

Analýza plánování dopravních staveb v České republice



Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci Finančního mechanismu EHP a Norského finančního mechanismu prostřednictvím Nadace rozvoje občanské společnosti.

Obsah:

1.	Úvod.....	4
2.	Sektorové plánování	6
2.1.	Proč sektorově plánovat	6
2.2.	Logický postup sektorového plánování (včetně povinnosti provést SEA)....	7
2.3.	Existující sektorové plány	10
2.3.1.	Dopravní politika 2005 – 2013	10
2.3.2.	GEPARDI	10
3.	Územní plánování	15
3.1.	Jak vypadá nové územní plánování?.....	15
3.2.	Politika územního rozvoje	17
3.2.1.	Příprava a schválení Politiky	17
3.3.	Zásady územního rozvoje	18
3.4.	Vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj.....	18
3.5.	Účast veřejnosti.....	19
3.5.1.	Zástupce veřejnosti	20
3.6.	Negativní zkušenosti z praxe	21
3.6.1.	Politika územního rozvoje	21
3.6.1.1.	Politika územního rozvoje 2006.....	21
3.6.1.2.	Politika územního rozvoje 2008.....	21
3.6.1.3.	Vyhodnocení vlivů Politiky územního rozvoje na udržitelný rozvoj	22
3.6.1.4.	Veřejnost a Politika územního rozvoje	22
3.6.2.	Zásady územního rozvoje	23
3.7.	Finanční náklady na pořízení návrhu zásad územního rozvoje a jeho vyhodnocení v jednotlivých krajích.....	25

1. Úvod

Význam dopravy, tj. možnosti lehce, rychle a bezpečně se dostat tam, kam potřebujeme, vnímá každý občan České republiky. Doprava je ovšem fenomén, který je nutno vnímat se všemi jeho projevy a důsledky – fenomén, ve kterém se nevyhnutelně promítají protichůdné zájmy. Obecný zájem je zřejmý: mít v České republice dostatečnou a kvalitní síť dopravních cest. S přihlédnutím ke všemu, co doprava obnáší, koho a jak se dotýká, je však také zřejmé, že o optimální podobě této dopravní sítě má každá zainteresovaná strana jinou představu.

Výhody rychlého dopravního spojení jsou zřejmé – pro obchodní sektor, služby, zaměstnance cestující dnes a denně za prací, pro turistický ruch. Zvýšený objem dopravy však také znamená nevyhnutelný nárůst negativních externalit. Česká republika se ocitá v situaci, kdy se připravuje zásadní rozšiřování a modernizace dopravy. Do této oblasti nyní směřuje závratný objem veřejných finančních prostředků – jak z daní českých poplatníků, tak z evropských fondů.

Následující analýza se přitom zaměřuje na dopravu silniční, s vědomím toho, že zde řečené lze zobecnit i na jiné druhy dopravy. Naše zaměření vyplývá jednak ze skutečnosti, že silniční doprava ukrajuje i nadále největší podíl z dopravního koláče, přičemž současně se s ní pojí nejvíce problémů a negativních jevů. Co tedy představuje dobrý úmysl postavit novou silnici či dálnici?

Nová dopravní stavba znamená vždy zásah do krajinného rázu, bez ohledu na zvolené stavebně-inženýrské řešení. Plocha, kterou tato stavba zaujímá, leckdy vyžaduje zábor půdy, kterou by jinak bylo možno využít pro zemědělství, lesní výrobu či jiné účely. Ochrana přírody a krajiny, včetně chráněných území nebo biosféricky cenných oblastí tzv. Natury 2000, musí mnohdy jít stranou s odkazem na veřejný zájem na výstavbě silnice či dálnice. Hluk z dopravy má zásadní dopady na lidské zdraví, výzkumy Světové zdravotnické organizace jednoznačně prokazují, v jakém množství je hluková zátěž pro člověka ještě přijatelná a kdy se již stává neudržitelnou. Již nyní jsou přitom na české hlukové mapě místa, kde jsou lidé vystaveni nadměrnému a pro své zdraví neudržitelnému hluku. Stejně tak se do okolí šíří prachové mikročástice (např. PM10), které se usazují v lidském dýchacím ústrojí. Bez ohledu na splašky a úniky benzínu, motorových olejů a jiných látek do okolí, výfukové plyny jsou faktorem s nepříznivými důsledky nejen krátkodobými (tj. například smogová situace ve městech způsobená mj. hustou městskou dopravou), ale zásadně zhoršují kvalitu ovzduší v déleodobém horizontu, působí společně s energetickým sektorem jako největší přispěvatelé ke globálnímu oteplování.

Zde nastíněné projevy (nejen) silniční dopravy kladou velké nároky na kompetentní orgány, zodpovědné za přípravu a plánování v oblasti dopravy. Vláda, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo pro místní rozvoj (a další ministerstva, která mají do tohoto procesu zasahovat – zejména Ministerstvo životního prostředí) a subjekty investorské (v našem případě Ředitelství silnic a dálnic), společně sdílí odpovědnost za to, že

uvedené finanční prostředky budou vyčerpány efektivně a transparentně a budou vloženy do takových dopravních staveb, které Česká republika potřebuje. Předpokládá to, že tyto orgány mají jasnou koncepci výstavby dopravní infrastruktury, podloženou nezávislými a odbornými studiemi.

Strategické plánování v České republice však dlouhodobě vykazuje mnoho nedostatků. Jde zejména o nesystematické propojení mezi jednotlivými koncepčními nástroji jako je Dopravní politika a územními plány, zejm. Politikou územního rozvoje a zásadami územního rozvoje jednotlivých krajů, a mezi procesy EIA na jednotlivé dopravní stavby, kdy mnohdy proběhne posouzení vlivů konkrétní dálnice ještě dříve, než se začne projednávat příprava plánovacích dokumentů.

V České republice vedle sebe existuje několik úrovní strategického plánování. To způsobuje nepřehlednost a složitost celého systému pro veřejnost a důsledkem také je nekvalitní posuzování dopadů dopravních staveb na životní prostředí a veřejné zdraví, především kumulativních a synergických vlivů. Proto rozdělíme strategické plánování na dvě hlavní odnože - územní plánování a sektorové plánování.

Koncepce, politiky a plány by se vždy měly pořizovat v určité hierarchii – např. by se nejdříve měla schválit obecná dopravní politika a podrobnější plán s multikriteriální analýzou. Teprve na ně by měly navazovat územní plány – Politika územního rozvoje, pak zásady územního rozvoje a nakonec územní plány obcí, které by respektovaly již přijaté koncepce. Všechny tyto strategie samozřejmě mají být řádně posouzeny v rámci SEA a hodnocení dopadů na soustavy lokalit Natura 2000. Teprve z takto naplánované a posouzené výstavby by měly vycházet při povolování jednotlivých staveb místní stavební úřady. Předkládaná analýza má za cíl zasvětit do sektorového plánování dopravy, objasnit zásadní význam toho, aby toto plánování probíhalo co nejkvalitněji, a zároveň demonstrovat, že realita dopravního plánování v České republice trpí zásadními nedostatky, jejichž cena je po všech stránkách pro každého z nás příliš vysoká.

2. Sektorové plánování

2.1. Proč sektorově plánovat

Státní území České republiky vymezené státní hranicí představuje obrovský potenciál pro rozvíjení celé řady záměrů, které se jej více či méně dotýkají. Na druhé straně, není to potenciál neomezený a všechny projekty s velkým územním dopadem by proto měly vycházet z jasné a srozumitelné koncepce, která navíc nebude zohledňovat pouze své úzké zájmy, ale zohlední i existenci zájmů jiných, např. ochranu přírody v chráněných územích nebo ochranu krajinného rázu. Budeme-li se soustředit čistě na dopravní sektor, je zřejmé co neexistence koncepce v dopravně-územním plánování může způsobit – mj. výstavbu zbytečných kilometrů dálnic a silnic se všemi jejich negativními faktory – zabránění zemědělské či lesní půdy, znečištění ovzduší, hluk, narušení krajinného rázu, atp. To vše za vysoké finanční položky – hrazené z veřejných financí, tudíž každým daňovým poplatníkem.

Výstavba kvalitních dopravních komunikací je v zájmu České republiky. Na druhé straně je v zájmu České republiky výstavba takových dálnic či železnic, které jsou z hlediska dopravního propojení nezbytné, vzhledem k dopravní intenzitě, technické náročnosti na výstavbu, a to i navzdory výše uvedeným negativním projevům (tzn., že danou dopravní tepnu nelze postavit jinudy, levněji a s méně nepříznivým vlivem na okolí).

Taková východiska kladou na sektorové plánování co do jejich kvality vysoké nároky. Legislativně přitom za jejich vypracování na nejvyšší úrovni zodpovídá vláda (s ohledem na vlastní programová prohlášení¹ a následně přijatá usnesení, např. Strategie udržitelného rozvoje ČR schválená usnesením vlády ze dne 8. prosince 2004 č. 1242/2004, která má být základním kamenem pro zpracování všech dalších sektorových politik) a Ministerstvo dopravy (dle § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění, odpovídá MD za tvorbu státní politiky v oblasti dopravy a v rozsahu své působnosti za její uskutečňování.) Koncepční materiály tohoto typu se přitom přijímají nejčastěji formou usnesení vlády, k jehož právní závaznosti nutno podotknout, že zavazují pouze vládu, ministerstva a ústřední orgány státní správy a jim podřízené orgány státní správy. Jinými slovy, vláda, resp. ministerstva jsou jednou přijatými usneseními vlády vázána a jsou povinny je dodržovat, řídit se jimi a odvíjet od nich svou další činnost. Povinnost respektovat tato usnesení naopak nemají bez dalšího obce a kraje při

¹ Z programového prohlášení současné vlády: „Vláda vypracuje harmonogram výstavby dopravní infrastruktury, určí priority jednotlivých staveb podle jejich dopravního a ekonomického přínosu a vlivu na životní prostředí a na základě těchto podmínek zajistí potřebné rozložení investic do všech druhů dopravy (železniční, silniční, letecká a vodní) s upřednostněním budování silničních obchvatů obcí před stavbou nových úseků dálnic a rychlostních silnic. Přednostně budou realizovány stavby rozestavěné při maximální snaze všech stran o možné kompromisy v otázkách životního prostředí.“ Viz www.zmenyprobudoucnost.cz

výkonu samostatné působnosti. V přenesené působnosti z nich vycházet musí jenom tehdy, pokud jim tuto povinnost uloží jiný zákon.²

2.2. Logický postup sektorového plánování (včetně povinnosti provést SEA)

Ministerstvo dopravy, odpovědné za sektor dopravy přijalo dne 13. července 2005 usnesení č. 882 k Dopravní politice České republiky pro léta 2005 – 2013 (dále jako „Dopravní politika“). Dopravní politika představuje vrcholný strategický dokument resortu doprava. Deklaruje, co musí v oblasti dopravy učinit stát a jeho výkonná moc, jaké jsou priority a na jaké oblasti je přitom nutno brát ohled (bezpečnost, udržitelný rozvoj, ekonomika, ekologie, veřejné zdraví). Zohledňuje také mezinárodní závazky České republiky. Dopravní politika vymezila následující (globální) cíl – „vytvořit podmínky pro zajištění kvalitní dopravy zaměřené na její ekonomické, sociální a ekologické dopady v rámci principu udržitelného rozvoje a položit reálné základy pro nastartování změn proporcí mezi jednotlivými druhy dopravy.“ Jako priority uvádí:

- zavádění výsledků výzkumu a vývoje, nových progresivních technologií včetně inteligentních dopravních systémů a služeb (telematiky)
- rovnost šancí a sociální politika
- vytváření podmínek pro zachování konkurenceschopnosti českých dopravců v podmínkách otevřeného trhu
- omezování vlivů dopravy na životní prostředí a veřejné zdraví v souladu s principy udržitelného rozvoje.

Stanovuje dále, že při přípravě legislativních i ekonomických nástrojů regulace dopravy a rozvoje infrastruktury se musí směřovat k optimalizaci dopravních systémů, v jejímž rámci budou rozvíjeny ty druhy dopravy, které jsou šetrnější k životnímu prostředí. Zohledňuje také vstup České republiky do Evropské unie.

Vzhledem k vysoké obecnosti dané strategickým významem tohoto plánovacího dokumentu (Dopravní politika sama nezakotvuje konkrétní dopravní projekty, které je nutno v daném plánovacím období realizovat, určuje směr vývoje sektoru dopravy ve střednědobém horizontu – závazky v ní vymezené mají odpovídající obecnou úroveň typu „zabezpečit kvalitnější řešení tranzitní dopravy obcemi“, „pokračovat ve výstavbě úseku transevropské sítě TEN-T v České republice“ atd.) je logickým krokem č. 2 v sektorovém plánování dopravy koncepce, která Dopravní politiku a opatření v ní vymezená rozpracuje. Dopravní politika s tzv. návaznými strategickými dokumenty

² Zde po konzultaci s vendy vložit jak to pak je v územním plánování – příprava PUR, ZUR a ÚP – je u všech tří v přenesené působnosti, takže by to mělo zohledňovat, konečné rozhodnutí dělají ale zastupitelstva a tam je to samostatná působnost

počítá, jejich „úkolem je rozpracovat opatření z dokumentu Dopravní politika a navrhnout strategii k jejich naplnění včetně finančního zajištění.“ Tohoto si bylo MD a vláda vědoma a při schvalování Dopravní politiky v usnesení č. 882 bylo ministru dopravy uloženo, aby do 31. prosince 2005 předložilo Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury (dále též „GEPARDI). V tomto dokumentu se tak již měly objevit konkrétní záměry dopravních projektů a měly být vyhodnoceny s ohledem na celkovou dopravní strategii a na cíle v Dopravní politice vymezené. Součástí se mělo stát socio-ekonomické hodnocení - multikriteriální analýza, která by doslova seřadila jednotlivé navrhované dopravně-stavební projekty a zřetelně tak odkryla, které z nich jsou prioritní a měly by tedy být nejdříve a s největším úsilím připraveny pro realizaci.

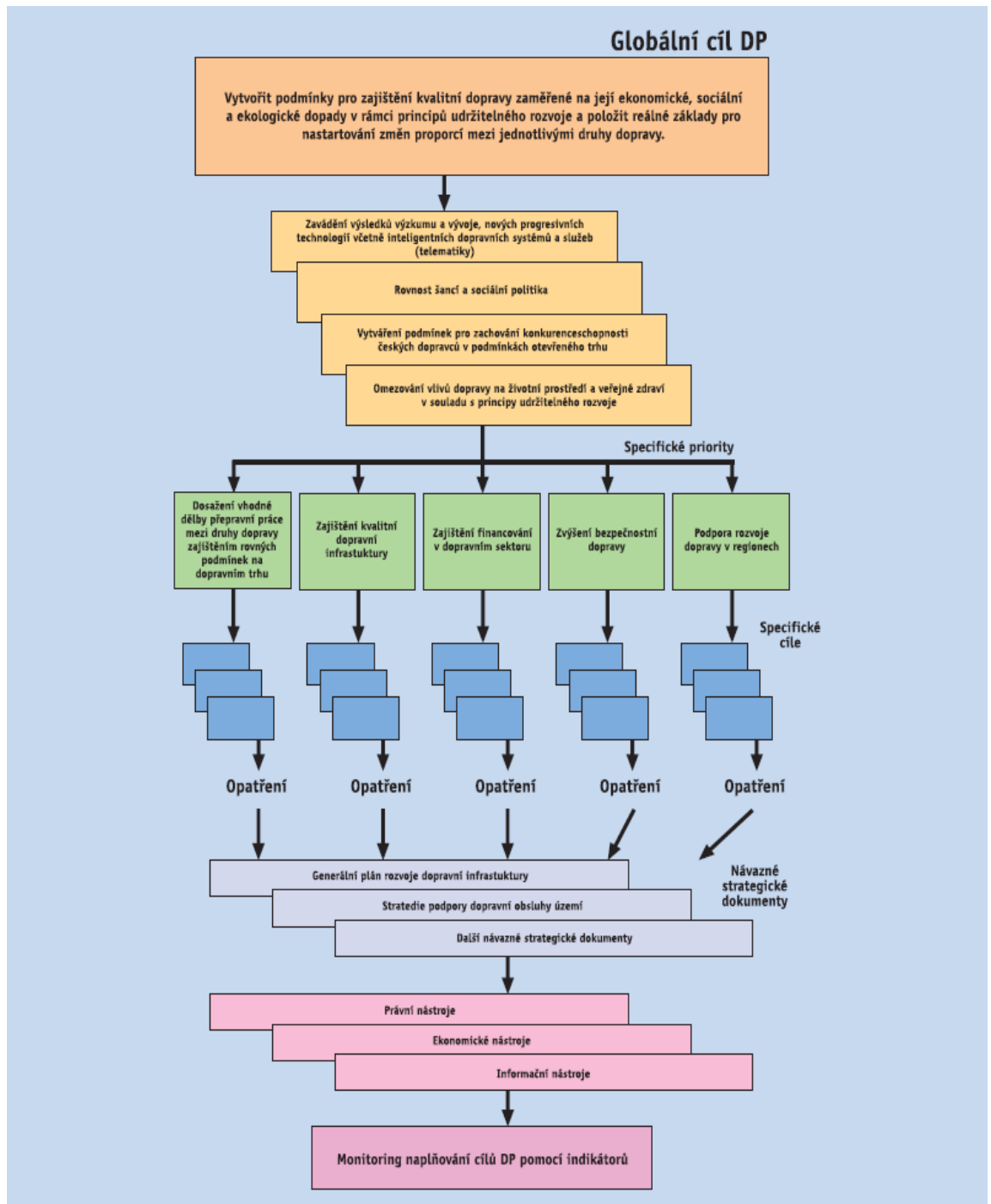
Jak opatření stanovená v Dopravní politice, tak zejména závěry vyplývající z podrobnějšího „dopravního“ plánu, kterým je GEPARDI (ale také předvídaná Strategie podpory dopravní obsluhy území), pak mají dle Dopravní politiky být realizovány skrze nástroje právní, ekonomické a informační. Právními nástroji se přitom rozumí zejména novelizace „složkových“ a jiných dopravních zákonů. Důležité však je, že tyto návazné strategické dokumenty mají být dle Dopravní politiky zpracovány variantně „tak, aby bylo možné eliminovat případná rizika při jejich naplňování (např. omezené finanční zdroje, střet s ostatními prioritami společnosti, apod.)“

Usnesení č. 882 počítá s tím, že sektorové plány a koncepce mohou vznikat i na úrovni samosprávy. Obsahuje v tomto směru doporučení hejtmanům a primátorům statutárních měst, aby při zpracování vlastních dopravních koncepcí ze zásad Dopravní politiky vycházeli.

Pomyslným třetím logickým krokem pak musí být stav, kdy se principy, opatření a závěry Dopravní politiky a GEPARDI promítnou do „dopravní reality“, tj. do výstavby konkrétních dopravních projektů. Zde je zřejmé, že se nelze obejít bez návaznosti na územní plánování. Lze tomu rozumět tak, že z těchto sektorových plánovacích dokumentů by se mělo vycházet při všech návazných procesech a řízeních týkajících se konkrétního dopravního záměru, zejména v územním plánování a následném územním a stavebním řízení.

V jakémkoliv plánování, tj. i sektorovém, i územním, je Česká republika povinna dodržovat závazky plynoucí pro ni nejen z českého práva, ale také z práva evropského. V tomto ohledu je pro dopravní plány a koncepce zejména zásadní směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. „Plány a programy“ se v souladu s touto směrnicí rozumí takové plánovací dokumenty, které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni. Všechny tyto plány podléhají posuzování vlivů na životní prostředí. Směrnicí provádí zákon č. 100/2001 Sb. (zákon o EIA a SEA) – upravuje tak důležité povinnosti kladené na proces SEA, mj. širokou účast veřejnosti na tomto hodnotícím procesu, povinnost zpracovat a

posoudit dostupné alternativy, provést přeshraniční posuzování vlivů (tj. za účasti sousedního státu, který také může být daným plánem či koncepcí ovlivněn atp.)



Obr. 1 Struktura Dopravní politiky České republiky pro léta 2005 – 2013³

³ http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/652F57DA-5359-4AC6-AC42-95388FED4032/0/MDCR_DPCR20052013_UZweb.pdf

2.3. Existující sektorové plány

V předchozí části analýzy jsme nastínili, jak by měl ideálně vypadat stav sektorového dopravního plánování. V této části bude popsán reálný stav současného sektorového plánování. Jak bude patrné, česká dopravně-plánovací realita se výše uvedenému modelu zdaleka nepodobá.

2.3.1. Dopravní politika 2005 – 2013

Tato koncepce byla přijata zmíněným usnesením vlády č. 882/2005 jakožto vrcholný strategický dokument, zakotvující dlouhodobé obecné cíle, ke kterým má směřovat rozvoj dopravní infrastruktury v České republice. Stanovuje globální cíl DP (viz výše), 4 průřezové priority (viz výše), 5 tzv. specifických priorit (dosažení vhodné dělby přepravní práce mezi druhy dopravy zajištěním rovných podmínek na dopravním trhu, zajištění kvalitní dopravní infrastruktury, zajištění financování v dopravním sektoru, zvýšení bezpečnosti dopravy, podpora rozvoje dopravy v regionech), které dále rozvádějí tzv. specifické cíle a na ně mají navázat konkrétní opatření, v souladu s GEPARDI a Strategii podpory dopravní obsluhy území.

Dopravní politika nahradila stávající Dopravní politiku schválenou v roce 1998 (usnesení vlády č. 413/1998). Hlavním impulzem pro její zpracování přitom byl evropský vývoj, zejména přijetí Bílé knihy EU: Evropská dopravní politika pro rok 2010 – čas rozhodnout (2001), která velmi kriticky zhodnotila dosavadní upřednostňování dělby přepravní práce ve prospěch těch dopravních oborů, které mají nejhorší vliv na okolí.

Jako obecný dokument byla Dopravní politika podrobena jako vůbec první obecná koncepce na národní úrovni v České republice v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí dle novelizovaného zákona č. 100/2001 Sb. – procesem SEA včetně prvního vyhodnocení vlivu překládané koncepce na lokality soustavy Natura 2000. Vzhledem k vysoké míře obecnosti samotné Dopravní politiky probíhal i proces posuzování SEA na velmi obecné úrovni, zapojení veřejnosti pochopitelně nebylo velké a závěrečné stanovisko SEA nemohlo řešit otázku dopadu projektů a jejich alternativ na životní prostředí.

2.3.2. GEPARDI

V Dopravní politice byl vyjádřen záměr, že obecné a konceptuální myšlenky obsažené v Dopravní politice by měly být dále rozvedeny a zkonkretizovány v navazujícím dokumentu nazvaném Generální plán výstavby dopravní infrastruktury (GEPARDI). V Dopravní politice se uvádí, že jeho cílem je „zpracovat detailní plán rozvoje dopravní infrastruktury včetně návrhu takového finančního modelu, který bude optimálně využívat veřejných zdrojů rozpočtů ČR při maximálním využití finančních zdrojů EU.“ Mělo se přitom vycházet ze tří částí: 1. Dopravní prognóza, 2. Metodika financování dopravy, 3. Inovační technologie. Dopravní prognóza měla stanovit scénář vývoje objemových a výkonových ukazatelů jednotlivých druhů osobní a nákladní

dopravy v ČR. Zároveň měly být v GEPARDI nezávisle oceněny vybrané projekty (a porovnány s oficiálními odhady finančních nákladů a očekávaných přínosů jednotlivých projektů). Vycházet se mělo z komplexní databáze informací o jednotlivých projektech, která měla zahrnovat informace o naléhavosti potřeb stavby, ekologických rizicích, vztahu k mezinárodním závazkům, zohlednit kritéria bezpečnostních a nákladových přínosů pro uživatele infrastruktury atd. Metodika financování měla zajistit, že u projektů bude též známo, jaké jsou možné zdroje jejich financování, jaký bude objem tohoto financování atd.

Podle Ministerstva dopravy měl tento dokument mj. vymezit specifické priority důležitých projektů mezinárodního, státního i mezi-regionálního významu. Vlastními slovy Ministerstvo dopravy GEPARDI prezentuje následovně:

GEPARDI má pro období 2007 – 2013 stanovit:

- Konkrétní priority rozvoje dopravní infrastruktury v České republice podle priorit dopravní politiky a dalších důležitých souvisejících dokumentů a dohod
- Priority významných projektů mezinárodního, státního a nadregionálního významu podle jejich socio-ekonomické účinnosti a naléhavosti
- Strategii reálného financování plánu včetně vyvážené finanční alokace konkrétním prioritám/opatřením/projektům
- Rámcový plán implementace velkých projektů v období plánu podle jejich úrovně priority a závaznosti
- Rámec pro implementaci, monitorování a průběžné hodnocení plánu
- Doporučení pro celkový systém průběžného plánování a financování dopravní infrastruktury na národní úrovni.

Fakticky tak Gepardi mohlo představovat plán, který by se stal základním referenčním rámcem při implementaci konkrétních klíčových projektů a celkovým rámcem pro jejich financování.

Práce na GEPARDI byly sice zahájeny v souladu s dikcí usnesení vlády č. 882 z roku 2005, jeho příprava byla ovšem přerušena a nakonec bez dalšího ukončena. Návrh tohoto dokumentu, ovšem bez jeho zásadní části – multikriteriální socioekonomické analýzy - byl podroben procesu SEA, ani ten však nebyl nikdy dokončen. Vypracování multikriteriální analýzy dospělo do fáze závěrečného návrhu (III. Část GEPARDI) – proces jejího vypracování totiž zůstal bez ohledu na zbytek GEPARDI nepřerušen, jasně hovořící závěry této multikriteriální analýzy ovšem nikdy

nebyly zveřejněny. Přitom z této analýzy vyplývalo mj. to, že některé dnes politicky velice razantně prosazované projekty výstavby dopravní infrastruktury (jako např. rychlostní silnice R43 a R52) byly s ohledem na dopravní potřeby České republiky a stanovené priority až na úplném konci seznamu plánovaných projektů s nejnižším počtem hodnotících bodů.

Na webových stránkách Ministerstva dopravy⁴ se stále dozvídáme o tom, co GEPARDI představuje, co má obsahovat a jaké má v tomto ohledu ministerstvo ambice. Najdeme tam taktéž odkaz na vlastní webové projekty údajně připravovaného GEPARDI, které jsou však již hodnou dobu nefunkční. O tom, že práce na GEPARDI se fakticky zastavily, plán nebyl nikdy dopracován, zveřejněn a schválen, ovšem Ministerstvo dopravy mlčí. Přitom již v mezidobí navrhlo a prosadilo další usnesení vlády o tzv. Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury, který se měl, leč nestal, náhradou za nedokončené GEPARDI (viz níže). Ministerstvo tak na veřejnosti vytváří mylný dojem, že povinnost vyplývající z usnesení vlády č. 882, konkrétně jeho bodu II.3.a), které ukládá místopředsedovi vlády a ministru dopravy předložit vládě do 31. prosince 2005 Generální plán rozvoje dopravní infrastruktury, byla splněna, resp. že se na jejím splnění intenzivně pracuje.

Ve skutečnosti vláda v sektorovém plánování dopravy neplní ani toto usnesení ani vlastní programové prohlášení, jelikož k určení priorit jednotlivých staveb podle jejich dopravního a ekonomického přínosu a vlivu na životní prostředí doposud nedošlo. Dálnice a silnice (vedle dalších komunikací) se ovšem čile připravují a staví, otázkou tedy zůstává, na základě jakých koncepčních materiálů, resp. jestli se tak vůbec děje podle nějaké strategické koncepce.

Dne 19. září 2007 přijala vláda usnesení č. 1064 o Harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury v letech 2008 až 2013. Tímto usnesením schválila tento Harmonogram (dále jako „HVDI“) jakožto „*indikativní finanční výhled financování dopravní infrastruktury z veřejných zdrojů*“. To, že se jedná pouze o indikativní plán, vyplývá i z druhého bodu usnesení, které umožňuje ministru dopravy HVDI průběžně aktualizovat podle aktuálních potřeb financování dopravní infrastruktury.

Podle vyjádření úředníků ministerstva dopravy a odpovědí MD na výtky z meziresortního připomínkovacího řízení k HVDI vyplývá mj. to, že HVDI je na ministerstvu vnímáno jako adekvátní náhrada za nedokončené GEPARDI. Jak z usnesení vlády, tak i ze samotného HVDI však je zřejmé, že tuto ambici si HVDI jednak neklade, jednak ani nenaplnuje. Zatímco GEPARDI mělo mj. vycházet z mezinárodního srovnání metodik plánování a financování, prognózy budoucí poptávky pro různé druhy dopravy a multi-kriteriální analýzy atraktivity a proveditelnosti velkých významných projektů, HVDI je pouze indikativním seznamem dopravních staveb, na jejichž přípravě a realizaci může vláda (resp. MD, resp. ŘSD) pracovat v období do roku 2013. HVDI ani zdaleka nesplňuje to, co se očekávalo od GEPARDI (zcela jiné zadání a nastavení cílů).

⁴ <http://www.mdcr.cz/cs/Strategie/GEPARDI/GEPARDI.htm>

Zejména nevychází z potřebné (a v programovém prohlášení slibované) multikriteriální analýzy, která by navrhované projekty posoudila z hlediska dopravního, společenského a ekonomického přínosu a z hlediska vlivu na životní prostředí. HVDI tedy namísto toho, aby jasně a zřetelně vybralo z velké sumy navrhovaných dopravních projektů ty, které jsou pro Českou republiku prioritou a přínosem (což byl hlavní smysl GEPARDI), jednoduše zapisuje na seznam všechny současné dopravní záměry s tvrzením, že stavět se mohou všechny.

Chybějící multikriteriální analýza je zásadním nedostatkem jak HVDI tak celého sektorového, a v (případné) návaznosti na něj i územního, plánování dopravních staveb v ČR. Stejně tak je nedostatkem neexistence konkrétnější koncepce rozvádějící a konkretizující obecnou Dopravní politiku, která by byla posouzena z hlediska vlivů na životní prostředí (SEA), tzn. koncepce obsahující konkrétní dopravní záměry a jejich vliv na životní prostředí. Jak již bylo řečeno, SEA na GEPARDI dokončena nebyla, v případě HVDI pak jeho povaha indikativního finančního výhledu posloužila jako argument, proč hodnocení SEA vůbec neprovádět. V něm zařazené zcela konkrétní dopravní projekty tak nejsou mezi sebou vůbec z tohoto úhlu pohledu poměřeny. Z Harmonogramu je přitom zřetelné, že se jedná o politický kompromis – některé nejkontroverznější projekty byly ze seznamu vytaženy a v usnesení vlády k HVDI přímo určeny k tomu, aby v jejich případě došlo k posouzení jejich alternativních řešení.

Tristní je současný stav sektorového plánování také v oblasti posuzování vlivů (zde obecně dopravy a dopravních projektů) na životní prostředí. K tomu nás zavazuje směrnice č.2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (směrnice SEA), stejně jako zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů. S ohledem na výše uvedené existující a dokončené sektorové plány (tj. Dopravní politiku a HVDI, resp. OPT), je zřejmé, že s nepřijatým GEPARDI (resp. plánu se stejným nastavením a obsahem), chybí v České republice dopravní plán zakotvující jednotlivé dopravní projekty, který by byl posouzen procesem ukončeným vydáním stanoviska SEA.

Ve skutečnosti takové stanovisko existuje – jediné takové stanovisko vztahující se k celorepublikové síti silnic, dálnic a jiných komunikací, bylo vydáno Ministerstvem životního prostředí pro dopravní plán „Návrh rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010“ (dále „Návrh“). Tento proces SEA proběhl v souladu s výše uvedenou směrnicí i zákonem a na jeho konci MŽP vydalo pozitivní stanovisko k tomuto Návrhu, nicméně stanovilo v něm několik zásadních a striktních podmínek. Např. v případě projektu R43 se ve stanovisku výslovně říká: „*Výstavba R43 v nové trase Brno – Moravská Třebová i územní ochrana této trasy je nepřijatelná, preferuje se modernizace silnice I/43 v trase Brno – Svitavy.*“ Nebo obdobně v případě projektu R52 je stanoveno: „*Vylučuje se výstavba a územní ochrana trasy R 52 v úseku Pohořelice – Nový Přerov – hranice Rakouska, preferuje se dostavba trasy R 55 Břeclav D2 – hranice Rakouska.*“ Usnesením vlády č. 741/99 ze dne 21. července 1999 byl „Návrh“ vládou

přijat (je obsahem tohoto usnesení vlády), přičemž se do něj závěry a podmínky stanoviska SEA promítly v podobě přílohy nazvané Vedení dopravních sítí. U výše uvedených případů se tomu tak stalo následující formou: u R43 se vláda zavázala, že o vedení koridoru R 43 Brno – Svitavy bude možné definitivně rozhodnout až po schválení územního plánu velkého územního celku Brněnské aglomerace (dnes Zásady územního rozvoje Jihomoravského kraje); v případě R52 pak vláda svou činnost omezila tak, že úsek Pohořelice – státní hranice Rakouska se má řešit v závislosti na výsledku jednání expertní komise ČR – Rakousko.

Vláda a ministři jsou svým vlastním usnesením vázáni, dokud nedojde k jeho platnému zrušení nebo změně. V případě usnesení č. 741/99 se tomu doposud nestalo, v realitě se ovšem závazky a omezení v něm stanovené nijak neprojeví. Ve své činnosti je nerespektuje nejen Ministerstvo dopravy, ale podivuhodné je to, že jej nerespektuje ani samo Ministerstvo životního prostředí (např. na předmětný úsek silnice R52 vydalo MŽP kladné stanovisko EIA, aniž byly kdy posouzeny varianty dopravního spojení, a aniž by čekalo na výsledky jednání České republiky s Rakouskem). Obdobně si „na svém stanovisku“ nestálo MŽP jak v případě dalších procesů EIA na konkrétní dopravní projekty, tak v případě procesů SEA na sektorové i územně plánovací dokumenty. Z tohoto důvodu se několik případů (týkajících se EIA a SEA) objevilo i před Ústavním soudem, který o nich má rozhodnout.

3. Územní plánování

Územní plánování má k plánování výstavby dopravní infrastruktury velice úzký vztah a má velký význam pro další prostorové využití území a ochranu životního prostředí. Mělo by časově navazovat na sektorové plánování a vycházet z něj. Přesto v současnosti za neexistence žádné ucelené koncepce dopravy územní plánování v mnoha případech spíše nahrazuje koncepční dokumenty a stává se, že právě jeho prostřednictvím jsou prosazovány velké dopravní a jiné stavby.

Samo územní plánování je nekonceptní, příliš ekonomicky nákladné a navíc jsou územně plánovací dokumenty nestabilní - časté (a mnohdy výrazně účelové) změny územních plánů ve spojení s nedostatečným zapojením dotčené veřejnosti způsobují právní nejistotu a nedůvěru občanů.

Typickým případem nesystematičnosti územně plánovací činnosti je současný stav přípravy zásad územního rozvoje ve vztahu k Politice územního rozvoje. Ačkoli je právě Politika závazná pro všechny kraje při pořizování zásad územního rozvoje, mnohé kraje už dávno před schválením Politiky územního rozvoje začaly s přípravou vlastních zásad územního rozvoje. To jednak umožnilo Ministerstvo pro místní rozvoj svým stanoviskem, ve kterém takový postup prohlásilo za přípustný. Navíc se zástupci krajů účastnili tzv. Konzultačních a Koordinačních výborů k přípravě Politiky územního rozvoje, na kterých mj. přednášeli svoje požadavky na obsah Politiky, takže znaly alespoň částečně pravděpodobný obsah Politiky (pokud předpokládají, že se již během mezirezortního a vnějšího připomínkového řízení nezmění). Lze očekávat, že ještě před přijetím Politiky bude mít víc krajů schválené vlastní zásady územního rozvoje (např. kraj Olomoucký). Pokud by se dostaly do rozporu s Politikou, musely by být přepracovány, což by mj. znamenalo další náklady z veřejných rozpočtů.

3.1. Jak vypadá nové územní plánování?

V české právní úpravě došlo k výrazným změnám v územním plánování. Od roku 2007 je účinný nový stavební zákon (č. 183/2006 Sb.), který kompletně upravuje proces pořizování územně plánovací dokumentace.

Nově se pořizují čtyři různé nástroje územního plánování - Politika územního rozvoje pro celou republiku, krajské zásady územního plánování, obce vytvářejí územní plány a na nejnižší úrovni stojí regulační plány. Mezi jednotlivými stupni územního plánování je vzájemná závaznost a nižší nástroje územního plánování nesmí být v rozporu s nadřazenými.

To má širší dopady i na účast veřejnosti – především – rozhodující je účast při přípravě Politiky územního rozvoje zásad územního rozvoje. Přitom právě na této úrovni má každý minimální možnost ovlivnit podobu územního plánování. To se projevuje ještě výrazněji v souvislosti s tím, že krajské úřady při pořizování zásad územního rozvoje už nemají povinnost přihlížet k stanoviskům, námítkám a připomínkám ve všech věcech, o kterých bylo rozhodnuto při schválení politiky

územního rozvoje. To znamená, že pokud se občané rozhodnou uplatnit připomínku během přípravy Politiky, nemohou ji znovu uplatnit při pořizování zásad, i kdyby Ministerstvo pro místní rozvoj jejich (oprávněné) připomínce vůbec nevyhovělo. Přitom Politika územního rozvoje není přímo žalovatelná, podat žalobu lze až proti zásadám územního rozvoje (viz níže).

Obce i veřejnost se dostávají do začarovaného kruhu – podat připomínku k Politice a riskovat její nesprávné vypořádání a následně faktické znemožnění účasti v procesu přípravy zásad územního rozvoje nebo se k Politice nevyjadřovat a podat připomínky a námitky až k zásadám územního rozvoje? Na druhou stranu se může stát, že v Politice budou bez účasti veřejnosti jednoduše schváleny velké dopravní stavby a podobně, které pak budou krajské úřady bez dalšího prosazovat také do svých územních plánů. Veřejnost by i v tomto případě nemohla efektivně ovlivnit rozhodování o rozvoji území.

Pokud by krajské úřady přistoupily k otázce vypořádávání připomínek natolik formalisticky, mohly by se u některých záměrů (např. ty, které vyžadují variantní posouzení) dostat do rozporu se zákonem. To by pak znamenalo nezákonnost takového postupu krajského úřadu a byl by to zřejmě důvod pro zrušení takového rozhodnutí.

Tabulka: Jednotlivé nástroje územního plánování v České republice

Nástroj územního plánování	Území, pro které se pořizuje	Závaznost
Politika územního rozvoje	Celá ČR	Závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.
Zásady územního rozvoje	Území kraje a hlavního města Prahy	Závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

Územní plán	Územní plán se pořizuje a vydává pro celé území obce, pro celé území hlavního města Prahy, popřípadě pro celé území vojenského újezdu. Územní plán může být pořízen a vydán též pro vymezenou část území hlavního města Prahy.	Závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce, pro rozhodování v území, zejména pro vydávání územních rozhodnutí.
Regulační plán		Regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí (kromě nezastavěného území) a je závazný pro rozhodování v území. Regulační plán vydaný krajem je dále závazný pro územní plány a regulační plány vydávané obcemi.

3.2. Politika územního rozvoje

V souladu se stavebním zákonem pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj dokument nazvaný Politika územního rozvoje (dále jen „Politika“). Jedná se o základní nástroj územního plánování, který ovlivní velmi výrazně podobu zásad územního rozvoje krajů a územních plánů všech obcí, protože bude pro jejich pořizování závazný a žádné podřízené územně plánovací dokumenty s Politikou nebudou moci být v rozporu, resp. se podle rozporných částí nebude postupovat. Ministerstvo pro místní rozvoj již v loňském roce začalo pořizovat návrh Politiky.

Politika by měla být obecným nástrojem, který by konkretizoval úkoly pro krajské úřady v oblasti územního plánování. Vzhledem k míře její obecnosti nemá rozhodovat o konkrétních otázkách, jako jsou trasy rychlostních silnic nebo obce, na jejichž území má vzniknout úložiště jaderného odpadu. Přes tyto skutečnosti je Politika zneužívána Ministerstvem pro místní rozvoj, Ministerstvem dopravy a některými krajskými úřady k prosazení dlouhodobě kontroverzních záměrů (viz níže).

3.2.1. Příprava a schválení Politiky

Politika bude schválena usnesením vlády. To má ještě další negativní důsledky. Proti usnesení vlády neexistuje přímý opravný prostředek a její napadení u soudu tak

bude značně ztíženo. Na rozdíl od zásad územního rozvoje krajů a územních plánů, které mají formu opatření obecné povahy (podle správního řádu) proti ní není ze zákona přípustná žaloba k Nejvyššímu správnímu soudu.

3.3. Zásady územního rozvoje

Zásady územního rozvoje jsou novým typem územního plán určeným pro území celého kraje. Jsou závazné pro obce při pořizování jejich územních plánů. Kraje by v zásadách měly stanovit základní podmínky pro rozvoj svého území, respektovat ochranu životního prostředí a skloubit s nimi sociální a ekonomické požadavky. V zásadách by se systematicky měly řešit pouze ty otázky, které je třeba hodnotit v regionálních souvislostech a všechny záměry, které v nich budou obsaženy, by měly být řádně zhodnoceny v procesu SEA, protože zásady územního rozvoje budou mít přímý vliv na stavební činnost (dopravní stavby nebo logistická centra či průmyslové zóny) a v důsledku toho bude fakticky snížena jakákoli účast veřejnosti na rozhodování na nižších úrovních plánování i v územním řízení (kdy už se prakticky o variantách umístění např. koridoru hovořit nebude).

3.4. Vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj

Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj je novinkou. Dosud územní plány podléhaly samotnému procesu SEA podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a podle směrnice 2001/42/ES (o průběhu SEA ke koncepcím a plánům viz výše).

Nyní se v souladu se zákonem o posuzování vlivů (§10i odst. 1) i zákonem o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb., § 45i odst. 2) postupuje při posuzování vlivů územně plánovací dokumentace na životní prostředí i hodnocení dopadů na soustavu lokalit Natura 2000 podle stavebního zákona. SEA i hodnocení Natura 2000 se staly součástí širšího vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Toto vyhodnocení by mělo říci, zda územně plánovací dokument klade důraz na vyvážený vztah územních podmínek:

- pro příznivé životní prostředí,
- pro hospodářský rozvoj a
- pro soudržnost společenství obyvatel území.

Co přesně znamená, že se postupuje pouze podle stavebního zákona? Tato změna přinesla především velké snížení dosavadních standardů účasti veřejnosti (této otázce se věnujeme v samostatné kapitole). Vedle toho je postup vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj nejasný, především z procesního hlediska nedává stavební zákon dostatečný návod, jak posuzovat vlivy na životní prostředí.

Tabulka: Průběh procesu vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj podle stavebního zákona ve srovnání s průběhem procesu SEA podle zákona o posuzování vlivů a procesu hodnocení dopadů na soustavu lokalit Natura 2000

Proces SEA	Hodnocení dopadů na soustavu lokalit Natura 2000	Proces vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj
Oznámení koncepce (§ 10c zákona č. 100/2001 Sb.)	Stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny (§ 45i odst. 1 zák. 114/19992 Sb.). Dále se posuzuje jako ostatní koncepce podle zák. č. 100/2001 Sb.	Stanovisko orgánu ochrany přírody a krajiny (§ 45i odst. 1 zák. 114/19992 Sb. a § 19 odst. 2 stavebního zákona)
Zjišťovací řízení (§10d zákona č. 100/2001 Sb.)		Vyhodnocení zpracuje odborně způsobilá osoba. Již zpracované vyhodnocení se předkládá dotčeným správním orgánům a veřejnosti.
Návrh koncepce (§10f zákona č. 100/2001 Sb.)		
Stanovisko ke koncepci (§10g zákona č. 100/2001 Sb.)		
Schválení koncepce	Schválení koncepce	Schválení Politiky územního rozvoje nebo zásad územního rozvoje

3.5. Účast veřejnosti

Požizování Politiky se řídí stavebním zákonem, a to dokonce i ve fázi posuzování vlivů na životní prostředí, proces SEA a hodnocení dopadů na soustavu Natura 2000 se staly součástí širšího vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj.⁵ To má významné dopady zejména na účast veřejnosti a obcí, které se nijak do posuzování vlivů na udržitelný rozvoj nemohou zapojit. Vyjádřit se mohou až k hotovému návrhu Politiky a k již vypracovanému vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj.

Tento postup je minimálně v rozporu s cílem a smyslem nejen Aarhuské úmluvy, ale taktéž směrnice Evropského společenství č. 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Oba tyto dokumenty vyžadují, aby

⁵ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí se použije jen velmi omezeně.

byla veřejnosti včas dána skutečná příležitost vyjádřit svoje stanovisko. Tento požadavek ovšem není při přípravě Politiky splněn.

3.5.1. Zástupce veřejnosti

Zástupce veřejnosti ej novým institutem územního plánování. Umožňuje občanům, aby zmocnili buď fyzickou, nebo právnickou osobu, aby je zastupovala při přípravě návrhu zásad územního rozvoje. Pro toto zmocnění je stanovena řada podmínek:

- Občané musí podat věcně shodnou připomínku,
- občané musí mít podpisovou listinu, na které potvrdí, že zmocňují konkrétního zástupce, aby uplatňoval věcně shodnou připomínku,
- občané musí zmocnit zástupce veřejnosti (zřejmě prostřednictvím klasické plné moci),
- spolu se zástupcem musí vypracovat odůvodněnou námitku a stanovit území, ke kterému se námitka vztahuje.
- ke zmocnění se má doložit seznam občanů kraje (tuto podmínku ale není možné splnit, neboť příslušné úřady nemohou takový seznam z důvodu ochrany osobních údajů nikomu třetímu zpřístupnit)

Navíc je samozřejmě stanoven minimální počet občanů, kteří musí věcně shodnou připomínku a následně podpisovou listinu podepsat.

- Nejméně 500 občanů kraje
- Nejméně 1/10 občanů obce na území toho kterého s méně než 2000 obyvateli
- Nejméně 200 občanů obce, nejméně 200 občanů obce na území kraje

Všichni tito občané současně před zmocněním zástupce musí podat tzv. věcně shodnou připomínku. Nelze očekávat, že by se mělo jednat o identicky znějící text, spíše by měla směřovat k podstatě problému. Přesto ale nemůžeme jistě předpokládat, že by krajský úřad takovou připomínku bezproblémově přijal.

Stavební zákon je ale značně neurčitý, proto nelze říci, kdy přesně se může zástupce veřejnosti do přípravy zásad územního rozvoje zapojit a jak má vůči krajskému úřadu vystupovat. Přesto ale očekáváme, že výklad krajských úřadů bude v této otázce velmi restriktivní, což nám ostatně potvrdil také přístup Krajského úřadu Jihomoravského kraje (viz níže).

3.6. Negativní zkušenosti z praxe

3.6.1. Politika územního rozvoje

3.6.1.1. Politika územního rozvoje 2006

Na jaře roku 2006 začalo Ministerstvo vnitra v tichosti připravovat strategický dokument nazvaný taktéž Politika územního rozvoje (dále pro přehlednost jen „Koncepce“). Už samotný název Koncepce byl příliš matoucí a z toho lze dovozovat, že se zřejmě jednalo o sofistikovaný pokus, jak prosadit mnohé nepopulární záměry bez jejich důkladného posouzení a bez účasti veřejnosti. Je nezbytné upozornit, že v této době ještě nebyl účinný stavební zákon, který jako první zavedl do českého práva tento nový nástroj územního plánování. Přesto připravená Koncepce vykazovala všechny znaky Politiky územního rozvoje.

Tuto skutečnost ještě posílilo usnesení vlády č. 561 z května 2006, podle kterého vláda „doporučila“ krajům a hlavnímu městu Praha při pořizování územně plánovací dokumentace a při zpracování koncepčních dokumentů zohledňovat Koncepti (stejná povinnost byla uložena obcím). Stejně doporučení obsahuje usnesení ve vztahu k obcím. Mnohé kraje a dokonce i obce toto doporučení pojaly jako závaznou instrukci a záměry, které se objevily v zadáních nebo návrzích zásad územního rozvoje, byly odůvodněny právě odkazem na Koncepti a na její závaznost.

Koncepce vymezovala přesné trasy kontroverzních dopravních staveb (již zmíněnou vysoce spornou R52 přes Mikulov, aniž by dosud byly posouzeny jiné varianty dálničního spojení Brna s Vídní, R43, která by mohla vést skrze brněnské sídliště Bystrc a narušit přírodu brněnské přehrady nebo D3 přes krajinu Posázaví) nebo kanál Dunaj - Odra - Labe (k posouzení tohoto záměru, se kterým ve svém stanovisku nesouhlasilo ani Ministerstvo životního prostředí či vytipování obcí, ve kterých má být umístěno úložiště jaderného odpadu nebo území pro vybudování jaderné elektrárny.

O přípravě tohoto dokumentu veřejnost, obce ani nevládní organizace nic nevěděly, protože se v této době Politika územního rozvoje vůbec připravovat neměla, Ministerstvo pro místní rozvoj o ní navíc nijak neinformovalo. Proto se veřejného projednání koncepce ani procesu SEA neúčastnili žádní občané.

Ministerstvo pro místní rozvoj posléze začalo pracovat na nové Politice územního rozvoje, ale zdůrazňovalo, že i Politika územního rozvoje bude z Koncepce vycházet a že se bude jednat do jisté míry o její aktualizaci, což do značné míry splnilo.

3.6.1.2. Politika územního rozvoje 2008

Politiku územního rozvoje (tentokrát už v souladu se stavebním zákonem) začalo ministerstvo pro místní rozvoj připravovat v loňském roce. První návrh se ale nijak nelišil od původní rezortní koncepce z roku 2006. Dosavadní návrh Politiky tak obsahuje řadu kontroverzních záměrů jako je např. jihomoravská R52 a R

3.6.1.3. Vyhodnocení vlivů Politiky územního rozvoje na udržitelný rozvoj

Ministerstvo životního prostředí má stanovit svoje požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí. To MŽP udělalo a ve svém přípisu určilo asi 19 požadavků vztahujících se k SEA a další týkající se Nature 2000. Ministerstvo pro místní rozvoj ale tyto požadavky neakceptovalo, resp. si samo vybralo ty nejméně náročné z hlediska jejich zajištění, a začalo vyjednávat o snížení úrovně ochrany životního prostředí. Následně Ministerstvo pro místní rozvoj vypracovalo Závěry ze společného pracovního jednání MŽP a MMR konaného dne 17. 12. 2007. Ty ale Ministerstvo životního prostředí neschválilo a po intervenci Ekologického právního servisu a dalších NNO a současně sekce ochrany přírody a krajiny znovu vyhodnocuje svoje požadavky na posouzení vlivů Politiky na životní prostředí. Ministerstvo pro místní rozvoj ale nepočkalo na tyto definitivní podmínky a přípisem MŽP sdělilo, že původním požadavkům vyhoví „v míře přiměřené způsobu a podrobnosti zpracování PÚR ČR 2008 a v rozsahu přílohy stavebního zákona.“

Takový postup je v rozporu s platnými zákony, zejm. se stavebním zákone a správním řádem, které určují postup, jak se mají správní úřady na sporných bodech dohodnout.

3.6.1.4. Veřejnost a Politika územního rozvoje

V současné době jen málokdo ví, že se připravuje Politika územního rozvoje a jaké může mít dopady. Ministerstvo pro místní rozvoj původně ani nemělo v plánu (a nemá takovou povinnost ze zákona, na což upozorňujeme). Veškeré podklady byly předávány pouze mezi členy Konzultačního a Koordinačního výboru pro přípravu Politiky územního rozvoje a jejich webové stránky byly zvenčí nepřístupné.⁶ Na základě jednání s právníky Ekologického právního servisu byl návrh Politiky zveřejněn na webových stránkách Ministerstva pro místní rozvoj⁷ a veřejnosti bylo umožněno zasílat nezávazné podněty (v tomto okamžiku bohužel nevíme, zda ministerstvo některé podněty zohlednilo).

Oficiální připomínkové řízení (vnější i mezirezortní) bude probíhat v červnu, červenci a srpnu. Alespoň takový je prozatímní časový harmonogram ministerstva pro místní rozvoj. Už nyní můžeme předpokládat, že to povede k ještě nižší účasti nejenom občanů, ale i nižšímu zapojení obcí než v jiných měsících roku. Stejně tak období dovolených na příslušných úřadech, které by se k dokumentu vyjadřovat měly, může znamenat, že Politika územního rozvoje nakonec doputuje do vlády bez většího zájmu a stejně tak bude i schválena. To ještě umocňuje fakt, že Ministerstvo pro místní rozvoj nevedlo žádnou informační kampaň a nevyužilo žádný z nástrojů pro efektivní komunikaci s veřejností (přitom existuje řada metodik – jednu z nich lze najít např.

⁶ <http://www.uur.cz/KVprezentace/> a <http://www.uur.cz/kvprezentace/kov/>

⁷ <http://www.mmr.cz/politika-uzemniho-rozvoje-cr-2008>

přímo na stránkách Ústavu územního rozvoje, což je organizační složka státu působící pod Ministerstvem pro místní rozvoj).

Příklad:

Ekologický právní servis se (s podporou některých odborných nevládních organizací) obrátil na Ministerstvo vnitra s žádostí o stanovisko k zapojení veřejnosti do Politiky územního rozvoje.⁸ Ředitel odboru reformy regulace a kvality veřejné správy nám potvrdil, že zapojení veřejnosti je minimální a obrátil se na Ministerstvo pro místní rozvoj, aby začalo výrazněji spolupracovat při přípravě Politiky územního rozvoje alespoň s odbornou veřejností (tj. i s NGOs). Ministerstvo pro místní rozvoj však tento požadavek nerespektovalo a odmítlo komunikovat s Ekologickým právním servisem nad otázkami Politiky s odkazem na dostatečnost zapojení veřejnosti podle stavebního zákona.

3.6.2. Zásady územního rozvoje

Mnohé kraje již nyní začaly s přípravou svých zásad územního rozvoje, Olomoucký kraj už dokonce v březnu 2008 zásady přijal. To, že kraje připravují zásady před schválením Politiky územního rozvoje – tj. před přijetím nadřazeného nástroje územního plánování, vyplývá z toho, že se krajské úřady účastní přípravy jejího návrhu a že mohou v rámci tzv. Konzultačních a Koordinačních výborů vznášet svoje požadavky na podobu tohoto dokumentu. Přesto to může být problematické, neboť se může stát, že Politika územního rozvoje bude nakonec obsahovat jinak formulované úkoly pro územní plánování než její pracovní návrh. Poté by bylo třeba zásady územního rozvoje přepracovat.

Krajské úřady neumožňují veřejnosti ani obcím zasáhnout do přípravy zásad územního rozvoje včas a efektivně, což je dlouhodobý problém územního plánování jako celku. Občané a občanská sdružení, která požadují, aby se mohla více zapojit do přípravy územních plánů, navíc musí mnohdy čelit obstrukcím ze strany krajských úřadů.

Příklad první:

Při pořizování zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje bylo nejdříve zpracováno zadání zásad. K tomu mohly dotčené obce uplatnit svoje stanoviska, avšak požadavky týkající se rychlostních silnic R52 a R43, snižování hlukové a imisní zátěže nebyly nijak zohledněny, Krajský úřad Jihomoravského kraje je správně nevypořádal.

⁸ Ministerstvo vnitra před nedávnem vypracovalo návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy strategických vládních dokumentů (dostupný na: http://www.mvcr.cz/rady/verejnost/metodika_1.pdf). Nyní probíhá pilotní fáze – v jejím rámci se má metodika „vyzkoušet“ při přípravě některých dokumentů, aby mohla být uvedena do běžné praxe přípravy koncepcí a jiných materiálů. Politika územního rozvoje, ač by se jednalo o velice vhodný materiál, kupodivu do pilotní fáze zařazena nebyla.

Příklad druhý:

Stavební zákon je ale značně neurčitý, proto nelze říci, kdy přesně se může zástupce veřejnosti do přípravy zásad územního rozvoje zapojit a jak má vůči krajskému úřadu vystupovat. Přesto ale očekáváme, že výklad krajských úřadů bude v této otázce velmi restriktivní, což nám ostatně potvrdil také přístup Krajského úřadu Jihomoravského kraje.

Na jaře 2008 zjistili občané Jihomoravského kraje, konkrétně ti, kteří jsou potenciálně nejvíce dotčení možnou výstavbou rychlostní silnice R43 a R52, že Krajský úřad Jihomoravského kraje uzavřel smlouvu na veřejnou zakázku – příprava návrhu zásad územního rozvoje a jejich vyhodnocení z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj. Proto sepsali dvě připomínky (R43 a R52) a předali je kraji. Připomínku podalo téměř 800 občanů (tj. ještě nejméně o 300 více, než požaduje stavební zákon). Na základě toho neprodleně stejní občané zmocnili dva zástupce veřejnosti a ti podali námitku k zásadám územního rozvoje. Dodnes (po více než měsíci) krajský úřad nezačal se zástupci jednat a dokonce jim nezaslal jakékoli sdělení nebo informaci k jejich podání.

Příklad třetí:

Ve Zlínském kraji se bude konat 21. 7. 2008 veřejné projednání návrhu zásad územního rozvoje. Tuto informaci občané zjistili z veřejné vyhlášky až na konci května. V této době ještě ale nebyl zveřejněn návrh zásad územního rozvoje. Ten si občané budou moci přečíst až okolo 10. června. Potom budou mít jen 30 dní na to, aby sepsali věcně shodné připomínky, získali potřebný počet podpisů (až 500 občanů kraje), zmocnili zástupce veřejnosti, vytvořili jeho námitku, odůvodnili ji a nakonec se účastnili veřejného projednání, na kterém ale mohou všechny připomínky i námitky vznášet jen písemně. To znamená, že formální chyba (např. opomenutí vymezit území, které je jejich námitkou dotčené) může zhatit náročnou práci, která uplatnění námitky předcházela.

Navíc občané nemusí mít přístup k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, které krajské úřady nemusí zveřejňovat. Znamená to, že se občané vůbec nijak nezapojí do procesu SEA ani hodnocení dopadů na soustavy lokalit Natura 2000. Veřejnosti je upřena možnost včas a efektivně zasáhnout do podoby důležitého plánovacího dokumentu.

3.7. Finanční náklady na pořízení návrhu zásad územního rozvoje a jeho vyhodnocení v jednotlivých krajích

Tabulka: Na základě žádostí o informace jsme získali údaje o finančních nákladech, na pořízení návrhu zásad územního rozvoje a jejich vyhodnocení z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj v jednotlivých krajích. Připomínáme, že nelze srovnávat jenom jednotlivá čísla. Při komparaci je třeba vycházet z dokumentů, které měly kraje připraveny již před pořizováním návrhu zásad územního rozvoje a jiných koncepcí a již připravených posouzení SEA nebo Natura 2000.

Kraj	Kdo připravuje návrh zásad územního rozvoje	Kdo připravuje vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj	Kdo připravuje vyhodnocení vlivů na životní prostředí SEA	Kdo připravuje hodnocení dopadů na soustavy lokalit Natura 2000	Cena za pořízení návrhu zásad územního rozvoje a jejich vyhodnocení z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj celkem	V jaké fázi se nachází příprav zásad územního rozvoje
Jihomoravský	T-plan, s.r.o.	T-plan, s.r.o.	T-plan, s.r.o.	T-plan, s.r.o.	4 646 000,-	Příprava návrhu
Moravskoslezský	T-plan, s.r.o.	T-plan, s.r.o.	T-plan, s.r.o.	T-plan, s.r.o.	5 997 362,-	Příprava návrhu
Zlínský	T-plan, s.r.o.	Ecotoxa Opava, s.r.o.	Ecotoxa Opava, s.r.o.	Ecotoxa Opava, s.r.o.	2 053 940,-	Návrh připraven
Ústecký	T-plan, s.r.o.	T-plan, s.r.o.	T-plan, s.r.o.	T-plan, s.r.o.	4 440 000,-	Příprava návrh
Vysočina	DHV ČR, spol s.r.o.	DHV ČR, spol s.r.o.	DHV ČR, spol s.r.o.	DHV ČR, spol s.r.o.	1 963 500,-	Návrh by měl být pořízen, nezveřejněn
Pardubický	AURS, spol. s.r.o.	AURS, spol. s.r.o.: subdodavatelé: DHV ČR, spol s.r.o. a	AURS, spol. s.r.o.: subdodavatelé: DHV ČR, spol	AURS, spol. s.r.o.: subdodavatelé: DHV ČR, spol s.r.o. a	1 542 240,-	Příprava návrhu

ANALÝZA PLÁNOVÁNÍ DOPRAVNÍCH STAVEB V ČESKÉ REPUBLICE

		RNDr. M. Macháček	s.r.o. a RNDr. M. Macháček	RNDr. M. Macháček		
Středočeský	AURS spol. s r.o.	Dosud nevybrán	Dosud nevybrán	Dosud nevybrán	Dosud neznámá	Dosud neznámá
Plzeňský	Institut regionálních informací, s.r.o.	Institut regionálních informací, s.r.o.	Institut regionálních informací, s.r.o.	Institut regionálních informací, s.r.o.	3 316 500,-	Připraven návrh
Olomoucký	Ing. Arch. Haluza Jaroslav	Ing. Arch. Haluza Jaroslav	Ecological Consulting, a.s.	Ecological Consulting, a.s.	4 183 445,-	Schválen návrh, opatření obecné povahy účinné od 28. 3. 2008
Praha	Ústav územního rozvoje hl.m. Praha	Ústav územního rozvoje hl.m. Praha	Ústav územního rozvoje hl.m. Praha	Ústav územního rozvoje hl.m. Praha	Neposkytli informaci.	Návrh připraven.
Liberecký	SAUL, s.r.o.	SAUL, s.r.o a Ing. Zuzana Toniková	SAUL, s.r.o a Ing. Zuzana Toniková	SAUL, s.r.o a Ing. Zuzana Toniková	Neposkytli informaci.	Návrh připraven.
Jihočeský	A+U design, spol. s r.o	A+U design, spol. s r.o	EKOTOXA s.r.o. (pořizovali SEA ke konceptu územního plánu velkého územního celku, ze které se částečně vycházelo)	AMEC s.r.o.	7 617 050,-	Návrh připravován.
Královéhrade	SURPMO, a.s.	SURPMO, a.s.	Empla,	Mgr. Jan	4 712 400,-	Připraven návrh.

cký			s.r.o.	Losík	-	
Karlovarský	Urbanistický ateliér, Praha	Urbanistický ateliér, Praha	Urbanistický ateliér, Praha	Urbanistický ateliér, Praha	1 0 66 716,- (měli ale připravený celý územní plán velkého územního celku)	Návrh připraven.