

KORIDORY A PLOCHY DOPRAVY V POLITICE ÚZEMNÍHO ROVOJE 2008

1. Výchozí stav: Politika územního rozvoje 2006 (Koncepce)

Z hlediska plánování výstavby dopravní infrastruktury představuje Politika územního rozvoje připravovaná v roce 2008 zcela zásadní nástroj územního plánování. Podle § 32 odst. 1 písm. d) StavZ PÚR vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu nebo které svým významem přesahují území jednoho kraje. Ve srovnání s ostatními obsahovými položkami PÚR (viz § 32 odst. 1 StavZ) tak tento bod představuje výrazné specifikum – zatímco na PÚR se celkově nahlíží jako na koncepci, plán obecného charakteru, dopravní stavby vnáší do této koncepce prvky velice konkrétních rozměrů.¹ Otázkou zůstává, jak se s touto skutečností při přípravě a navrhování celostátně závazného územně plánovacího dokumentu, jakým nově připravovaná PÚR2008 je, vyrovnat v souladu s právními předpisy (zejména zákonem o SEA/EIA, ZOPK² a příslušnými evropskými směrnici).

Vydeme-li ze zkušeností s dokumentem nazvaným Politika územního rozvoje schváleným v roce 2006 (dále jen Koncepce), který ovšem nemá charakter nástroje územního plánování³, byla zde tato otázka vyřešena následovně: tato **Koncepce**

¹ Technické infrastruktury se v tomto podkladu nevěnujeme.

² Zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

³ PÚR 2006 byla schválena v době platnosti zák. č. 50/1976 Sb., který dokument tohoto typu neuváděl v taxativním výčtu nástrojů územního plánování.

byla co do vymezení dopravních staveb velmi podrobná a obsahovala hlavní trasování rychlostních silnic a dálnic (ve většině případů bez jakéhokoliv vymezení variant či zmínění nedefinitivnosti územně plánovacího vyřešení daných staveb), a to aniž by existovala řádně projednaná (stanovisko SEA) a schválená koncepce rozvoje dopravní infrastruktury, z níž by vycházela⁴. Takto se Koncepce dostala do rozporu jednak s požadavky směrnice SEA, jednak s Naturou 2000. Objevily se v ní vysoce kontroverzní stavby typu jezů na dolním Labi a Berounce, silnice R 52, nové dráhy na letišti Praha – Ruzyně, stavby přístavu Pardubice či dálnice D3. Při posuzování SEA a schvalování tohoto dokumentu se opětovně objevila argumentace, že navzdory zcela konkrétnímu vymezení některých záměrů jsou tyto jednotlivě nehodnotitelné, jelikož Koncepce jako celek je příliš obecným dokumentem. SEA byla tedy provedena na této „obecné“ úrovni a celé Koncepci bylo uděleno „obecné“ souhlasné stanovisko. Stejně nezákonně byly vyřešeny střety v Koncepci uvedených staveb s územím Natury 2000 – zatímco bylo konstatováno, že negativní vlivy navrhovaných staveb a záměrů s Naturou 2000 nelze vyloučit (což má automaticky implikovat, že takovou koncepci či záměr je možno schválit jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, samozřejmostí je pak nutnost posouzení alternativ), tyto záměry v Koncepci zůstaly.

Zcela nepochopitelné pak je, že zatímco MŽP udělení souhlasného stanoviska SEA podmínilo celou řadou požadavků, které tak měly být do Koncepce zapracovány, nestalo se tak a vláda schválila Koncepci usnesením bez zapracování některých zásadních podmínek MŽP. Z tohoto důvodu se nedá akceptovat tvrzení, že Koncepce obdržela souhlasné stanovisko SEA.

2. Zařazení a vymezení „koridorů a ploch dopravy“ v návrhu PÚR 2008

Způsob, jakým bylo vyřešeno začlenění staveb dopravní infrastruktury do Koncepce, je zcela nepřijatelné. V případě PÚR 2008 je proto zásadní, aby se tato situace neopakovala, a to s ohledem na skutečnost, že PÚR 2008 již představuje skutečně závazný dokument, ze kterého budou vycházet, resp. se kterým musí být v souladu navazující územně plánovací dokumenty (zásady územního rozvoje krajů – a to bez ohledu na to, že některé kraje je již připravují a vycházejí přitom z Koncepce; i pro tyto kraje totiž platí, že jejich ZÚR budou muset být v souladu s PÚR 2008; územní plány obcí).

⁴ Podrobněji viz kap. 3 tohoto stanoviska

V Konceptci ani v návrhu PÚR 2008⁵ se zejména vláda vůbec nezabývá obsahem pojmů „koridor“ resp. „plocha dopravy“ a oba termíny, ač použity v názvech jednotlivých kapitol, byly automaticky následovány výčtem zcela konkrétních tras a staveb. Tento přístup pak implikuje další problémy. Možností, jak vyřešit problém „obecná koncepce vs. konkrétní záměry“, může být pojetí PÚR 2008 skutečně jako obecného dokumentu, kde koridory a plochy dopravy mohly být vymezeny srovnatelně obecným způsobem (např. formulací, že je nutno řešit zlepšení dopravního spojení mezi kraji A a B, resp. mezi dvěma konkrétními obcemi A a B v různých krajích, s přiložením schematických map znázorňujících spojnice mezi těmito body, které jen naznačují plochy a směry, ve kterých a kterými se má navrhovaná dopravní infrastruktura rozvíjet a být dále konkretizována v navazujících územně plánovacích dokumentech).

Toto řešení nicméně zvoleno nebylo a dopravní stavby byly do návrhu PÚR 2008 zahrnuty různým způsobem. Některé s uvedením tzv. úkolů pro územní plánování, kde se v některých případech konstatovalo, že tímto úkolem je mj. provést výběr variant, resp. nalézt nejméně konfliktní řešení s ochranou přírody a krajiny (např. R 35, resp. VD1). Jiné byly uvedeny s pouhým vymezením bez dalšího (např. R 52). V obou případech byla výsledná podoba zařazení daného projektu velmi problematická a pochybnosti budí také to, že každá stavba byla zařazena na zcela jiné úrovni vymezení, což můžeme demonstrovat na následujících případech:

VR1 – nejprve vymezeno, v násl. bodě nazvaném Kritéria a podmínky pro rozhodování o změnách v území (dále jen Kritéria) konstatováno: „přednostně hledat nejméně konfliktní řešení s ochranou přírody a krajiny (nově vyřešit střety s Natura 2000)“. Je zde tedy výslovně konstatováno, že může dojít/dojde ke střetům s Naturou 2000 – podmínky schvalování vlivů návrhu PÚR 2008 na území Natura 2000 však nemohou být na základě takto obecného konstatování splněny (viz § 34 odst. 2 StavZ). V sekci Úkoly pro územní plánování (dále jen Úkoly): „Vymezit plochy a koridory s cílem prověřit možnosti budoucího využití a hájit je v ÚPD.“ Jedná se tedy o víceméně obecné vymezení, kdy konkrétní řešení je odsunuto na nižší úroveň.

ŽD1 – nejprve zcela konkrétně vymezeno, v bodě Úkoly: „Zabezpečit územní průmět vybraných variant řešení do ÚPD, jejich posouzení a výběr jediné

⁵ Politika územního rozvoje České republiky 2008 – návrh, leden 2008, zveřejněna na <http://www.uur.cz/KVprezentace/>

varianty“. Jedná se odsunutí požadavku na posouzení vlivů variant koncepce na životní prostředí (SEA) do další fáze územního plánování, resp. resortní koncepce.

VD1 – nejprve vymezení, následně Kritéria: „Omezení případných střetů s ochranou přírody a krajiny a protipovodňová ochrana“. V sekci Úkoly: mj. je úkolem zabezpečit podmínky pro přístav v Pardubicích – samotná zmínka o tomto projektu, aniž by byl jakýmkoliv způsobem posouzen, zhodnocen z hlediska alternativ, schválen. Celé vymezení projektu VD1 bez alternativ, bez řešení případných střetů s Natura 2000, OPK.

D3 – nejprve konkrétní vymezení, ad Úkoly: „Hájit v ÚPD koridor pro vybudování kapacitní dopravní cesty.“ Z žádného schváleného dokumentu, opatřeného stanoviskem SEA nevyplývá, že by mělo být kapacitní silniční spojení, uvedené ve Vymezení, řešeno v celé délce v novém koridoru a s parametry dálnice. Varianty zde nejsou uvedeny, stejně jako nejsou řešeny možné střety s OPK, Naturou 2000, nerespektování veřejných připomínek a existence stavebních uzávěr obcí.

R 52 – pouze Vymezení: Pohořelice – Mikulov – Drasenhofen/Rakousko. Takové vymezení je také zcela nepřijatelné – do celostátního územního plánu by se tímto způsobem dostala zcela konkrétní stavba bez jakéhokoliv alternativního posouzení, bez konzultace, bez jakéhokoliv konstatování, že hrozí střety s Naturou 2000 či OPK, a to za situace, kdy je posouzení alternativ požadováno např. ze strany Evropské komise jako podmínka poskytnutí spolufinancování z fondů EU⁶.

R 55 – nejprve konkrétní vymezení; v sekci Kritéria: „Při rozhodování a posuzování záměrů na změny v území přednostně vytvářet podmínky pro průchod územím s minimálními dopady na životní prostředí, především v místě střetu s Bzeneckou Doubravou.“ Ad Úkoly: „Řešit územní souvislosti upřesněného koridoru R 55 s cílem minimalizovat negativní vliv na ptačí oblast Bzenecká Doubrava – Strážnické Pomoraví“. Přímé uvedení konfliktu s Naturou 2000 bez ohledu na uvedení a posouzení případných alternativ, resp. bez prokázání, že zvolenou trasu odůvodňuje naléhavý důvod převažujícího veřejného zájmu, jak požaduje příslušná směrnice a § 34 odst. 2 StavZ.

⁶ Viz text schváleného Operačního programu Doprava 2007 - 2013

3. Širší rozměr - plánování dopravních staveb v ČR – situace v oblasti sektorových koncepcí (DP, GEPARDI) a OPD

Ustanovení § 33 odst. 2 písm. c) stanoví, že návrh politiky územního rozvoje je připravován mj. na základě politik, koncepcí, strategií a plánů veřejné správy. V oblasti plánování výstavby dopravní infrastruktury, která je pro tvorbu PÚR zcela zásadní, však taková koncepce, která by byla připravená v souladu se zákonem (mj. získala stanovisko SEA), neexistuje.

Tento nesystematický přístup ministerstva dopravy k plánování dopravních staveb je předmětem kritiky jak Nejvyššího kontrolního úřadu⁷, tak i Veřejného ochránce práv⁸ a Evropské komise⁹.

Zde je nutno apelovat na Ministerstvo pro místní rozvoj, jelikož to je primárně zodpovědné za výslednou podobu návrhu PÚR. Neměla by tedy nastat situace, že MMR pouze převezme seznam nabídnutý Ministerstvem dopravy, event. zainteresovanými subjekty jakými je Ředitelství silnic a dálnic a kraje, bez zohlednění všech požadavků, které na PÚR klade stavební zákon a související legislativa.

Tristní situace v oblasti sektorového plánování dopravy v České republice (která se mj. projevila i v procesu vypracovávání OPD), kdy neexistuje žádná schválená koncepce vymezující plány v oblasti výstavby dopravní infrastruktury v ČR, která by byla náležitě posouzena v procesu SEA (Dopravní politika ČR pro svou obecnost není s to tuto funkci plnit, GEPARDI, které by naopak mohlo být takovým dokumentem, nebylo schváleno) a která by zajistila skutečně plánovaný rozvoj dopravní infrastruktury, namísto vytváření různých ad hoc plánů a seznamů staveb, by měla být pro MMR spíše podnětem k využití možností, které mu dává ust. § 31 odst. 2 StavZ. Dle tohoto ustanovení koordinuje prostřednictvím politiky územního rozvoje vláda tvorbu resortních koncepcí. Je tedy v kompetenci MMR vyzvat ministerstvo dopravy, prostřednictvím procesu tvorby pŮR 2008 k nápravě tohoto stavu.

⁷ Závěrečná zpráva 07/04

⁸ Např. výsledky šetření k podnětu, který se týkal průchodu dálnice D8 Chráněnou krajinnou oblastí České středohoří.

⁹ Viz stanovisko EK k návrhu Operačního programu Doprava: „EK ocenila vylepšení strategické části programového dokumentu a zohlednění vazby na priority platné Dopravní politiky ČR, nicméně dle jejího stanoviska přetrvává problém, že není zřejmá střednědobá strategie, resp. hlavní i neinvestiční kroky.“ (zápis z jednání ze dne 20.9. 2007)

4. PÚR 2008 – obecná koncepce vs. konkrétní stavby dopravní infrastruktury, vztah EIA/SEA

Popsaný problém, jakým způsobem se návrh PÚR 2008 vyrovná s problematikou plánovaných staveb dopravní infrastruktury, lze vzhledem k požadavkům směrnic SEA a EIA řešit dvěma způsoby.

Primárně by bylo vhodné, aby PÚR konkrétní stavby v jejich trasách neobsahovala, a plochy a koridory by byly vymezeny skutečně pouze rámcovým způsobem. Pokud se ovšem pořizovatel uchýlí k jiné variantě, je naprosto nezbytné, aby všechny uvedené stavby splnily požadavky stanovené právními předpisy, zejm. uvedenými evropskými směrnicemi. Bude se v tom případě jednat o situaci, kdy vznikají pochybnosti ohledně toho, zda má být takový dokument (který je sice obecnou koncepcí, obsahuje ale i konkrétní záměry) posuzován podle směrnice SEA nebo podle směrnice EIA. V takových případech ovšem jediným právně souladným východiskem je, aby výsledný dokument splňoval veškeré požadavky obou směrnic.¹⁰

Všechny uvedené trasy a záměry konkrétních staveb tak vzhledem ke svému zařazení do koncepce posuzované podle SEA musí splňovat všechny požadavky stanovené Směrnicí SEA, která mj. stanoví (oproti EIA) výrazně vyšší nároky na včasnou participaci ze strany veřejnosti, konzultace, a zejména klade daleko větší důraz na **posuzování alternativ** – zpráva posuzující PUR by tak měla obsahovat zhodnocení alternativ, které budou náležitě přihlížet k územnímu dopadu daného záměru. Fakt, že v návrhu PÚR 2008 se za koridorem skrývá již zcela konkrétní trasa, že jednotlivé uvedené trasy jsou vymezeny na zcela odlišné úrovni obecnosti, že nejsou popsány jednotlivé možné varianty daných tras a není zde ani stanoveno vyhodnocení těchto jednotlivých tras na životní prostředí, že nejsou ani posouzeny jednotlivé varianty s ohledem na jejich vliv na území zařazená do soustavy NATURA2000 a náležité zhodnocení posouzení vlivu na NATURA2000, stejně jako dotčení zvláště chráněných území a obecné ochranu přírody a krajiny (vč. územních systémů ekologické stability), je nepřijatelný. Tyto požadavky musí být dodrženy, aby další subjekty (kraje při přijímání ZÚR a obce při územním plánování) nemohly přejmout do svých územně plánovacích dokumentů, s odkazem na nutnost souladnosti se závaznou PÚR, takové varianty staveb dopravní infrastruktury, které nebyly řádně posouzeny z hlediska vlivů na životní prostředí a trvale udržitelný rozvoj.

10 Viz studie The Relationship between the SEA and EIA Directives (http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/final_report_0508.pdf)

