

POSUZOVÁNÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ – DŮVODY ZMATKŮ, MOŽNÁ ŘEŠENÍ

Jüri Lass

Výsledek posuzování vlivů na životní prostředí do značné míry závisí na tom, jaký přístup k ekologickému myšlení reprezentujeme. Víme, že posuzování územních plánů bylo iniciováno hlavně environmentalisty, kteří jsou upřímně znepokojeni degradací přírodního prostředí. Environmentalisté a plánovači obvykle představují (někdy extrémně) rozdílné přístupy. Ve svém příspěvku nemám v úmyslu nikoho obviňovat. Snažím se jen analyzovat některé možné příčiny nedorozumění. Činím to použitím poněkud neobvyklého přístupu. Věřím, že tento přístup je spíše neutrální, a že proto usnadní pochopení a vysvětlení důvodů na pozadí odlišných názorů týkajících se posuzování a plánování.

Můžeme se ptát, proč se opět pokouším nastolit tyto zásadní a existenciální otázky. Směrnice je platná a my ji musíme implementovat. Činím to, protože kolem posuzování panuje tolik zmatků a nedorozumění a já jsem přesvědčen, že odhad pravděpodobných účinků územních plánů na životní prostředí nemůže být úspěšný, pokud se předtím nepokusíme objasnit důvody tohoto zmatku. Rád bych, aby tyto zmatky a nedorozumění a jejich možná řešení byla v tomto semináři hlavním tématem pro diskuse. Pokusím se udělat, co budu moci, abych tuto diskusi zahájil.

Příčiny zmatků

Obecná pravidla pro hodnocení jsou stanovena ve *Směrnici 2001/42/EC o posuzování účinků některých plánů na životní prostředí* (dále *Směrnice*) a v legislativě jednotlivých států. Zkušenosti s posuzováním podle pravidel *Směrnice* je velmi málo. Zároveň je význam pojmu „posuzování“ z hlediska teoretických východisek, zkušeností jednotlivých států a postojů různých zájmových skupin spíše odlišný. A to je hlavní příčina zmatků a nedorozumění mezi různými stranami participujícími v procesu územního plánování.

ANALYTICKÝ

A FENOMENOLOGICKÝ PŘÍSTUP

V současné environmentální estetice a filozofii jsou známy dva různé přístupy – analytický a fenomenologický.

Analytický přístup je zaměřen na objekt – životní prostředí je fyzická a vnější skutečnost, tvořená předměty a kontrastuje se subjektem, člověk a jeho kultura a příroda a její životní prostředí jsou konfrontující prvky. Příroda je chráněna proti lidem.

Fenomenologický přístup klade důraz na vztah mezi objektem a subjektem – člověk vytváří životní prostředí stejně tak jako životní prostředí utváří člověka, člověk je integrální

součástí životního prostředí. Příroda je chráněna pro lidi.

Tyto dva **rozdílné přístupy nás vedou k různému jednání**. Analytický přístup vede k jednání, na něž se soustřeďují odborníci a kontrola. Fenomenologický přístup vede k otevřenému jednání zaměřenému na postup odborného posuzování na základě angažovanosti. Podle mých zkušeností zaujímají zastánci posuzování hlavně analytický přístup a hlavně oni vytvářejí pravidla posuzování území. Plánovači zastávají hlavně fenomenologický přístup.

DVĚ DEFINICE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Podle **dokumentů z Ria** (1992) se životní prostředí (v širším slova smyslu) skládá ze tří elementů: **ekonomického, sociálního a přírodního životního prostředí**. Po Ria byly dva první elementy životního prostředí zapomenuty; pokud někdo hovoří o životním prostředí, obvykle má na mysli jen přírodní životní prostředí. **Evropská charta územního plánování** popisuje čtyři elementy životního prostředí – **ekonomické, sociální, kulturní a přírodní životní prostředí**. O kulturním životním prostředí se dokumenty z Ria nezmiňují. Podle mého názoru je vynechání kulturního životního prostředí v dokumentech z Ria kardinální chy-

bou; to je hlavním důvodem určité neúspěšnosti procesu vyvolaného konferencí v Ria. **V územním plánování je kulturní životní prostředí na výsost důležité, protože sídla, krajina a městské plánování, jež se jím zabývají**, jsou pro mne **především kulturní fenomény**. Chápeme-li kulturní hodnoty toho či onoho místa, kde plánujeme, byly by pak hodnoty přírodního životního prostředí (automaticky) v plánu akceptovány. Naštěstí to není jen mé subjektivní chápání. Lublaňská deklarace o územní dimenzi udržitelného rozvoje (16.–17. 9. 2003) CEMAT (Conférence Européenne des Ministres Responsables de l'Aménagement du Territoire) zdůraznila, že na udržitelný rozvoj nelze pohlížet jen jako na přírodní prostředí, že je to složitý pojem, který musí zajišťovat také ekonomickou a společenskou udržitelnost a v němž kulturní udržitelnost nabývá v kontextu územního plánování zvláštní důležitosti.

Ve *Směrnici* není definováno, co se myslí termínem „životní prostředí“ – je to komplexní problém sestávající ze všech elementů životního prostředí, nebo jen přírodní životní prostředí (zdá se, že je to jen přírodní životní prostředí). A právě proto se v různých zemích a v různých zájmových skupinách chápe různě to, co my máme na mysli jako *životní prostředí*.

Existuje ještě jiný významný rozdíl mezi dokumenty z Ria a Chartou

o územním plánování – dokumenty z Ria zdůrazňují **udržitelný** rozvoj, Charta o plánování zdůrazňuje **vyvážený** rozvoj.

POSUZOVÁNÍ – NÁSTROJ PRO KONTROLU ROZHODNUTÍ NEBO NÁSTROJ PRO ROZHODOVÁNÍ

Existují dvě různá chápání, co je nástroj posuzování a jak by se ho mělo využívat v procesu územního plánování. Představitelé analytického přístupu vidí posuzování jako nástroj pro kontrolu územních rozhodnutí na konci územně plánovacího procesu. Představitelé fenomenologického přístupu vidí hodnocení jako kardinální součást pracovních metod plánování, což by se mělo využívat během všech procesů plánování a za využití toho, pomocí čeho můžeme činit a připravovat lepší a vyváženější rozhodování v území. Tato **různá chápání týkající se úlohy a pozice hodnocení v procesu plánování jsou hlavním důvodem pro hádky, zmatky a konflikty mezi představiteli rozdílných přístupů.**

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ NENÍ OBOROVÁ ČINNOST

Můžeme si povšimnout, že regulativy *Směrnice* jsou vhodnější pro oborové strategické dokumenty, ale nehodí se pro územní plánování. Myšlenku posuzování iniciují hlavně environmentalisté. Na územní plánování pohlížejí environmentalisté jako na oborovou činnost. **Územní plánování však není oborovou činností, je to interdisciplinární a interaktivní činnost.** Proto je velmi nesnadné, nebo dokonce nemožné, aplikovat stejná pravidla na oborový strategický plán a na územní plán.

ROZDÍL MEZI ÚROVNÍ PROJEKTU A ÚROVNÍ STRATEGICKÉHO PLÁNOVÁNÍ

Zkušenost z hodnocení pravděpodobných dopadů implementace strategického dokumentu ve smyslu *Směrnice* je v Evropě omezená. S EIA ve stadiu projektu nebo investice jsou

zkušenosti mnohem delší a větší. Metody EIA se aplikují mnohem snáze než možné metody hodnocení na strategické úrovni. Při EIA se zpravidla zabýváte některými dopady, jejichž charakteristiky jsou více nebo méně konkrétní. Na strategické úrovni, zvláště při územním plánování, se zabýváte velkým komplexem pravděpodobných účinků. Na strategické úrovni obvykle není možné hovořit o konkrétních charakteristikách dopadů, na této velmi komplexní a obecné úrovni plánování byste se měli pokusit předvídat a plánovat, jaké pravděpodobné důsledky územního rozhodnutí se mohou objevit. Tak můžeme říci, že zde existuje **jasný rozdíl mezi EIA a hodnocením na strategické úrovni – EIA definuje konkrétní dopady, hodnocení na strategické úrovni hlavně předvídá a plánuje pravděpodobné účinky. Problém spočívá v tom, že ti, kteří byli zvyklí pracovat na úrovni EIA, pokoušejí se o aplikaci pravidel a pracovních metod EIA na plánování na strategické úrovni a očekávají hodnocení na strategické úrovni, aby se získal též podrobný výsledek, jaké jsou možné pro EIA.**

ÚLOHA ODBORNÍKA

Pochopení úlohy odborníka v zásadě závisí na tom, jaký přístup zvolíme, jak definujeme životní prostředí a zda pohlížíme na plánování jako na oborovou, nebo interdisciplinární činnost.

Představitelé analytického přístupu, kteří pohlížejí na plánování zpravidla jako na oborovou činnost a omezují životní prostředí pouze na přírodní životní prostředí, připisují v procesu hodnocení ústřední roli odborníkovi; odborníkovou roli obvykle přeceňují. Představitelé fenomenologického přístupu zdůrazňují význam týmové práce, do níž jsou nezbytní odborníci integrováni v průběhu celého procesu. Tento přístup obvykle zajišťuje vyváženější výsledek hodnocení.

Posuzování dopadu bylo iniciováno hlavně kvůli neuspokojivé kvalitě plánování. Důvodem neuspokojivého plánování je obvykle skutečnost, že **územní plánování stále zůstává v rukou renomovaných odborníků,**

přičemž zapojení široké veřejnosti anebo místní obce je příliš nízké. **Paradoxem je, když environmentalisté, bojující proti expertnímu plánování v dobré víře vyhnout se omylům v plánování, požadují, aby stanovisko experta pro životní prostředí bylo v procesu územního plánování přeceňováno.**

KDO JE ÚZEMNÍ PLÁNOVAČ

Vina za špatnou kvalitu plánů je obvykle připisována plánovačům, což dle mého názoru neodpovídá skutečnosti. Za všechna územní rozhodnutí nese odpovědnost veřejná správa – ministerstvo, kraj nebo obec. Stačí jim, jak je proces plánování strukturován, kdo je zapojen do jeho přípravy a jaká úloha je přiřčena plánovači a jiným odborníkům. Větší obce si najímají konzultanty na přípravu územních plánů. **Veřejná správa je však odpovědná za obsah, legálnost a udržitelnost plánu – nezávisí na úloze územního plánovače v průběhu přípravy plánu.** Tak je to regulováno ve všech zákonech o plánování všech zemí, které znám a které představují evropskou kulturu plánování. Pokud tedy hovoříme o územním plánování – **plánovač v širším slova smyslu je veřejná instituce.** Zdá se mně, že připravovatelé *Směrnice* neuznávají plánovače a plánování tímto způsobem – pro ně je plánovač jedna osoba, jejíž práce musí být zlepšena hodnocením. Kvůli tomuto nedorozumění jsou regulativy *Směrnice* takové, jaké jsou.

PLÁNOVÁNÍ JE PROCESEM ODHADU BUDOUCÍ SKUTEČNOSTI

Dobré a vyvážené plánování je procesem, v němž zvažování, posuzování, odhad, hodnocení a motivace různých plánovacích rozhodnutí je podstatnou součástí procesu. **Zvažování, posuzování, odhad, hodnocení a motivace byla vždy v průběhu historie současného plánování jeho podstatnou součástí.** Takže pro dobré plánovače je vždy otázkou, **zda je nutné toto hodnocení či odhad rozšiřovat ještě o další aspekty.** Pokud

připustíme, že plánování je procesem odhadu, můžeme se dostat až k otázce, co je to hodnocení odhadu (*assessment of assessment*) Tato otázka je opět jednou z příčin zmatků a konfliktů souvisejících s posuzováním vlivů na životní prostředí a plánování. **Z toho plyne jediný možný závěr, že není třeba, abychom oddělovali odhad vlivů na životní prostředí, nýbrž je třeba zkvalitňovat (doslova zvyšovat esenci/podstatu) zvažování, posuzování, odhad, hodnocení a motivaci různých územních rozhodnutí během plánovacího procesu.**

Závěrem této části mého příspěvku lze říci, že hlavním důvodem zmatku kolem posuzování vlivů na životní prostředí a konfliktů mezi environmentalisty a plánovači je různé chápání cest, jimiž lze zlepšit kvalitu plánování a učinit územně plánovací rozhodnutí vyváženější. Krajní nepochopení vzniká z toho, že pro plánovače je zvažování, posuzování, odhad, hodnocení a motivace územních rozhodnutí podstatnou součástí procesu plánování, ale environmentalisté by rádi prostřednictvím posuzování vlivů kontrolovali plánovací rozhodnutí po skončení procesu plánování.

Obě strany se však v zásadě shodují v tom, že zlepšení kvality územního plánování je absolutní nutností. V Estonsku máme s řešením těchto zmatků určité zkušenosti, o které bych se s vámi chtěl podělit.

Možná řešení

Organizátoři tohoto semináře mě požádali, abych uvedl několik konkrétních příkladů plánování. Pokusil jsem se o jejich popis v první verzi mého příspěvku, nicméně během jeho přípravy jsem dospěl k závěru, že lepší než prezentace konkrétních příkladů bude shrnutí zkušeností, které jsme získali s legislativou a při přípravě regionálních, komplexních a podrobných plánů.

Legislativa

JE DEFINOVÁNO ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Ve *Směrnici* není životní prostředí definováno. V estonském zákonu o územním plánování je definováno plánování i životní prostředí, přičemž definice vycházejí z Evropské charty územního plánování. **Územní plánování je v zákonu definováno jako demokratické a dlouhodobé plánování území, které koordinuje a integruje plány rozvoje různých polí (oborů) a které vyváženým způsobem zohledňuje dlouhodobé směrnice a potřeby rozvoje ekonomického, sociálního, kulturního a přírodního prostředí.** Je tedy zřejmé, že požadavek posouzení vlivů na životní prostředí je ve velmi širokém smyslu zahrnut do definice územního plánování v estonském zákoně o územním plánování.

Tytéž čtyři prvky jsou uvedeny např. také ve finském zákoně o územním plánování a stavebním zákoně.

Je velmi důležité, aby životní prostředí bylo jasně definováno, **aby nedocházelo ke zmatkům a nedorozuměním.**

JE DEFINOVÁN VÝSLEDEK HODNOCENÍ

Směrnice vyžaduje odhad pravděpodobných účinků. Estonský zákon o územním plánování **jde o krok dále a vyžaduje, že musí být stanoveny podmínky pro vyrovnaný a udržitelný územní rozvoj.** Dle mého názoru je mimořádně důležité, zvláště v územním plánování, pochopit, že posuzování je jen dalším doplňkovým nástrojem, pomocí něhož můžeme najít lepší řešení a vytvořit přijatelnější podmínky pro rozvoj. Environmentalisté však zpravidla považují posuzování za konečný výsledek anebo cíl, nikoliv za nástroj, který pomáhá zvýšit kvalitu plánování. Konečný výsledek odhadu, jímž je **vytvoření předpokladů a předběžných podmínek rozvoje, je třeba považovat za nejdůležitější úkol plánování jak v právních úkonech, tak v praxi.** Např. podle estonského zákona o územním plánování

je jedním z cílů komplexního územního plánování odhadnout (posoudit) *pravděpodobné ekonomické, sociální a kulturní účinky navrhovaného územního rozvoje a pravděpodobné účinky na přírodní prostředí a na tomto základě pak stanovit podmínky pro udržitelný a vyvážený územní rozvoj.*

KOMPLETNÍ USTANOVENÍ V JEDNOM ZÁKONĚ

V Estonsku jsou ustanovení týkající se hodnocení vlivů na životní prostředí formulována v samostatném zákoně. Stalo se tak z iniciativy environmentalistů. Vřele doporučuji pokud možno neoddělovat ustanovení týkající se jedné záležitosti do separátních zákonů. Takové řešení je extrémně špatné, protože je příčinou nekonečných konfliktů a zmatků. **Konfliktnost a izolovanost separátních zákonů se projeví zvláště výrazně v případě, pokud zákon o územním plánování vychází z fenomenologického přístupu, zatímco zákon o hodnocení vlivů na životní prostředí vychází z extrémně analytického přístupu.** Tak tomu bylo právě v Estonsku. Tento konflikt však byl „naštěstí“ tak hluboký, že bylo velmi rychle pochopeno, že všechna ustanovení vztahující se k plánování musí být soustředěna do jednoho zákona o územním plánování.

Naštěstí i špatné případy mají svou dobrou stránku, resp. efekt. V našem případě bylo dobrou stránkou, že neřešitelná situace přinutila plánovače a environmentalisty, aby se sešli, problém diskutovali a hledali řešení. Tato diskuse byla pro obě strany velmi poučná, takže lze říci, že díky těmto diskusím si nyní navzájem mnohem lépe rozumíme.

VYVAROVAT SE PŘÍLIŠNÉ REGULACE

Náš zákon o posuzování vlivů vytvořili environmentalisté, kteří zastávají extrémně analytický přístup. Výsledkem je, že zákon o posuzování vlivů na životní prostředí obsahuje příliš mnoho regulativů, což činí hodnocení byrokratickým, časově i finančně ná-

kladným a náročným na odbornost. Praktickým důsledkem nadměrné regulace např. je, že od schválení zákona o hodnocení vlivů na životní prostředí se malé obce snaží vyhnout se přípravě nebo aktualizaci komplexních územních plánů. Stavební povolení, která obec běžně vydává, nebývají tak šetrná vůči životnímu prostředí ani vyvážená, pokud nevycházejí z komplexního územního plánu.

Při již zmíněných diskusích byl tento problém pochopen, takže doufejme, že zákon bude korigován.

Metodologické zkušenosti

YPRACOVÁNÍ ZPRÁVY

Směrnice vyžaduje přípravu zprávy o účincích na ŽP, která by měla být součástí plánu (plánovací dokumentace). Tento požadavek je obvykle pochopen tak, že zpráva o účincích na životní prostředí musí být **samostatnou** částí územně plánovací dokumentace, která podle estonského zákona o územním plánování sestává ze dvou částí – map a průvodní (textové části) zprávy. Účel zprávy je dvojitý – podat vysvětlivky k vydanému rozhodnutí a definovat ty podmínky a omezení využití ploch, které není možno zakreslit a popsat v mapové části.

To znamená, že zvažování, posuzování, odhad, hodnocení a motivace různých plánovacích rozhodnutí musí být nepostradatelnou a nezbytnou součástí průvodní zprávy. Dle našich zkušeností není ve smyslu *Směrnice* možné oddělovat *zprávu o posouzení účinků na životní prostředí* do samostatné části nebo kapitoly plánovací zprávy. Např. cíle územního plánu jsou:

- vytvořit zásady územního rozvoje venkovské obce nebo města;
- odhadnout možný ekonomický, sociální a kulturní dopad navrhovaného územního rozvoje a možný dopad na přírodní prostředí a na tomto základě stanovit podmínky pro udržitelný a vyvážený územní rozvoj;
- stanovit pravidla obecného a stavebního využití půdy a vodních ploch;

- vymežit plochy a případy využití ploch v extravilánu měst, kde je vypracování podrobného plánu povinné ze zákona;
- vyznačit zastavěné kulturně a ekologicky cenné plochy, hodnotnou ornou půdu, krajinu a biotopy a stanovit pravidla pro jejich ochranu a využití;
- vytvořit podmínky zajišťující fungování sítě ekologické stability;
- určit umístění silnic, ulic, železnic, přístavů a letišť a stanovit zásady řízení dopravního ruchu;
- určit hlavní trasy veřejných sítí a technické infrastruktury;
- určit plochy pro rekreaci a využití volného času;
- tam, kde je to nutné, učinit návrh na ustavení, změnu nebo ukončení ochranného režimu pro chráněné objekty nebo oblasti;
- tam, kde je to nutné, učinit návrh na stanovení ochrany oblastí nebo objektů;
- zohlednit potřeby národní obrany a tam, kde je to nutné, vymežit vojenské prostory a vyznačit jejich hranice v souladu s plánem územního rozvoje okresu;
- navrhnout, jak pomoci plánovacích opatření bránit kriminalitě ve městech.

Každému z těchto cílů je v průvodní zprávě vyhrazena samostatná kapitola či odstavec. Budeme-li se držet stanoviska, že odhad *účinků na životní prostředí* je nástrojem sloužícím k rozhodování, pak to znamená, že zvažování, posuzování, odhad, hodnocení a motivace každého rozhodnutí může být popsáno pouze v příslušné kapitole či odstavci, tj. motivaci nelze oddělit od rozhodnutí a pojednat o ní v samostatné kapitole či odstavci.

V Estonsku se snažíme povinné vypracování zprávy dělat tímto způsobem, který dle naší zkušenosti zvyšuje kvalitu plánu i plánovací zprávy. Tato praxe mě stále více přesvědčuje o tom, že **oddělování části textu věnované životnímu prostředí od celkové průvodní zprávy jde na úkor kvality územního plánování a může znehodnotit celý plánovací proces i průvodní zprávu**. Pokud trváme na tom, aby zpráva o účincích na životní prostředí byla samostatnou částí

plánovací zprávy, ignorujeme tím interaktivní a interdisciplinární charakter plánování. Oddělení zprávy o účincích na životní prostředí od průvodní zprávy je možné jen tehdy, jedná-li se o pozdější (ex post) vyhodnocení plánovací dokumentace.

Závěrem můžeme říci, že v územním plánování je **průvodní zpráva ÚPD zároveň zprávou o odhadu vlivů na životní prostředí**.

ÚLOHA ODBORNÉ A LAICKÉ VEŘEJNOSTI

Estonské zkušenosti jasně prokazují, že nejlepšími výsledky lze dosáhnout, jen pokud se nám podaří skloubit práci expertů se znalostmi místních obyvatel. Místní moudré muže a aktivní občany lze rovněž považovat za experty – někdy toho vědí víc a mohou nám pomoci lépe než akademicky vzdělaní odborníci. Jako velmi dobrý příklad zahrnutí ekologických aspektů do procesu plánování lze uvést přípravu plánu vnitřní části města Suute-Jaani. Podařilo se nám tam dosáhnout vyváženého využití znalostí expertů a místních občanů. Specifické poznatky místních občanů byly analyzovány profesionály a předloženy místnímu zastupitelstvu i veřejnosti, za jejíž intenzivní účasti byla projednána většina bodů a schváleno finální znění rozhodnutí. V tomto případě bylo dosaženo vynikajícího výsledku mj. také zapojením školních dětí, kterým expert kladl promyšlené otázky a pak shrnul jejich odpovědi. Dle mého názoru se zde jednalo o případ, který se velmi přiblížil ideálnímu modelu či procesu plánování, kdy všechny zúčastněné strany maximálním či optimálním způsobem přispěly ke konečnému výsledku a profesionální plánovač jejich připomínky zapracoval do konečného znění územně plánovací dokumentace. Zkušenost ze Suute-Jaani byla velmi užitečná, protože lidé v průběhu veřejného projednávání pochopili, že mohou ovlivnit rozhodování radnice. Nejcennějším výsledkem v tomto případě bylo, že místní lidé vždy znovu přicházeli na schůze, kde se projednávaly důležité otázky místního rozvoje. V Suute-Jaani se nám podařilo podpořit jak **ekologické vědomí**, tak smy-

sl pro **občanskou povinnost**. Stejně dobrého výsledku jsme dosáhli při přípravě plánu územního rozvoje okresu Viljandi, kde se lidé dobrovolně účastnili vymezení cenných krajinných částí okresu a později ochotně i prací souvisejících s péčí o ně.

Nároky na účast externích expertů v různých stadiích procesu pořizování ÚPD jsou případ od případu velmi různé. Někde obecní úřady mají v plánovacím týmu vlastní experty na jednotlivá odvětví (doprava, bydlení, ochrana přírody, ekonomika atd.), jinde může vzniknout potřeba najmout externisty. Nejdůležitějším expertem obvykle není ekolog, ale odborník na řízení procesu pořizování ÚPD. Pokud je tento proces řízen tak, že jsou do něj zapojeny všechny potřebné strany, je to téměř zárukou, že rozsah zvažování, hodnocení, odhadů, posuzování a motivací nezbytných k vydání rozhodnutí bude dostatečné (*prostě nebude nic opomenuto*).

V pilotní územně plánovací dokumentaci bylo naší snahou skloubit vlastní plánování s posuzováním vlivů na ŽP tím způsobem, že experti byli zapojováni od samého počátku do plánovacího procesu, v němž každý z nich hrál jen **podpůrnou, nikoliv ústřední či klíčovou úlohu**. Tím jsme dosáhli toho, že žádný z nich pak nekritizoval výsledné řešení ÚPD, na vytváření jehož vyvážené a udržitelné podoby se průběžně podílel.

VYVAROVAT SE DUPLICITÁM

Při plánování umístění zařízení stavby, které bude mít významný územní a environmentální dopad, musí být v souladu se zákonem o ÚP provedeny následující činnosti:

1. příprava komplexního územního plánu zaměřeného na
 - předběžný odhad možných účinků umístění zařízení, se zaměřením na obecné sociální a kulturní argumenty,
 - vyvážené zohlednění všech pro a proti z hlediska umístění zařízení;
2. příprava podrobného plánu, který stanoví
 - konečnou lokalizaci zařízení stavby a požadavek na potřeb-

nou velikost stavebního pozemku, předběžné stanovení půdorysu a kubatury stavby,

- konkrétnější (ekologické) podmínky pro stavbu zařízení. (Ekologické) požadavky v podrobném plánu by se měly zaměřit na podmínky týkající se fyzického prostředí tak, aby bylo možno stanovit kritéria potřebná pro projektování,

3. příprava projektu daného zařízení a odhad jeho účinků na životní prostředí (EIA).

V projektu znamená EIA primární výběr technických a technologických možností, tj. vytvoření požadavků, které:

- nejlépe vyhovují dané lokalitě za daných přírodních podmínek,
- zajistí optimální výsledek v tom smyslu, že objem přírodních zdrojů přitékajících do zařízení a objem vypouštěných škodlivin bude co nejmenší, přičemž jejich škodlivý účinek bude pokud možno malý.

Tato sekvence činností se přesouvá od obecných podmínek směrem k podrobnějším podmínkám (od všeobecných úvah předcházejících výběr lokality a obecných předběžných podmínek týkajících se vhodnosti lokality z hlediska specifických technologických či technických požadavků). Tato sekvence by měla být strukturována tak, aby **nedocházelo k duplicitám mezi jednotlivými činnostmi a aby u každé z těchto činností byla jasná její úloha a právní dopad**.

V současné době působí největší potíž skutečnost, že není jasno v tom, jak po právní a obsahové stránce tyto dvě *podmínky* začlenit do posuzování vlivů pořizovaného projektu na životní prostředí, a to bez duplicit a bez zbavení účinnosti *jednotlivých* úrovní plánování. Zde by mohl posloužit k pochopení způsob, jímž s oblibou vysvětlují úlohu a úkoly různých plánů, na které se můžeme dívat z různé výšky letu nad územím. Z různé „plánovací výšky letu“ (státního plánovacího dokumentu, plánu kraje, územního plánu, podrobného plánu) vidíte různé prvky či detaily. V plánu, který zpracováváte, můžete vidět podmínky jen pro ty prvky, které vidíte z jeho „plánovací výšky letu“. Stejná logika nám

může pomoci i při odhadu vlivů na životní prostředí. V praxi je obvykle vyžadováno velmi podrobné hodnocení už na úrovni směrného plánu, a pro nás je velmi obtížné vysvětlovat environmentalistům, že z „plánovací výšky“ směrného plánu není možné takové detaily vidět.

Žádost

Strategic environmental assessment (SEA) je frekventovaným pojmem. Strategické posuzování vlivů (čeho?, strategického plánu!?) je však pojem sémanticky velmi zavádějící, protože jakoby předpokládá, že nejprve učiníme to či ono plánovací rozhodnutí a pak odhadneme jeho účinky a dopady. To pak vede automaticky k závěru, že plánování a hodnocení vlivů na životní prostředí jsou různé a oddělené činnosti, což je pak vyjadřováno tak, že *plán musí být podroben SEA, resp. předložen k provedení SEA*. Přesně takového slovního spojení bylo použito několikrát i na tomto semináři.

Směrnice hovoří o **odhadu pravděpodobných účinků realizace plánu na životní prostředí**. Naléhavě vás žádám: přestaňte prosím používat pojem strategické posuzování vlivů na životní prostředí (SEA), protože zkrsluje význam činnosti, která je za tím. Pokud je nám pojem **odhad pravděpodobných účinků realizace plánu na životní prostředí** příliš dlouhý, mluvmе jen o odhadu.

Zásadní otázka

Na závěr svého příspěvku bych rád položil jednu řečnickou, avšak zároveň velmi zásadní otázku:

Proč to děláme, **proč je nutné zavést požadavky odhadu vlivů na životní prostředí** do plánovací legislativy a do plánovací praxe?

Věřte mi nebo ne, obvyklá odpověď je: abychom implementovali Směrnici. Moje odpověď, podložená praktickými zkušenostmi, však je: **abychom zvýšili environmentální povědomí všech účastníků plánovacího procesu**. Čím více se zvyšuje povědomí

lidí o environmentálních a kulturních hodnotách a o potřebě jejich ochrany, tím více můžeme mluvit o **společnosti udržitelného rozvoje, společnosti environmentální kultury.**

Jsem hluboce přesvědčen, že pro kvalitu našich plánů, kvalitu územního rozvoje i životního prostředí **jsou rozhodující duševní hodnoty.** Pokusme se tedy navrhnout předpisy a vyvinout pracovní metody, jimiž by byly

duševní hodnoty prosazovány a podporovány, a nikoliv formou nadměrně regulovaných byrokratických pravidel popírány.

Jüri Lass
Vedoucí oddělení
pro územní plánování
Ministerstvo vnitra
Estonsko

Příspěvek byl přednesen na 4th seminar of the PlanNet Europe network on strategic environmental assessment (SEA) of urbanism plans and programs, Brussels, October 24 and 25, 2005.

Překlad: Ing. Petr Martykán
PhDr. Marta Severová
ÚÚR
Redakčně upraveno

POZNÁMKA REDAKCE

Článek Jüriho Lasse vychází z dlouholetých zkušeností vysokého ministerského úředníka. Obsahuje bystré a pronikavé postřehy o problémech aplikace SEA na územní plánování, které jsou, jak je patrné z článku, společné více zemím. Jüri Lass se nebojí nazývat problémy a konflikty slovem „zmatky“. Zajímavým postřehem je vymezení analytického a fenomenologického přístupu ve filozofii péče o životní prostředí s tím, že analytický přístup je typický pro ochránce životního prostředí, kdežto fenomenologický je typický pro profesionály v územním plánování.

Velmi odvážná je pak žádost o odmítnutí termínu *strategické posuzování vlivu na životní prostředí* (strategie environmental assessment). Směrnice 2004/42/EC má v originálním textu znění: **assessment of likely effect of the implementation of plan on environment**, což překladatel formuluje jako **odhad pravděpodobných účinn**

ků realizace plánu na životní prostředí (assessment je možno překládat také jako odhad).

Tvůrci a předkladatelé nového stavebního zákona v ČR si byli vědomi rozporů a konfliktů v uplatňování SEA v územním plánování, které jsou zřejmě společné více zemím. Situaci vyřešili tak, že integrovali požadavky směrnic, které jsou v ČR upraveny zákonem č. 100/2001 Sb. a formulovány jako **posuzování vlivu na životní prostředí** do širšího pojmu **vyhodnocování vlivu na udržitelný rozvoj území**. Tato procedura se provádí podle stavebního zákona. To znamená, že posuzování vlivu na životní prostředí bude integrovanou součástí vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území a tedy integrovanou součástí politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Na jejím zpracování se budou podílet osoby s příslušnými autorizacemi. Nový stavební zákon vychází z těchto cílů:

- Dosavadní ochrana a péče o životní prostředí se doplní o aspekty ekonomické, sociální a částečně kulturní (v intencích článku J. Lasse).
- Procedura SEA se výrazně racionalizuje a urychlí, protože bude součástí procesů a postupů podle stavebního zákona. Příslušný úřad uplatňující veřejný zájem v oblasti životního prostředí (krajský úřad anebo MŽP) bude mít v tomto procesu obdobné postavení jako jiné dotčené orgány.

Ing. arch. Josef Markvart, CSc.
ÚÚR

POZNÁMKA K PŘEKLADU

Planning decision je překládáno jako územní rozhodnutí, planning report je původní zpráva k ÚPD – zřejmě textová část ÚPD.

ENGLISH ABSTRACT

Physical Planning and the Assessment of Effects upon the Environment: The Why of Confusion and Possible Solutions, by Jüri Lass

The results of the assessment of the impacts upon the environment depend largely on the approach to environmental thinking. We know that the assessment of master plans was mainly instigated by environmentalists who were honestly afraid of the degradation of the natural environment. Environmentalists and planners usually represent different attitudes, some-

times extremely so. This contribution is not to blame anybody but to analyse some possible reasons of misunderstandings, through a rather unusual approach. I hope that such approach is neutral, enabling the grasp and the explanation of the varied opinions on the assessment and planning.

One may wonder why I ask such essential and existential questions again,

as the regulation is clear and we have to implement it. However, I do so because there is a lot of confusion and misunderstandings about the assessment, and the estimation of the effects of master plans cannot be successful unless we clarify the reasons of such confusion. I wish that my article be a start of a wide discussion over possible solutions to the problems herewith indicated.