

# (POSUZOVÁNÍ)<sup>3</sup>

tj. „POSUZOVÁNÍ NA TŘETÍ“

## POSUZOVÁNÍ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE JAKO KONCEPCE

**Petr Lepeška**

*Posuzování územně plánovací dokumentace jako koncepce je s účinností od 1. května 2004 nově upraveno zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>1)</sup> Tato nová úprava transponuje směrnici o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí,<sup>2)</sup> která v článku 3 uvádí mezi plány a programy, které se musejí posuzovat, také plány „v oblasti územního plánování“. K tomu je dlužno poznamenat, že „plány a programy“ (český zákon pro ně zavádí pojem koncepce) v oblasti územního plánování ze skupiny ostatních koncepcí poněkud vybočují. A to jak procesně, tak obsahově, včetně hlediska životního prostředí:*

Zatímco ostatní koncepce představují z pohledu územního plánování oborové dokumentace (politiky, strategie, plány), jejichž vznik nebývá po procesní stránce podrobněji upraven, je projednávání, zveřejňování a schvalování územně plánovací dokumentace (dále jen ÚPD) ve stavebním zákoně podrobně ošetřeno. Projednávání probíhá ve třech etapách – k zadání, konceptu řešení a k návrhu ÚPD. Každé z nich se účastní dotčené správní úřady, obce, vlastníci i veřejnost a mohou tento proces ovlivňovat svými stanovisky, námitkami, připomínkami a podněty.

Také z hlediska obsahového není ÚPD zaměřena jen na problematiku jednoho oboru, ale má za úkol právě koordinaci požadavků a záměrů různých oborů a odvětví, i požadavků a záměrů jednotlivých občanů, obcí, firem a korporací, a to v rámci vymezeném požadavky právních předpisů.

Zvláště je třeba připomenout, že územní plánování jako „soustavná a komplexní“ činnost, při níž jsou zvažovány veškeré myslitelné důsledky navrhovaných řešení s cílem navrhnout a projednat takové řešení, které směřuje k souladu různých způsobů využití území a jeho hodnot, zahrnuje také zvažování důsledků na životní prostředí. Tím nechceme popírat nedostatky vyskytující se při naplňování úkolů územního plánování ani možnost prohlubovat a rozšiřovat jeho citlivost na problematiku životního prostředí. Z logiky územně plánovací činnosti však vyplývá, že hodnocení či posuzování vlivů na životní prostředí bylo a je v něm vždy nějakým způsobem zahrnuto, a to již před vznikem procedury posuzování vlivů na životní prostředí.

V tomto směru lze připomenout již zákon o územním plánování z roku 1958,<sup>3)</sup> který ukládal „při řešení úkolů územního plánování ... dbát o vytváření zdravého, krásného a pohodlného prostředí pro život a práci obyvatel, o zachování, využití a rozmnožení hmotných a kulturních hodnot na řešeném území, jakož i o ochranu daného prostředí před nežádoucími zásahy, vlivy a důsledky hospodářské nebo jiné činnosti a o odstranění závad touto činností způsobených“.

Zákon ukládal, aby územně plánovací činnost vycházela z průzkumů a rozborů území, včetně „zkoumání ... důsledků rea-

lisace zamýšlených opatření v území“. Posuzování vlivů bylo tedy součástí přípravy podkladů pro zpracování dokumentací.

V šedesátých a zejména sedmdesátých letech se rozvíjí zvláště posuzování vlivů velkých staveb, prováděné v rámci územně plánovací činnosti. Poté, co byl ve Spojených státech amerických v roce 1970 přijat první zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, dochází k prohloubení metody posuzování velkých investic také v tehdejší Československu.

Nový přístup se plně promítl ve stavebním zákoně z roku 1976,<sup>4)</sup> který je, přes řadu dílčích novelizací, platný dodnes. Tento zákon územnímu plánování ukládá výslovně „vytvářet předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, zejména se zřetelem na péči o životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek – půdy, vody a ovzduší“.

K úkolům územního plánování podle tohoto zákona patří „posuzovat a hodnotit územně technické důsledky připravovaných staveb a jiných opatření v území a navrhovat nezbytný rozsah staveb a opatření, které podmiňují jejich plné využití“.

Územní plánování v této době již obsahuje nástroje komplexního hodnocení koncepcí a posuzování vlivů plánovaných investic, včetně vlivů synergických a kumulativních. Podkladem těchto prací byl Terplanem průběžně udržovaný „informační systém o území“, průzkumy a rozborů prováděné podle potřeb konkrétního hodnocení a odborné expertizy. Proces hodnocení (či posuzování) se promítl ve třech úrovních územního plánování:

1. V samostatně zpracovávaných územně plánovacích podkladech, ale i v průzkumech a rozbořech zpracovávaných v rámci pořizování územně plánovací dokumentace, dochází k zjišťování limitů funkčního využití území a stanovení rámců únosnosti území.
2. V územně plánovací dokumentaci, zejména v jejích podrobnějších druzích, jsou na tomto základě stanoveny podmínky plošné a prostorové regulace výstavby a dalších činností ovlivňujících rozvoj území.
3. V navazujícím správním řízení, tedy při územním rozhodování, je pak posuzován vliv konkrétní navrhované stavby nebo

1) Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 93/2004 Sb.

2) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/EC o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

3) Zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování.

4) Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, znění platné do 31. prosince 1982.

jiné změny využití území. Podmínky stanovené v ÚPD jsou přitom pro toto řízení závazné.

Je však smutnou skutečností, že v rozporu s relativně vysokou úrovní stavebních předpisů byla v tehdejší politické situaci zásadní rozhodnutí často činěna politickými orgány předem, anebo bez ohledu na výsledky uvedeného odborného a administrativního postupu. Vůle komunistické nomenklatury měla větší faktickou váhu než právní předpisy.

Po takzvaném sametovém převratu v roce 1989 sílí despekt vůči územnímu plánování, které je spojováno se socialistickou centrálně plánovanou ekonomikou. V těchto souvislostech dochází k orientaci na zahraniční vzory administrativních postupů. V roce 1992 je přijat zákon o životním prostředí,<sup>5)</sup> který obsahuje první právní úpravu posuzování vlivů na životní prostředí. Na tuto federální a zastřešující právní normu navazuje v České republice samostatný zákon o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>6)</sup> Ten upravuje jednak posuzování vlivů jednotlivých záměrů,<sup>7)</sup> jehož výsledek je podkladem pro územní rozhodnutí, a také posuzování koncepcí,<sup>8)</sup> mezi něž je zahrnut územní plán velkého územního celku. Tak dochází ke kolizi právních režimů upravujících obdobnou materii a z ní plynoucím duplicitám v procesu posuzování. Jde jednak o duplicitu procesní (například pro zveřejnění konceptu řešení ÚPD platí jiné lhůty podle stavebního zákona a jiné podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), jednak o duplicitu obsahové (pro účely posuzování se zpracovává samostatně „posouzení vlivů koncepce na životní prostředí zpracované přiměřeně podle přílohy...“ zákona o posuzování vlivů na životní prostředí). Vzhledem k uvedeným legislativním nejasnostem a příliš obecnému obsahu přílohy zákona, která stanovovala obsah „posouzení“, se v následujících letech požadavky MŽP jako příslušného orgánu na posuzování ÚPD proměňují. V tomto období je vyžadována analýza řešeného území podle Metodiky krajinářského vyhodnocení ÚPD. Práce podle metodiky představuje obsáhlé mapové dílo, které graficky sčítá a kombinuje informace z převážně většiny již obsažené a vyhodnocené v posuzované územní plánovací dokumentaci v etapě průzkumů a rozborů. Později je vyžadováno v etapě návrhu posuzovat vlivy jednotlivých navrhovaných staveb na životní prostředí. Tento požadavek se však mívá se zaměřením ÚPD velkého územního celku. Ten v mnoha případech stanoví pouze rámce, limity a podmínky pro umístění staveb, přičemž jejich

konkrétní charakter, a tedy i vlivy na životní prostředí, nemusí být ještě vůbec známy. Takto pojaté posuzování se tak zcela mívá se základním významem ÚPD, spočívajícím ve stanovení podmínek rozvoje zaměřených na soulad různých způsobů využití území včetně výběru nejhodnější alternativy nebo varianty rozvoje území. K tomu je ještě třeba připočítat výrazné zvýšení nákladů na pořízení takto posuzované ÚPD.

Tyto zkušenosti vedly k skeptickému náhledu většiny pořizovatelů na možnosti posuzování vlivů ÚPD na životní prostředí. Když pak začal být v druhé polovině devadesátých let minulého století připravován nový zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, stala se posléze problematika posuzování vlivů ÚPD předmětem vleklých sporů mezi ústředními správními úřady. Tento proces plný zvrátů vyústil v přijetí **zákona č. 93/2004 Sb.**, kterým byla do zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, včleněna procedura posuzování koncepcí, transponující požadavky příslušné směrnice.<sup>9)</sup> Ustanovení upravující posuzování ÚPD je třeba vnímat jako kompromis, jehož bylo dosaženo až na základě řešení rozporu v pokročilé fázi legislativního procesu.

Zákon upravuje posuzování ÚPD takto:

- územní plán velkého územního celku a územní plán Prahy se posuzují vždy;<sup>9)</sup>
- o posuzování územních plánů obcí a změn územních plánů se rozhoduje ve zjišťovacím řízení (zda ano či ne a v jakém rozsahu);
- regulační plány se posuzují, pokud umísťují „záměry“ uvedené v příloze č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí (tj. podléhající E.I.A.).

Vlastní postup posuzování lze shrnout do těchto bodů:<sup>10)</sup>

- Při posuzování ÚPD se postupuje podle stavebního zákona.
- Ve stanovisku dotčeného správního úřadu<sup>11)</sup> k návrhu zadání stanoví příslušný úřad, zda je nebo není, nutné posuzování vlivů, a upřesní požadavky na jeho rozsah a obsah včetně požadavků na prověření případných variant (zjišťovací řízení).<sup>12)</sup>
- Vyhodnocení vlivů je součástí konceptu řešení ÚPD. Zpracovává je osoba s příslušnou autorizací, kterou vydává MŽP.
- Součástí stanoviska dotčeného správního úřadu ke konceptu řešení ÚPD je stanovisko příslušného úřadu z hlediska posuzo-

5) Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

6) Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

7) Za účelem posouzení vlivů menších záměrů, nespádajících pod působnost zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, mohou orgány ochrany přírody uložit investotorovi zpracování tzv. „biologického hodnocení“ podle § 67 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

8) § 14 zákona č. 244/1992 Sb.

9) Nesdílím názor, že příslušný úřad odmítne bez zjišťovacího řízení ty koncepce, které neumísťují záměr podléhající E.I.A., z důvodu nenaplnění definice koncepce (§ 10a odst. 1 písm.a: „Posuzují se koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1, zpracovávané v oblasti ... územního plánování ... Tyto koncepce podléhají posuzování vždy, pokud je dotčené území tvořeno územním obvodem více než jedné obce“). Proti tomuto výkladu lze vznést námitky:

1. Pokud by zákonodárce zamýšlel nechat příslušný úřad rozhodnout o tom, zda jde, nebo nejde o koncepci, neměl by důvod stanovit ještě následně zjišťovací řízení. Proč by územní plán obce se „záměrem“ podléhal zjišťovacímu řízení, kdežto regulační plán se „záměrem“ by se posuzoval vždy?

2. Lze v zadání rozhodnout, zda ÚPD stanoví, nebo nestanoví **rámec** pro konkrétní záměry? A naopak, lze umístění takového záměru na základě zadání vyloučit?

3. Pokud zákonodárce chtěl nechat příslušný úřad rozhodovat o tom co je koncepce, proč mu neposkytl, s ohledem na výše uvedenou neurčitost materie, nějaké vodítko? Jakým postupem, v jaké lhůtě, s jakým závěrem rozhodne příslušný úřad o tom, že nejde o koncepci? Konečně, měl by tuto selekci provést příslušný úřad, nebo už „předkladatel koncepce“, tedy pořizovatel?

Z těchto důvodů se domnívám, že zákonodárce chtěl písmenem a) odst. 1 § 10a říci, že tam uvedené koncepce vždy mohou sloužit jako rámec pro budoucí umístění záměrů a proto „tyto koncepce podléhají posouzení vždy“.

10) § 10i zákona č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 93/2004 Sb.

11) Stavební zákon používá pojem „dotčený orgán státní správy“.

12) Způsob a míra uplatnění ustanovení o zjišťovacím řízení v procesu posuzování ÚPD bude muset být posouzena právníky. § 10i odst. 2 neuvádí (na rozdíl od § 10d odst. 2) mezi podklady zjišťovacího řízení vyjádření. Pokud by přesto byl příslušný úřad povinen vést zjišťovací řízení podle § 10c, musel by lhůty stanovit tak, aby jeho stanovisko, jakožto stanovisko dotčeného orgánu státní správy podle § 20 odst. 3 stavebního zákona, bylo zasláno pořizovateli včas, neboť „při posuzování vlivů ÚPD na životní prostředí se postupuje podle stavebního zákona“. To znamená, že lhůty podle § 10c zákona č. 93/2004 Sb. by se na základě tohoto ustanovení nepoužily.

vání vlivů na životní prostředí. Závěrečné stanovisko příslušného úřadu se vydává k návrhu souborného stanoviska.<sup>13)</sup>

- Schvalující orgán je ve svém usnesení povinen zdůvodnit, jak zohlednil podmínky stanoviska dotčeného správního úřadu.

Posuzování ÚPD dále upravuje:

**zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů a ve znění zákona č. 218/2004 Sb.**

Poslední novela zákona o ochraně přírody a krajiny mj. transponuje požadavky článku č. 6 směrnice o stanovištích<sup>14)</sup> na posuzování vlivů na území Natura 2000, tedy evropská chráněná území přírody. Tato území zahrnují tzv. „ptačí oblasti“ a „evropsky významné lokality“.<sup>15)</sup> Zákon stanoví:<sup>16)</sup>

- Orgán ochrany přírody ve stanovisku dotčeného správního úřadu k návrhu zadání ÚPD uvede, zda ÚPD může mít vliv na území Natura 2000.
- Pokud orgán vliv nevyloučí, zpracuje autorizovaná osoba<sup>17)</sup> posouzení vlivů na území Natura 2000.
- Projektant je povinen zpracovat varianty řešení, které sledují zmírnění nebo vyloučení negativního vlivu řešení na území Natura 2000.
- Stanovisko příslušného orgánu k vlivům na území Natura 2000 je součástí stanoviska dotčeného správního úřadu ke konceptu řešení ÚPD.
- Pokud hodnocení prokáže negativní vliv a neexistuje lepší varianta, lze navržené řešení přijmout jen z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. Orgán ochrany přírody navrhne kompenzační opatření odpovídající druhu ÚPD.
- Pokud se negativní vliv týká lokalit s tzv. prioritními druhy nebo prioritními typy stanovišť, pak lze navrhané řešení přijmout jen z důvodů týkajících se veřejného zdraví, bezpečnosti nebo mimořádných příznivých důsledků pro životní prostředí. Jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu lze uplatnit jen na základě stanoviska Komise EU.

A dále

- Týká-li se rozpor řešený podle § 136 stavebního zákona území Natura 2000, rozhodne o něm MMR v dohodě s MŽP. Pokud se nedohodnou, pak rozhoduje vláda.<sup>18)</sup>

Posuzování vlivů ÚPD na životní prostředí požadují také stavební předpisy:

**Vyhláška č. 135/2001 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění vyhlášky č. 570/2002 Sb.**

Na základě ustanovení § 143 odst. 1 písm. a) stavebního zákona vyhláška stanoví, že součástí ÚPD všech stupňů je vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na životní prostředí.

Z tohoto stručného přehledu vyplývá, že posuzování vlivů ÚPD na životní prostředí je upraveno třemi různými zákony. Kromě toho je také třeba počítat se skutečností, že v následujících letech budou dobíhat posuzování ÚPD podle původního zákona č. 244/1992 Sb., a to na základě přechodných ustanovení.<sup>19)</sup> Přestože přijaté předpisy odráží snahu o dosažení souladu všech procedur a také snahu o nenarušení procesu pořizování ÚPD, bude nalezení optimálních způsobů uplatnění všech uvedených předpisů vyžadovat ještě značné metodické a správní úsilí. Lze jen litovat, že se v průběhu přípravy uvedených právních předpisů nepodařilo dosáhnout shody dotčených ústředních správních úřadů na přehlednějším řešení. Takovým řešením mohlo být transponování příslušných předpisů EU v úseku posuzování ÚPD převážně prostřednictvím stavebního zákona. Obsahové požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí a několik dílčích procesních upřesnění podle uvedených směrnic mohly být uplatněny ve stavebním zákoně (tedy nikoliv jako zvláštní ustanovení pro ÚPD ve zvláštních předpisech). Ve zvláštních předpisech pak mohla být zakotvena nová působnost dotčených správních úřadů – našich partnerů na úseku ochrany životního prostředí – vydávat stanovisko k posouzení vlivu ÚPD na životní prostředí a stanovisko k vlivu na území Natura 2000. Takovýmto řešením by byly vyloučeny duplicity obsahové i procesní mezi procedurami podle uvedených předpisů, včetně předpisů stavebních. Ustanovení směrnice 2001/42/EC totiž umožňují nové požadavky začlenit do „stávajících postupů členských států“.<sup>20)</sup> Zároveň zůstala nevyužita ustanovení této směrnice ukládající členským státům předejít opakovanému posuzování na různých úrovních<sup>21)</sup> (týká se např. stupňů ÚPD) a ustanovení, která umožňují stanovit společné postupy pro posuzování podle různých předpisů.<sup>22)</sup> Doufáme, že možnost využít tato úspěšná ustanovení, alespoň pro oblast územního plánování, bude otevřena novým stavebním zákonem.

*Mgr. Ing. Petr Lepeška  
Odbor územního plánování  
Ministerstvo pro místní rozvoj*

13) § 10i odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jak naplnit požadavek, aby stanovisko příslušného úřadu ke konceptu řešení bylo zpracováno na základě návrhu souborného stanoviska (§ 21 odst. 5 stavebního zákona) a zároveň bylo součástí stanoviska dotčeného orgánu státní správy ke konceptu řešení (§ 21 odst. 2 stavebního zákona) bude, jak doufám, vysvětleno na základě právních expertíz.

14) Směrnice Rady 92/43/EEC ze dne 21. května 1992, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin ("směrnice o stanovištích").

15) Jsou vymezována na základě směrnice o stanovištích a směrnice Rady 79/409/EEC ze dne 2. dubna 1979, o ochraně volně žijících ptáků ("směrnice o ptácích"). Tato území pravděpodobně zvýší rozlohu zvláště chráněných území přírody v ČR z dnešních 15,24 % na asi 18,56 % rozlohy státu.

16) § 45i zákona č. 114/1992 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

17) Nejedná se o osobu s autorizací podle zákona č. 100/2001 Sb., ale o osobu se zvláštní autorizací pro posuzování vlivů na území Natura 2000.

18) změna stavebního zákona provedená článkem IV. zákona č. 218/2004 Sb.

19) Článek II., bod 2. zákona č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 93/2004 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů.

20) Např. čl. 4 odst. 2 směrnice č. 2001/42/EC.

21) čl. 4 odst. 3 ; čl. 5 odst. 2 směrnice č. 2001/42/EC.

22) čl. 11 odst. 2 směrnice č. 2001/42/EC.