

Návrhy Ekologického právního servisu na obsah Politiky územního rozvoje

Návrhy Ekologického právního servisu na obsah Politiky  
územního rozvoje

V Brně dne 28. dubna 2008

**Tyto návrhy byly zpracovány Ekologickým právním servisem**

**Obsah:**

1.	Obecná část .....	3
1.1.	Respektování jiných strategií, politik a obdobných dokumentů .....	4
1.2.	Požadavky Ministerstva životního prostředí na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí .....	8
1.3.	Dopravní koncepce .....	10
2.	Zvláštní část .....	12
2.1	Znečištění ovzduší .....	12
2.2	Návrhy řešení.....	12
2.3	Hluk.....	13
2.3.1.	Úvod .....	13
2.3.2.	Návrhy řešení.....	14
2.3.3.	Akční plány a integrované programy snižování emisí .....	14
3.	Kontakty .....	15

## 1. Obecná část

Návrh textu PÚR 2008 řeší řadu úkolů územního plánování pouze na velmi obecné úrovni. V podstatě se mnohými zabývá jen v úvodních kapitolách. Například v kapitole Republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území nejsou stanoveny žádné jasnější cíle a úkoly pro územní plánování, v důsledku tohoto se spíše o proklamativní ustanovení. Kapitoly další (jde především o kapitoly Koridory a plochy dopravní infrastruktury a Koridory a plochy technické infrastruktury) jsou v podstatě výčtem konkrétních záměrů, včetně jejich umístění v území, které je dáno stanovením výchozích a konečných bodů.

PÚR 2008 neklade žádné „nové“ požadavky na ochranu před zásahy do přírody a krajiny, resp. v rámci stanovené únosnosti území (veškeré požadavky MŽP k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, kterými na tento problém reagovalo MŽP, byly na základě intervence MMR odstraněny), nevěnuje se otázkám sociálním (soudržnost obyvatel, přitom má být z tohoto hlediska vyhodnocena, stejně jako z hlediska toho, zda vytvořila územní podmínky pro příznivé životní prostředí).

PÚR by měla rovněž konkretizovat podmínky pro ochranu území podle zvláštních předpisů (kterými je zákon č. 114/1992 Sb., zákon č. 254/2001 Sb., zákon č. 289/1995 Sb., zákon č. 86/2002 Sb. nebo zákon č. 334/1992 Sb. a mnohé další tzv. složkové předpisy) – přitom se vůbec nevěnuje podmínkám ochrany zemědělského půdního fondu, podmínkám ochrany ovzduší a klimatu (např. prostřednictvím stanovení základních územních limitů a úkolů pro výstavbu zdrojů znečišťování, které by musely kraje při své územně plánovací činnosti respektovat) nebo podmínkám ochrany vodních poměrů.

Priority územního plánování vymezené v PÚR 2008 by přitom měly fungovat jako základní normativy (resp. indikátory) pro kraje a měly by pro ně být závazné při jejich vlastním územním plánování.<sup>1</sup> Jelikož je PÚR strategickým dokumentem, je žádoucí, aby řešila pokud možno příčiny problémů. Teprve tehdy, pokud toto nelze, se má strategický dokument zabývat následky. Z tohoto hlediska je problematické a neefektivní, pokud se PÚR v části konkrétních úkolů zabývá téměř výhradně řešením důsledků dramatického nárůstu poptávky po (zejména individuální) dopravě, aniž by se jakkoliv pokusila zabývat se alespoň těmi příčinami, které souvisejí s územním rozvojem a územním plánováním.

Předložená verze PÚR 2008 místy přebírá často zastaralé či velmi sporné náměty či koncepce, aniž by zohledňovala aktuální stav vývoje společnosti s důrazem na udržitelnost rozvoje a některé globální hrozby (zej. efektivní získávání a využívání přírodních zdrojů jako je voda, půda a hlavně energie).

---

<sup>1</sup> Obdobný přístup k pořizování základního územního plánu jako obecné koncepce územního rozvoje zvolili v Maďarsku. Koncept národního územního rozvoje neobsahuje výčet konkrétních záměrů, jde spíše o vytýčení hlavních cílů, kterých má být dosaženo při pořizování podřízených územních plánů.

### **1.1.        *Respektování jiných strategií, politik a obdobných dokumentů***

Podle § 33 odst. 2 stavebního zákona pořizuje návrh Politiky územního rozvoje MMR zejména na základě

- územně plánovacích podkladů,
- dokumentů určených k podpoře regionálního rozvoje,
- podkladů a dokumentů veřejné správy, které mají v mezinárodních a republikových souvislostech vliv na využívání území státu, například politik, strategií, koncepcí, plánů, programů, generelů,
- zprávy o stavu životního prostředí,
- mezinárodních závazků České republiky vztahujících se k územnímu rozvoji.

V pracovní verzi PÚR 2008 není obsah níže zmíněných dokumentů nijak zohledněn, ačkoli stanoví řadu důležitých požadavků jak z hlediska ochrany životního prostředí, tak lidského zdraví (vč. prevence onemocnění). Na tomto místě nelze vyjmenovat všechny zásadní podmínky těchto materiálů, nicméně lze vybrat alespoň některé a ve zbytku odkázat na tyto strategie. Mezi dokumenty, které jsou na národní úrovni podkladem pro vytvoření PÚR 2008 patří mj.:

- **Státní politika životního prostředí 2004-2010**

Usnesení vlády č. 235 ze dne 17. března 2004, kterým byla schválena Státní politiky životního prostředí 2004-2010 (dále jen „SPŽP“) uložilo členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy uplatňovat priority, úkoly a cíle vyplývající z SPŽP. Z toho vyplývá, že také MMR při přípravě PÚR je těmito cíli vázáno. Mezi cíle SPŽP patří zejm.:

- ochrana přírody, krajiny a biologické rozmanitosti
- udržitelné využívání přírodních zdrojů, materiálové toky a nakládání s odpady
- snížení počtu (celkové rozlohy) území s překročenými kritickými zátěžemi ovzduší (acidifikace prostředí)
- ochrana životního prostředí a člověka před hlukem
- environmentálně příznivé využívání krajiny
- omezování antropogenních/průmyslových vlivů a rizik
- ochrana klimatického systému Země a omezení dálkového přenosu znečištění ovzduší

PÚR 2008 nikde ve svém textu neuvádí, do jaké míry se těmito cíli řídí.

*Požadujeme, aby byly cíle Státní politiky životního prostředí do PÚR 2008 zapracována a aby byly zohledněny při konkretizaci úkolů územního plánování.*

- **Strategie udržitelného rozvoje**

PÚR 2008 má být vyhodnocena z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj. Už jsme ale uvedli, že PÚR se nikde fakticky problematikou udržitelného rozvoje nezabývá. Podmínky vyplývající ze Strategie udržitelného rozvoje, schválené usnesením č. 1242 ze dne 8. prosince 2004 tedy nebyly zohledněny.

Podstatou udržitelnosti je naplnění tří základních cílů:

- sociální rozvoj, který respektuje potřeby všech,
- účinná ochrana životního prostředí a šetrné využívání přírodních zdrojů a
- udržení vysoké a stabilní úrovně ekonomického růstu a zaměstnanosti.

PÚR 2008 by měla všechny tyto pilíře rovnoměrně zahrnovat, a to z hlediska územního rozvoje ČR. To se však nestalo a PÚR 2008 je spíše jednostranně zaměřená na rozvoj dopravy (mnohdy v nevhodných koridorech (např. R52, R55 přes oblast NATURA2000 apod.) a dopravně ekonomicky neobhájitelných parametrech jako např. u R52, R11, hraničního úseku R49 apod.) a hospodářství.

*Požadujeme, aby byly všechny pilíře Strategie udržitelného rozvoje do PÚR 2008 zapracovány a aby byly zohledněny při konkretizaci úkolů územního plánování.*

- **Národní rozvojový plán České republiky 2007-2013**

Národní rozvojový plán v části věnované dopravě uvádí:

Podíl veřejné dopravy k individuální automobilové dopravě se změnil z hodnoty 80:20 v 90. letech na současný podíl 50:50. Tato situace značnou měrou přispívá k zhoršování stavu životního prostředí a to především v oblastech s vysokou urbanizací.

Doprava je odvětvím, u kterého se nedaří naplňovat cíle udržitelného rozvoje. Negativní vlivy na životní prostředí u jiných odvětví v ČR klesají, u dopravy rostou. Nepříznivě se z ekologického hlediska vyvíjí přepravní dělba práce. Podíl environmentálně nejméně šetrné, nákladní silniční dopravy, roste. Silniční doprava velmi negativně ovlivňuje kvalitu životního prostředí především měst a příměstských oblastí.

Vzrůstající tlak dopravy na životní prostředí, ale i narůstající škody v ekonomice (kongesce v dopravních špičkách) budou vyžadovat prosazení řady opatření, které je nutno strategicky koncipovat a koordinovat:

- postupná změna dělby přepravní práce ve prospěch environmentálně šetrnějších druhů dopravy na základě obnovy a modernizace dopravní infrastruktury,
- realizace vhodných technických a infrastrukturních opatření (silniční obchvaty měst, protihlukové bariéry podél silnic) vedoucích k minimalizaci zdravotních rizik způsobených nadměrným zatížením hlukem a emisemi z pozemní dopravy,
- ve městech a městských aglomeracích budovat integrované dopravní systémy s výraznějším uplatněním kolejové dopravy (vč. železnice) jako environmentálně šetrnějšího druhu veřejné hromadné dopravy, podporovat systémy park-and-ride a bike-and-ride,

- v rámci realizace Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy ČR budovat hustou síť bezpečných cyklostezek.

PÚR 2008 by měla mj. právě koordinovat tato opatření a zahrnout nová, účinnější. Je totiž zřejmé, že ta dosavadní nebyla příliš úspěšná, neboť tlak na enormní výstavbu velkokapacitní silniční sítě, např. na úkor železniční, se od 90. let neustále zvyšuje, aniž se zohledňuje jejich ekonomická a společenská účelnost (socioekonomické potřeby), resp. nedochází k přehodnocení rozvoje dopravní infrastruktury pocházející ze 60. let minulého století s náležitým důrazem na ochranu přírody a krajiny a životního prostředí. Kapitola „doprava“ tak jako v minulých letech opět neřeší nic jiného, než trasování mnohdy zastaralé vybraných dopravních koridorů a neplní jak požadavek stavebního zákona (§ 31 odst. 2), tak ani požadavky vyplývající z tohoto strategického dokumentu.

*Požadujeme, aby byly cíle Národního rozvojového plánu (zejména co se týče výše zmíněných opatření) do PÚR 2008 zapracována a aby byly zohledněny při konkretizaci úkolů územního plánování.*

- **Státní program ochrany přírody a krajiny ČR (SPOPK)**

PÚR 2008 nereaguje na tento koncepční dokument a nerespektuje tak usnesení vlády č. 415 ze dne 17. 6. 1998, přitom jak vyplývá z předmluvy „*nejedná se pouze o program ministerstva životního prostředí, ale o dlouhodobý program, ke kterému se přihlásila celá vláda. Ochranu přírodního prostředí se v něm podařilo promítnout i do činnosti jiných sektorů...*“.

Podle SPOPK je nutné přijmout a uskutečňovat takový systém pravidel a opatření, která ve střednědobém a dlouhodobém časovém horizontu přispějí k zásadnímu zlepšení stavu přírody a krajiny. Tato pravidla a opatření je pak nezbytné uplatňovat mimo jiné při tvorbě a realizaci vládních odvětvových programů a koncepcí např. v územním plánování, dopravní, surovinové, energetické a zemědělské politice.

O roli státu a veřejnosti mj. uvádí následující: „*Stát musí vytvářet legislativní a ekonomické prostředí, v němž bude možno udržet přírodní prvky, ekologickou stabilitu a produkční potenciál v krajině. Hlavním úkolem státu je na základě vědeckých poznatků regulovat, usměrňovat a v odůvodněných případech omezovat aktivity, které negativně ovlivňují přírodní prostředí. Stát bude podporovat vzdělávání a osvětu k ochraně přírody i krajiny a vytvářet systém pozitivní stimulace, včetně ekonomické, zainteresovaných subjektů k dodržování pravidel na ochranu přírody a krajiny... Ochranu přírody a krajiny lze účinně uskutečňovat pouze za účasti veřejnosti, především obcí, občanů i občanských sdružení. Právní předpisy musí k prohloubení účasti veřejnosti zajistit potřebný právní rámec zahrnující možnost širší účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech (zejména správních řízeních) včetně práva na soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné moci.*“

O územním plánování se pak mj. vyjadřuje takto: „*Jako jedno z východisek státní regionální politiky a rozvoje urbanizace je nutné rozpracovat systém kategorizace krajiny (území), a to z hlediska: a) limitů rozvoje území definovaných ve vztahu k ochraně přírodního a krajinného*

*prostředí, ekologické únosnosti území, ochrany nerostného bohatství, vodních zdrojů i dalších souvisejících aspektů; b) územních rezerv pro rámcově definované rozvojové aktivity hospodářského využívání krajiny včetně dopravní infrastruktury.“*

*Požadujeme, aby byly nástroje a cíle (SPOPK) byly do PÚR 2008 zapracována a aby byly zohledněny při konkretizaci úkolů územního plánování.*

- **Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy ČR**

PÚR 2008 nijak nereaguje na tento koncepční dokument, nerespektuje tak usnesení vlády č. 678 ze dne 7. 7. 2004.

*Požadujeme, aby byly cíle Národní strategie rozvoje cyklistické dopravy ČR do PÚR 2008 zapracována a aby byly zohledněny při konkretizaci úkolů územního plánování.*

- **Program zdraví 21**

Dlouhodobý program zlepšování zdravotního stavu obyvatelstva ČR – Zdraví pro všechny v 21. století byl schválen usnesením vlády č. 1046 ze dne 10.10. 2002. Mezi cíle, které jsou relevantní pro PÚR 2008, zejm. z hlediska udržitelného rozvoje patří:

V rámci cíle č. 10:

- Zlepšit bezpečnost a kvalitu domácího prostředí jak rozvojem schopností jednotlivců i rodin chránit a zlepšovat své zdraví, tak snížením vlivu zdravotních rizikových faktorů existujících v domácnostech. V rámci tohoto cíle má především dojít ke snižování vlivů dopravy na životní prostředí a zdraví obyvatel. Tento cíl vyplývá také z Dopravní politiky na léta 2005-2013 (schválena usnesením vlády č. 882 ze dne 13. července 2005). PÚR 2008 na něj nijak efektivně nereaguje (např. stanovením úkolů pro územní plánování).

*Požadujeme, aby byly cíle Program zdraví 21 (zejména co se týče výše zmíněných opatření) do PÚR 2008 zapracována a aby byly zohledněny při konkretizaci úkolů územního plánování.*

- **Zásady urbánní politiky 2007-2013**

Materiál je základním rámcovým dokumentem, který vyjadřuje názor státu a orgánů státní správy na postavení a význam měst pro hospodářský a regionální rozvoj ČR a vymezuje přístup státních orgánů k programové podpoře hospodářského a sociálního rozvoje měst v plánovacím období 2007-2013.

V úvodu dokumentu se uvádí: „*Velmi důležitým strategickým materiálem vztahujícím se k urbánní politice je Politika územního rozvoje ČR. Ta je jedním z nástrojů k dosažení souladu rozvojových záměrů regionálního a urbánního rozvoje, s možnostmi a předpoklady území. S ohledem na ně stanovuje rámcové podmínky pro umístění rozvojových záměrů ve vymezených*

*oblastech, osách, koridorech a plochách a tím umožňuje zvyšovat přínosy lokalizace těchto záměrů a minimalizovat jejich negativní dopady. Slouží i ke koordinaci ostatních odvětvových koncepcí, politik a strategií z hlediska udržitelného rozvoje území.“*

PÚR nijak nerespektuje toto ustanovení, ani mnohé další části zmíněné koncepce.

*Požadujeme, aby byly cíle Zásad urbánní politiky 2007-2013 PÚR 2008 zpracována a aby byly zohledněny při konkretizaci úkolů územního plánování.*

## **1.2. Požadavky Ministerstva životního prostředí na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí**

Podle § 10 i odst. 30 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí má Ministerstvo životního prostředí jako dotčený orgán ve smyslu stavebního zákona při pořizování politiky územního rozvoje stanovit požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení, a pokud vyhodnocení vlivů na životní prostředí neobsahuje náležitosti podle stavebního zákona, je oprávněno požadovat jeho dopracování.

Stavební zákon také řeší tuto problematiku obdobně (§ 33 odst. 1 - Ministerstvo pořizuje návrh politiky územního rozvoje ve spolupráci s ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji. Ministerstvo životního prostředí stanoví své požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí. V tomto ustanovení se sice hovoří o spolupráci mezi MMR a ostatními ministerstvy, ale nikoli co se týče požadavků MŽP na vyhodnocení. Ty má MŽP stanovit, nikoli dohodnout).

Režim řešení rozporů mezi protichůdnými závaznými stanovisky a stanovisky obsahuje § 4 odst. 7 stavebního zákona, který upravuje otázku projednávání protichůdných stanovisek nebo protichůdných závazných stanovisek dotčených orgánů. Stanoviska jsou závazným podkladem pro Politiku územního rozvoje.

Konkrétní požadavky na vydávání stanovisek k PÚR upravuje stavební zákon v § 33 odst. 3. Máme ale za to, že stanovení požadavků ze strany MŽP nelze považovat za stanovisko ani za závazné stanovisko podle § 4 stavebního zákona a § 149 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.). Spíše se jedná o vyjádření, resp. sdělení podle § 154 správního řádu. Proto se na ně vztahují § 136 odst. 6 správního řádu o řešení rozporů pouze přiměřeně.

Postup pro stanovení požadavků na vyhodnocení PÚR 2008 z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj byl komplikovaný. MMR nejdříve vyzvalo Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“) dopisem ze dne 20. června 2007, aby MŽP sdělilo požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí. MŽP následně ve svojí písemné odpovědi ze dne 19. července 2007 určilo tyto požadavky (celkem šlo o 19 požadavků) a dále stanovilo požadavky na vyhodnocení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Zmíněné požadavky byly stanoveny poměrně



komplexně a vhodně z hlediska ochrany životního prostředí a hodnocení dopadů PÚR 2008 životní prostředí.

Následně MMR, namísto aby respektovalo tyto požadavky a zajistilo, aby vyhodnocení vlivů bylo provedeno v souladu s nimi, vyzvalo MŽP k dalšímu jednání. Hlavním podmínkou bylo snížení kvality stanovených požadavků anebo jejich úplná eliminace. Znamená to, Ačkoli MŽP na dohodovací řízení přistoupilo, výsledkem byl ústup od podmínek pro ochranu zájmů, jejichž hájení je svěřeno právě MŽP. Z tohoto dopisu zdůrazňujeme zejm.:

1. Ochrana zemědělského půdního fondu a ochranu zvláště chráněných živočichů a rostlin.

MŽP požadovalo, aby PÚR ČR byla zaměřena více na případné dopady na půdu, a to jednak při vymezování rozvojových os, ale i při stanovování kritérií možného rozvoje v rozvojových oblastech. Podle požadavku MŽP měly být navrhovány pouze nezbytně nutné plochy a upřednostňovat záměry na půdách horší kvality. Jednalo se v podstatě o základní požadavek na ochranu před nekontrolovanou suburbanizací a také ochranu greenfields před zastavováním. MŽP navrhlo také zcela konkrétní znění úkolu pro územní plánování.

MMR ale odmítlo takový požadavek zohlednit s nelogickým odůvodněním, že vzhledem k obecnosti PÚR 2008 nelze zohlednit její dopad na zemědělský půdní fond (Odkaz na přílišnou obecnost PÚR 2008 v této části ovšem neodpovídá její konkrétnosti u vymezení zvláště kontroverzních záměrů, zejm. u dopravních staveb – k tomu viz níže).

Stejně bylo také zdůvodněno, proč nelze do PÚR 2008 zahrnout požadavky na ochranu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů při územně plánovací činnosti.

Politika územního rozvoje má ale určit požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování a strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. Mezi úkoly územního plánování (§ 19 odst. 1 stavebního zákona patří mj. stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území, vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to přírodě blízkým způsobem nebo vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů před negativními vlivy záměrů na území.

Z toho je zřejmé, že PÚR 2008 má stanovit základní kritéria pro ochranu zemědělského půdního fondu právě tak, že konkretizuje úkoly pro územní plánování krajů.

**Výsledek:**

Ze společného pracovního jednání mezi MŽP a MMR konaného dne 17. 12. 2007 vyplynulo několik závěrů. Především k řadě požadavků bude přihlédnuto jen „ v míře slučitelné s účelem a charakterem PÚR 2008“. Není přitom zřejmé, co tato formulace ve skutečnosti bude pro vyhodnocení vlivů znamenat.

## 2. Variantní hodnocení

MŽP také požadovalo, aby u variantních řešení byly porovnány vlivy jednotlivých variant na všechny složky životního prostředí a aby byly jednotlivé varianty vyhodnoceny. Také tento požadavek MMR zamítlo.

### **Výsledek:**

Ze společného pracovního jednání mezi MŽP a MMR konaného dne 17. 12. 2007 vyplynulo několik závěrů k těmto bodům. Podle názoru MMR neodpovídají požadavky na vyhodnocení variant charakteru a způsobu zpracování PÚR 2008 a nelze jim proto vyhovět. Toto je v přímém rozporu se směrnicí ES 2001/42/ES a také se stavebním zákonem, který přímo s variantami Politiky územního rozvoje a variantami jednotlivých řešení počítá. Vedle toho MMR odmítlo zajistit hodnocení kumulativních a synergických vlivů PÚR 2008.

Stejně tak byl odmítnut požadavek MŽP vyhodnotit PÚR 2008 jednak na úrovni jednotlivých návrhů, tak na úrovni PÚR jako celku. Toto mohlo zabránit situaci, kdy bude hodnocena jenom PÚR jako obecná koncepce, která přitom bude obsahovat zcela konkrétní záměry. Tyto se pak dostanou jednoduše do územně plánovací dokumentace krajů. Hrozí reálné nebezpečí, že kraje odmítnou zpracovat posouzení SEA k těmto záměrům s odkazem na to, že už bylo posouzeno v rámci PÚR, a proto není třeba znovu posuzovat. Takové zkušenosti lze dokladovat již dnes. Kraje podobně odkazují na Konceptci MMR.

Neexistuje žádný důvod, proč by nemohly být do PÚR 2008 zahrnuty varianty, zejm. pokud je v rámci PÚR namísto obecných koridorů řešeno zcela konkrétní trasování staveb (stanovením výchozích, průběžných a cílových bodů, či označením např. D3, R52, pod kterým se skrývají zcela konkrétně umístěné záměry), resp. je neposuzování variant v rozporu s legislativou.

## 3. Ostatní požadavky

Ostatní požadavky MŽP byly taktéž redukovány a také k nim má být přihlédnuto jen „ v míře slučitelné s účelem a charakterem PÚR 2008“.

*Požadujeme, aby byly zohledněny při vyhodnocování PÚR 2008 vlivy na udržitelný rozvoj, a to jednak v rozsahu zákonných požadavků a jednak, aby byly vzaty v potaz požadavky MŽP, včetně původních požadavků, v rozsahu, jaký lze u PÚR 2008 požadovat (zejm. aby se tyto požadavky staly indikátory a limity pro stanovení úkolů pro územní plánování).*

### **1.3. Dopravní koncepce**

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 úřadu<sup>2</sup>, tak i Veřejného ochránce práv<sup>3</sup> a Evropské komise.<sup>4</sup>

V PÚR 2008 se nemůže objevit pouze výčet konkrétních staveb, které jsou navrženy v pracovní verzi PÚR 2008 ze strany Ministerstvem dopravy, event. zainteresovanými subjekty jakými je Ředitelství silnic a dálnic ČR, Ředitelství vodních cest ČR, Správa železniční dopravní cesty, s. o. a kraje, bez zohlednění všech požadavků, které na PÚR klade stavební zákon a související legislativa“ (viz výše nesplnění požadavků MŽP posouzení alternativních řešení) - naše návrhy k dopravní infrastruktuře jsou níže.

Tristní situace v oblasti sektorového plánování dopravy v České republice (která se mj. projevila i v procesu vypracovávání OPD), kdy neexistuje žádná aktuálně 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 – prošlo jen zjišťovacím řízením, OP Doprava procesem SEA sice prošel, ale jde jen o obecný dokument s výčtem indikátorů a indikativním seznamem uvažovaných staveb dopravní infrastruktury, které by mohla EK finančně podpořit) 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 stavební zákon.

Dle tohoto ustanovení koordinuje prostřednictvím politiky územního rozvoje vláda tvorbu resortních koncepcí. Je tedy v kompetenci MMR vyzvat ministerstvo dopravy, prostřednictvím procesu tvorby PÚR 2008 k nápravě tohoto stavu.

Naposledy byl plán na rozvoj dopravní infrastruktury posouzen procesem SEA v letech 1998-9 (MŽP k návrhu této koncepce vydalo dne 24. června 1999 pod č.j.: M/11862/1137/700/1412/OPVŽ/99 souhlasné stanovisko), přičemž česká vláda pak svým unesením č. 741 ze dne 21. 7. 1999 Návrh rozvoje dopravních sítí v České republice do roku 2010 schválila. Od té doby, tj. téměř deset let, nebyla koncepce rozvoje dopravních sítí (s variantami koridorů) na celostátní úrovni procesem SEA posouzena. Předložený text PÚR 2006 se však o tom procesu SEA nezmiňuje a ani nijak nevyužívá jeho dílčí či finální výsledky.

**Pozn.:** Tyto návrh najdete taktéž v dokumentu *Připomínky k pracovnímu návrhu Politiky územního rozvoje ve verzi z ledna 2008, který jsme již zaslali Ministerstvu životního prostředí a taktéž Ministerstvu pro místní rozvoj. Zdůrazňujeme je na tomto místě proto, že nezbytné, aby PÚR tyto*

---

<sup>2</sup> Závěrečná zpráva 07/04

<sup>3</sup> Např. výsledky šetření k podnětu, který se týkal průchodu dálnice D8 Chráněnou krajinnou oblastí České středohoří.

<sup>4</sup> 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)

*požadavky splňovala. Ostatní připomínky, které zpracoval Ekologický právní servis na základě připomínek dalších nevládních organizací, přikládáme.*

## **2. Zvláštní část**

### **2.1 Znečištění ovzduší**

Z aktuální Zprávy o stavu životního prostředí (za rok 2006) vyplývá, že znečištění ovzduší se v České republice nadále zhoršuje. Jedním z nejméně zasažených měst je Praha, kde hlavním zdrojem znečišťování ovzduší je automobilová doprava. Znečištění ovzduší způsobené dopravou má významný vliv na zdraví. Městské ovzduší ovlivněné výfukovými plyny má na lidské zdraví podobné účinky jako cigaretový kouř. Výfukové plyny motorových vozidel jsou směsí chemických látek, jejichž složení závisí na druhu paliva, typu a stavu motoru a případném užití zařízení na snížení emisí (filtrů u aut na naftu nebo katalyzátorů u aut na benzín). Citlivějšími skupinami lidí vůči negativním účinkům výfukových plynů jsou zejména děti a staří lidé, stejně tak jako osoby s dýchacími nebo srdečními chorobami. Malé prachové částice (někdy nazývané též jako polévatý prach) jsou jedněmi z nejméně zdraví nebezpečných emisí – ve velkých městech způsobují více úmrtí, než dopravní nehody. Jsou extrémně nebezpečné proto, že kvůli své nepatrné velikosti mohou pronikat do nejmenších cév v plicích a usazovat se v nich. Částice polévatého prachu jsou tvořeny směsí různých druhů látek včetně sazí, síranů, kovů a solí.

### **2.2 Návrhy řešení**

- Znečištění ovzduší je závažným problémem, který musí být řešen na obecné úrovni právě v PÚR. Proto musí PÚR zahrnout všechny opatření ke snížení emisí, která jsou definována v Národním programu snižování emisí.
- Dále je nezbytné, aby v PÚR bylo jako jeden ze základních úkolů pro územní plánování krajům uloženo, aby při pořizování zásad územního rozvoje respektovaly všechny opatření směřující ke snižování emisí, která jsou obsažena v krajských plánech snižování emisí, a aby k tomuto učinily všechny potřebné kroky.
- Dále musí PÚR krajským úřadům a krajům uložit, aby při pořizování zásad územního rozvoje respektovaly imisní limity (§ 6 odst. 1 zák 86/2002 Sb.: *Imisní limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší při jejich činnosti*) a aby přijaly v zásadách územního rozvoje všechna nezbytná opatření směřující ke splnění této povinnosti. Orgány veřejné správy mají povinnost zpracování koncepčních dokumentů ke zlepšení kvality ovzduší – konkrétně programy snižování emisí (národní, krajský, případně též místní), programy ke zlepšení kvality ovzduší (zóny a aglomerace) a akční plány (krajské a místní). Ze všech těchto dokumentů musí orgány veřejné správy vycházet při své činnosti, pro územní plánování, umísťování a povolování staveb je tato povinnost *expressis verbis* stanovena v ustanovení § 6 odst. 7

- S tím souvisí povinnost vycházet při vymezování rozvojových os a rozvojových ploch jak v PÚR, tak v zásadách územního rozvoje z faktické imisní situace v území. Pokud je některý ze závazných limitů již překročen nebo by díky příspěvku nového provozovatele došlo k překročení, umístění nového zdroje je možné pouze za podmínky, že provozovatel prokáže, že i s jeho příspěvkem dojde díky naplňování programu snižování emisí k dodržování všech limitních ukazatelů. V opačném případě nemůže být umístění nového zdroje v lokalitě povoleno.

## **2.3 Hluk**

### **2.3.1. Úvod**

V České republice je hlukem nejvíce postiženo město Praha. V Praze je nadlimitním hlukem zasaženo 12,9 % obyvatel, tedy téměř 120.000 lidí (viz Analýza strategických hlukových map, kterou jsme zveřejnili v únoru 2008 - <http://www.hluk.eps.cz/index.php?page=aktuality&id=2076266>).

Konkrétní nejvíce problematické lokality lze snadno identifikovat právě ze strategických hlukových map, vypracovaných Ministerstvem zdravotnictví. Lékařské i statistické studie dokazují, že dlouhodobá expozice hluku vede k poškození zdraví (úzká vazba mezi počtem osob obtěžovaných venkovním hlukem a počtem osob s poruchami spánku, úroveň nemocnosti na civilizační choroby; srov. údaje Státního zdravotního ústavu Praha (SZÚ) ze Systému monitorování zdravotního stavu obyvatelstva ČR). Hluk má poměrně významný vliv na psychiku jednotlivce a často způsobuje únavu, depresi, rozmrzelost, agresivitu, neochotu, zhoršení paměti, ztrátu pozornosti a celkové snížení výkonnosti. Dlouhodobé vystavování nadměrnému hluku pak způsobuje hypertenzi (vysoký krevní tlak), poškození srdce včetně zvýšení rizika infarktu, snížení imunity organismu, chronickou únavu a nespavost. Výzkumy prokázaly, že výskyt civilizačních chorob přímo vzrůstá s hlučností daného prostředí.

Hlukové mapování odhalilo některé velmi znepokojivé údaje. Především pak potvrdilo obecně známý fakt, že největším zdrojem hluku v České republice je silniční doprava. Její příspěvek více jak 95% na celkové hlukové zátěži je zcela výmluvný. Naopak doprava železniční se na hlukové zátěži podílí zcela minimálně.

Rovněž výsledkům v dalších uvedených kritériích – tedy celkový počet hlukem obtěžovaných obyvatel v městech a obcích a počet rušených obyvatel přepočtený na celkový počet občanů obce – je třeba věnovat zvýšenou pozornost jako relevantním údajům pro další postup v boji proti nadměrnému hluku. Kvalita života v obcích, ve kterých více než čtvrtina obyvatel žije obtěžována nadměrným hlukem, je zásadním způsobem narušena. Tato situace dotčeným obcím brání v rozvoji svého země. Vyloučit nelze ani postupné vylidňování či prohlubování sociální diverzifikace obsazováním nejvíce zasažených lokalit sociálně slabými vrstvami obyvatel.

### **2.3.2. Návrhy řešení**

- PÚR musí převzít zahrnout opatření ke snížení hlukové zátěže, definovaná v akčních plánech snižování hlukové zátěže (zpracovaných MD pro pozemní komunikace a železnice)
- Kraje do zásad územního rozvoje musí převzít opatření ke snížení hlukové zátěže, definovaná v akčních plánech snižování hlukové zátěže (zpracovaných ministerstvem dopravy pro pozemní komunikace a železnice; Jihomoravským krajem pro aglomeraci Brno, Hlavním městem Praha pro aglomeraci Praha a Moravskoslezským krajem pro aglomeraci Ostrava).
- Kraje při pořizování ZUR musí vycházet z údajů ze strategických hlukových map a zabránit dalšímu nárůstu hlukové zátěže při rozvoji lokalit, kde jsou překračovány mezní hodnoty.
- Kraje při pořizování ZUR musí zahrnout (převzít) vymezení tichých oblastí v krajině stanovených vyhláškou MŽP a tichých oblastí v aglomeracích, stanovených akčními plány zpracovávanými kraji
- Stanovit úkol pro kraje při pořizování zásad územního rozvoje: při vymezení rozvojových os a ploch vycházet ze stavu hlučnosti v území. Pokud je některý ze závazných limitů již překračován nebo by díky příspěvku nového provozovatele došlo k překročení, umístění nového zdroje je možné pouze za podmínek, že provozovatel prokáže, že i s jeho příspěvkem dojde díky naplňování akčního plánu snižování hlukové zátěže k dodržování všech limitních ukazatelů. V opačném případě nemůže být umístění nového zdroje v lokalitě povoleno.

### **2.3.3. Akční plány a integrované programy snižování emisí**

Výsledky hlukového mapování jsou podstatné pro další fáze odstraňování hlukové zátěže. Na strategické hlukové mapy podle evropské legislativy navazují tzv. akční plány snižování hlukové zátěže. Akční plány mají prioritně obsahovat nástroje na řešení situace v oblastech, kde hlukové mapy zjistily překročení mezních hodnot hluku. Akční plány mají být zpracovány do konce června tohoto roku, pořizují je Ministerstvo dopravy pro hlavní pozemní komunikace a železnice a krajské úřady pro aglomerace. Akční plány musí obsahovat konkrétní opatření ke snižování hlukové zátěže v určité lokalitě (např. ulice, čtvrt či celá obec) a konkrétní časový harmonogram. Podstatné je, že do zpracování akčních plánů musí být zapojena veřejnost.

Hlukové akční plány (AP) a Integrované programy snižování emisí (IPSE) mají řadu společných znaků (základ v právu ES, charakter koncepčních dokumentů, zapojení veřejnosti a zejména nutný vztah k územním plánům). Společným jmenovatelem jsou i konkrétní opatření, která zároveň snižují hluk i emise. Bohužel, dosud nejsou tyto nástroje navzájem koordinované. Výsledky IPSE a celková imisní situace se nepromítají do procesu územního plánování, výsledkem je pak kumulace škodlivých záměrů v určitých lokalitách a nadlimitní hodnoty imisí. Stejný osud lze očekávat i u akčních plánů snižování hlukové zátěže. Právní nezávaznost obou nástrojů má zcela zásadní vliv na jejich efektivitu i nazírání ze strany pořizovatelů a další orgánů veřejné správy.

Koncepční dokumenty v oblasti ochrany ovzduší (programy snižování emisí) jsou v současné době zcela neefektivními nástroji pro snižování imisního zatížení, stejný osud lze očekávat i u akčních plánů snižování hlukové zátěže. Účast veřejnosti při přijímání těchto dokumentů je nulová (IPSE) nebo se předpokládá ve velmi formalizované podobě (AP; dle našich zkušeností z jiných procesů – EIA, územní plánování – kde má být zapojena veřejnost do rozhodování). Pořizovatelé obou koncepčních nástrojů by měli koordinovat navrhovaná opatření (win-win solutions).

Výsledky IPSE a celková imisní situace se *nepromítá do procesu územního plánování*, výsledkem je pak kumulace škodlivých záměrů v určitých lokalitách a nadlimitní hodnoty imisí. Stejný osud lze očekávat i u akčních plánů snižování hlukové zátěže.

AP a IPSE jsou koncepční dokumenty, které jako takové nejsou závazné. Proto se konkrétní obsah obou těchto nástrojů musí projevit v závazné koncepci, kterou je logicky *proces a výsledky územního plánování*. AP a IPSE se musí stát relevantními podklady pro zásady územního rozvoje a následně územní plány obcí.

- Navrhujeme, aby Politika územního rozvoje stanovila v této oblasti jasné úkoly pro krajské úřady při pořizování zásad územního rozvoje.

### **3. Kontakty**

Tyto podněty zpracoval Ekologický právní servis, [www.eps.cz](http://www.eps.cz), Mgr. Vendula Povolná, [vendula.povolna@eps.cz](mailto:vendula.povolna@eps.cz).