtový plán nebo program, který směrnici v souladu s jejím čl. 3 odst. 8 vůbec nepodléhá. V této věci se dle všeho jedná právě o takový finanční a rozpočtový plán nebo program ve smyslu čl. 3 odst. 8 směrnice, když smyslem Národního plánu rozvoje je pouze zajištění financování konkrétních projektů, aniž by se tento dokument zabýval samotným plánováním.⁸

4.3. Ke třetí předběžné otázce

- 21 Třetí předběžnou otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda musí být čl. 5 směrnice v kombinaci s její přílohou I vykládán tak, že by zpráva o vlivech na životní prostředí měla provést srovnatelné posouzení upřednostňované možnosti a rozumných variant.⁹
- 22 Česká republika je přesvědčena, že čl. 5 směrnice vyžaduje srovnatelné posouzení rozumných variant, které jsou součástí koncepce předložené k posouzení SEA.

⁷ Srov. zejm. bod 24 předkládacího rozhodnutí. Ostatně i formulace druhé položené otázky hovoří o Národním rámci pro plánování jako o „jiném plánu“.

⁸ Srov. zejm. bod 24 předkládacího rozhodnutí.

⁹ Třetí předběžná otázka hovoří v českém znění o „rozmumných náhradních řešeních“. Vzhledem k jazykové revizi čl. 5 směrnice Česká republika uvádí „rozmumné varianty“ v souladu s terminologií jazykové revize. Viz *Oprava směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (Úřední věstník Evropských společenství L 197 ze dne 12. července 2001)*, dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0042>.

- 23 **Zaprvé**, úvodem je třeba zdůraznit, že tento požadavek se netýká jakýchkoliv myslitelných alternativ, ale výhradně rozumných variant ve smyslu čl. 5 směrnice, které jsou součástí zprávy o vlivech na životní prostředí ve smyslu tohoto ustanovení.
- 24 **Zadruhé**, účelem procesu SEA je zajistit vysokou míru ochrany životního prostředí.¹⁰ K dosažení tohoto cíle je třeba informovaného rozhodování o nejvhodnějším řešení. Vzhledem k tomu, že výstupy procesu SEA jsou podkladem pro rozhodování schvalovacího orgánu, je právě dostatek informací o jednotlivých variantách klíčový pro možnost informovaného rozhodování. Kdyby byl rozsah informací poskytnutých o upřednostňované variantě výrazně rozsáhlejší, zkreslil by se pohled na ostatní varianty a na jejich vlivy na životní prostředí. Takový podklad pro rozhodování by pak ovlivnil možnost vybrat nejvhodnější variantu a stal by se překážkou naplnění účelu procesu SEA.
- 25 Právě z toho důvodu čl. 5 odst. 1 směrnice výslovně uvádí, že ve zprávě o vlivech na životní prostředí se „*určí, popíšu a posoudí možné významné vlivy na životní prostředí vyplývající z provádění plánu nebo programu a rozumných variant s přihlédnutím k cílům a zeměpisné oblasti působnosti plánu nebo programu.*“ Jinak řečeno, posouzení vlivů na životní prostředí je vyžadováno jak pro provádění plánu nebo programu, tak pro rozumné varianty, aniž by byl mezi těmito posouzeními předpokládán zásadní kvalitativní rozdíl.¹¹
- 26 **Zatřetí**, tomuto výkladu ostatně plně odpovídají i vodítka k provedení směrnice přijatá Komisí. Konkrétně tento dokument uvádí, že úkolem zprávy o vlivech na životní prostředí je určit, popsat a vyhodnotit pravděpodobné významné vlivy plánu nebo programu a jeho rozumných variant. Zkoumání variant je přitom důležitým prvkem posuzování, což je podtrženo i jeho rozsahem, který je širší než v případě posuzování EIA.¹²
- 27 Výsledek posuzování musí být schopný vysvětlit, proč rozumné varianty nebyly zvoleny jako řešení. Jak uvádí Komise, k tomu je vhodné na posouzení rozumných variant aplikovat stejné požadavky, které jsou uvedeny v čl. 5 odst. 2 směrnice, a uvést ve vztahu k těmto rozumným variantám informace dle přílohy 1 směrnice.¹³

¹⁰ Viz čl. 1 směrnice, srov. též rozsudek *CFE*, C-43/18, EU:C:2019:483 bod. 36 a citovaná judikatura.

¹¹ Tato skutečnost zřetelně vyplývá i z různých jazykových znění tohoto ustanovení, zejména ze znění anglického či francouzského.

¹² Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, dostupné online na: <https://circabc.europa.eu/rest/download/7527027a-126a-49e2-92ef-3aac8159fbf6?ticket=> (dále jen „Guidance“), odst. 5.6.

¹³ Viz Guidance odst. 5.12.

- 28 **Začtvrté**, jak bylo uvedeno výše v bodě 23, popsané požadavky se týkají pouze rozumných variant, které jsou součástí předkládaného plánu či programu, nikoli jiných hypotetických možností provedení plánu či programu. V praxi je zpravidla zvažována celá škála variant, z nichž jsou do posuzování SEA vybrány jen některé, které jsou považovány za rozumné. Omezení povinnosti srovnatelného posuzování na rozumné varianty, které jsou součástí předložené dokumentace, zároveň zajišťuje, že dostatečné posouzení vlivů rozumných variant nebude pro předkladatele nepřiměřeně náročné.
- 29 **Zapáté**, vzhledem ke druhé části třetí položené otázky je třeba doplnit, že směrnice v čl. 5 odst. 1 řeší pouze to, které informace mají být součástí zprávy ve smyslu tohoto ustanovení. Skutečnost, že tato zpráva má obsahovat srovnatelné posouzení vlivů na životní prostředí ve vztahu k souvisejícímu plánu či programu i k identifikovaným rozumným variantám, tedy nijak nezasahuje do následného postupu zapracování a schválení vybrané varianty.

5 ODPOVĚĎ, KTEROU ČESKÁ REPUBLIKA SOUDNÍMU DVORU NAVRHUJE

Čl. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí je třeba vykládat v tom smyslu, že do působnosti této směrnice spadají plány či programy, které jsou připravovány nebo přijaty orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo připravovány úřadem pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a jejichž přijímání je upraveno ustanoveními vnitrostátního práva, která určí orgány příslušné pro jejich přijímání, jakož i postup jejich přípravy. Pokud se nejedná o „plán nebo program“ ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 2001/42, je z hlediska systematiky směrnice již irelevantní, zda dotčené opatření naplňuje kritéria čl. 3 odst. 2 směrnice 2001/42.

Čl. 3 odst. 8 směrnice 2001/42 je třeba vykládat v tom smyslu, že do působnosti směrnice nespadá plán nebo program, který obsahuje konkrétní, byť označené za „orientační“, ustanovení o přidělení finančních prostředků za účelem vybudování určitých infrastrukturních projektů, který se nezabývá samotným plánováním.

Čl. 5 směrnice 2001/42 v kombinaci s její přílohou I musí být vykládán tak, že zpráva o vlivech na životní prostředí musí provést srovnatelné posouzení upřednostňované možnosti i rozumných variant.

Jiří Vláčil

Zmocněnec pro zastupování
České republiky před Soudním dvorem EU

Martin Smolek

Vládní zmocněnec pro zastupování
České republiky před Soudním dvorem EU