

VYHODNOCENÍ VLIVŮ ZÚR NA UDRŽITELNÝ ROZVOJ – DOSAVADNÍ ZKUŠENOSTI A NÁMĚTY K DISKUSI

Milan Svoboda

Základním principem nové právní úpravy územního plánování je udržitelnost rozvoje území. Součástí procesů nově nastavených stavebním zákonem a souvisejícími předpisy je zpracování a projednání vyhodnocení vlivů územně plánovacích dokumentací na udržitelný rozvoj území.

Uvedené vyhodnocení se povinně zpracovává pro zásady územního rozvoje kraje. Vyhodnocení obsahuje pět částí. První zkušenosti ze zpracování a projednání zásad územního rozvoje krajů a vyhodnocení vlivů těchto dokumentů na udržitelný rozvoj ukázaly některá kritická místa právní úpravy. V příspěvku jsou uvedeny některé zjištěné problémy z praxe zpracování vyhodnocení vlivů ZÚR a předloženy otázky k diskusi o úpravách systému vyhodnocení vlivů územně plánovacích dokumentací na udržitelný rozvoj.

Věcný rámec

Nová právní úprava územního plánování, účinná od 1. ledna 2007, znamená změnu v oblasti posuzování vlivů územně plánovacích dokumentací na udržitelný rozvoj území. Stavební zákon a související předpisy tak reagují na směrnice Evropské unie týkající se požadavků vyhodnocení udržitelnosti v oblasti plánování a programování.

Udržitelný rozvoj je v oblasti územního plánování vnímán jako „rozvoj spočívající ve vyváženém vztahu územních podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společnosti obyvatel v území, a který uspokojuje potřeby současné generace a generací budoucích“ (§ 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „stavební zákon“).

Uvedené pojetí udržitelného rozvoje území kombinuje v zásadě dva přístupy:

- 1) definici Komise OSN pro životní prostředí a rozvoj z roku 1987, která označuje rozvoj jako udržitelný tehdy, naplní-li potřeby současné generace, aniž by ohrozil možnosti naplnit potřeby generací příštích;
- 2) závěry světového Summitu o udržitelném rozvoji v Johannesburgu v roce 2002, které vytyčují jako cíl rozvoj, který zajistí rovnováhu mezi třemi základními pilíři: sociálním, ekonomickým a environmentálním,

jak symbolicky vyjádřilo jeho heslo: lidé, planeta, prosperita.

Právní rámec

Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území (dále též vyhodnocení vlivů) je definováno § 36 odst. 1 stavebního zákona. Toto ustanovení obsahuje požadavek na zpracování vyhodnocení vlivů jako nedílné součásti zásad územního rozvoje kraje. V § 37 odst. 1, 4 a 5 jsou upřesněny náležitosti procesu zpracování a projednání vyhodnocení vlivů.

Obsah dokumentace je po formální stránce určen přílohou č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Podle vyhlášky obsahuje vyhodnocení vlivů tyto části:

- A. Vyhodnocení vlivů ZÚR na životní prostředí dle přílohy k zákonu č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- B. Vyhodnocení vlivů ZÚR na území NATURA 2000.
- C. Vyhodnocení vlivů ZÚR na stav a vývoj území podle vybraných sledovaných jevů obsažených v územně analytických podkladech.
- D. Předpokládané vlivy na výsledky analýzy SWOT.
- E. Vyhodnocení přínosu ZÚR k naplnění priorit územního plánování.

F. Shrnutí.

Pro část A je relevantní též § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zpracování části B se řídí též ustanoveními § 45 a § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Dosavadní zkušenosti ze zpracování

Při zpracování jednotlivých částí vyhodnocení vlivů se ukázalo několik různě významných problémů, které bych rád shrnul v následujícím textu. Je zřejmé, že mnohé z nich budou shodné se zkušenostmi ostatních zpracovatelů, a bude jen dobře, pokud dojde k široké odborné diskusi na toto téma.

Část A

Část A představuje kontinuitu s předchozí praxí zpracování a projednávání hodnocení vlivů koncepcí na životní prostředí (dále jen SEA). Při zpracování SEA pro územní plány velkých územních celků, event. pro územní plány obcí, postupovali zpracovatelé podle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zatímco od data účinnosti nového stavebního zákona by se mělo postupovat podle přílohy stavebního zákona. Příloha jasně definuje obsah SEA, Ministerstvo životního prostředí (dále jen MŽP) však vydalo

v listopadu 2007 Sdělení MŽP k vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území a „doplnilo“ přílohu zákona o řadu podrobných požadavků na obsah SEA. Hodnocení oprávněnosti takového postupu z hlediska právního ponechám příslušným ministerstvům. Rád bych však zmínil příklad důsledků tohoto faktu pro zpracování a projednávání SEA.

ZÚR jsou koncepcí na poměrně obecné úrovni a jejich cílem je vytvářet předpoklady pro přípravu záměrů na změny v území a stanovit pravidla pro činnost v území. K realizaci záměrů, které budou mít na životní prostředí přímý vliv, je od ZÚR poměrně dlouhá cesta, obsahující řadu stále podrobnějších kroků, na nichž bude prováděno další hodnocení vlivů na udržitelnost. Z toho vyplývá, že hodnocení vlivů ZÚR je do značné míry přibližným k reálným vztahům a interakcím a vodítkem pro budoucí rozhodovací procesy. Požadavky MŽP, které byly definovány v uvedeném metodickém sdělení a/nebo ve stanoviscích k zadání ZÚR, však směřovaly k daleko větší podrobnosti. Jako příklad bych rád uvedl praktickou zkušenost ze zpracování vyhodnocení pro ZÚR kraje Vysočina a ZÚR Pardubického kraje. Jednou z hlavních částí zpracování ZÚR je zpřesnění rozvojových oblastí a os republikového významu a vymezení rozvojových oblastí a os na krajské úrovni. Zákon ani prováděcí vyhlášky bohužel nedefinují jasné pojetí a smysl těchto území. Ve většině ZÚR byla vymezena jako území s nejvyšším rozvojovým potenciálem na území příslušného kraje. Přesto však ze strany MŽP byly definovány požadavky, jakoby šlo o území jednoznačně určené k zastavění. Jedním z nich byl požadavek na podrobné vyhodnocení záborů zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa v rozvojových oblastech a osách a ve druhém šlo o podrobné posouzení vlivů na zvláště chráněná území a lokality výskytu zvláště chráněných rostlin a živočichů v rozvojových oblastech a osách.

Nesoulad mezi požadavky MŽP a praxí zpracování ZÚR a SEA lze s přimhouřením očí považovat za „pro-

blémy nedospělosti“ aplikace nové zákonné úpravy. Musím však zmínit ještě jednu záležitost, kterou vnímám jako zcela zásadní. V předchozí praxi SEA bylo jako negativní jev kritizováno zdvojování procesů. Přes ujištění, že s novým stavebním zákonem se tento nešvar odstraní, je realita prakticky stejná.

SEA obsahuje velké množství kapitol, v nichž jsou popisována fakta o stavu životního prostředí, programové a koncepční dokumenty v oblasti životního prostředí apod. Tím jsou zdvojovány údaje uvedené již v samotných ZÚR nebo v územně analytických podkladech. Rovněž v procesu projednávání stále existuje dvojí vyjadřování MŽP, které se jako dotčený orgán dle stavebního zákona vyjadřuje k vlastním ZÚR a zároveň jako příslušný orgán dle zákona č. 100/2001 Sb. vydává stanovisko k SEA a vyhodnocení vlivů na území NATURA 2000.

Část B

Část B obsahuje vyhodnocení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Vyčlenění této kapitoly mimo vlastní SEA má logiku z hlediska právních vztahů, v praxi však znamenalo problém z hlediska vyjadřování příslušného orgánu.

Zpracování této části vyhodnocení vlivů ukázalo na podstatný problém naší územně plánovací praxe. Pořizovatelé a zpracovatelé ZÚR a zpracovatelé vyhodnocení vlivů jsou v postavení „rukojmích“ jednotlivých ministerstev a jejich požadavků. Jak jinak lze popsat jejich roli v intencích problematiky lokalit hydrologicky a morfologicky vhodných pro akumulaci povrchových vod (dále jen vodních nádrží) a jejich vlivu na prostředí, zejména potenciálního zásahu do lokalit NATURA 2000. Ve většině krajů byl identifikován možný střet uvažovaných významných vodních nádrží a evropsky významných lokalit. Z přírodovědeckého hlediska jde o logický fakt, který však nemá jednoduché řešení. Na jedné straně stojí Ministerstvo zemědělství, které hájí jako státní zájem plochy pro vodní nádrže vymezené v poměrně zastaralém Směrném vodohospodářském plánu, a na druhé straně MŽP, které

obhájí evropsky významné lokality s výskytem zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Jako člen zpracovatelských týmů ZÚR i vyhodnocení vlivů musím doufat, že v budoucnu se ministerstva dohodnou a nebudou územní plánování používat jako své kolbiště.

Část C

V příloze 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. je řečeno, že v části C jsou hodnoceny vlivy na stav a vývoj území podle vybraných sledovaných jevů obsažených v územně analytických podkladech.

Je nutné konstatovat, že část C umožňuje provést skutečné vyhodnocení udržitelného rozvoje a zohledňuje všechny tři výše zmíněné pilíře udržitelnosti (sociální, ekonomický a environmentální). Je však potřebné též uvést, že na rozdíl od částí A a B, které mají jasnou strukturu, byl přístup k částem C–F volnou tvorbou jednotlivých zpracovatelů.

Ve vyhodnocení vlivů pro ZÚR kraje Vysočina a Pardubického kraje byl použit princip vycházející z definic udržitelného rozvoje uvedených v úvodní části příspěvku. Obě tyto definice obsahují neurčitě faktory (potřeby budoucích generací, potřeby všech apod.), a tak bylo pro oblast plánování rozvoje nutno nalézt operativní tvar, který by umožnil jednoduchým způsobem posuzovat, zda dokument směřuje k udržitelnosti, či zda se od ní vzdaluje. Vymezení prakticky použitelného tvaru vychází z charakteristik dynamických systémů, jejichž klíčovým znakem je rovnováha. Systém, který je schopen zachovat rovnováhu, je udržitelný. Systém vzdalující se od rovnováhy se dříve či později zhroutí, respektive přesune se do jiného rovnovážného stavu. Nerovnovážné systémy existují pouze díky externí „intervenci“ zajišťující jejich přetrvávání.

Ideálním stavem, prakticky však nedosažitelným, je dynamická rovnováha mezi ekonomickým rozvojem, sociálním rozvojem a ochranou životního prostředí. Metodickým principem hodnocení je pak sledování vztahů mezi pilíři ekonomickým a environmentálním, pilíři sociálním a ekonomickým a pilíři environmentálním a sociálním.

Při zpracování části C uvedených ZÚR byly definovány pro každý pilíř udržitelnosti indikační jevy odpovídající oblasti územního plánování, které zároveň odrážely problematiku vztahu jednotlivých pilířů. Příklad použitých indikačních jevů je uveden v tabulce.

zejí mimo oblast územního plánování. ZÚR a zejména územní plány sice vytvářejí územní předpoklady pro realizaci investic, nemají však jednoznačný vztah na opatření směřující do oblasti lidských zdrojů, vzdělávání, financování veřejné dopravy apod.

Část E

Pátá část vyhodnocení sleduje přínos ZÚR k prioritám územního plánování stanoveným v Politice územního rozvoje České republiky. Rovněž zde bylo ve vyhodnocení vlivů ZÚR kraje Vysočina a Pardubického kraje provedeno expertní numerické vyhodnocení přínosu a popis, jaké části ZÚR mají pro jednotlivé priority přínos.

Část E lze považovat za formální, neboť republikové priority jsou závazným podkladem pro tvorbu ZÚR a předpokládá se tedy, že ZÚR z nich vycházejí a naplňují je.

Část F

Část F je dle přílohy vyhlášky č. 500/2006 Sb. shrnutím vyhodnocení vlivů. Člení se na dvě dílčí části:

- vyhodnocení vlivů na vyváženost vztahu jednotlivých pilířů udržitelnosti tak, jak je popsána v rozboru udržitelného rozvoje území v územně analytických podkladech;
- vyhodnocení přínosu ZÚR k vytváření podmínek pro předcházení rizik a ohrožení.

V uváděných případech vyhodnocení ZÚR přistoupil autorský tým k slovnímu hodnocení pro obě dílčí části.

Stejně jako pro části C a D je omezujícím faktorem pro efektivní hodnocení vyváženosti vztahu jednotlivých pilířů udržitelného rozvoje a přínosu ZÚR k eliminaci rizik a ohrožení absence jasné definice cílů udržitelného rozvoje pro území kraje a jeho jednotlivé části.

Náměty k diskusi

První zkušenosti z aplikace nové legislativy v oblasti územního plánování jsou cenným podkladem k diskusi o potřebě změn v předepsaných postupech. Dovolím si tedy na závěr příspěvku předložit několik otázek k diskusi o dalším postupu v oblasti hodnocení vlivů územně plánovacích dokumentací na udržitelný rozvoj.

- Nebylo by žádoucí zjednodušit obsah vyhodnocení a vybalancovat rozsah hodnocení jednotlivých pilířů? Díky legislativním souvislostem jsou vlivy na environmentální pilíř hodnoceny daleko podrobněji než

Přehled indikačních jevů pro posouzení vlivů ZÚR na stav a vývoj území	
Pilíř soudržnosti společnosti	
1	Nezaměstnanost
2	Vývoj počtu obyvatel
3	Vzdělanostní struktura obyvatelstva
4	Dostupnost center
5	Kvalita života obyvatelstva
Ekonomický pilíř	
6	Regionální HDP
7	Ekonomická struktura kraje
8	Ekonomická atraktivita
9	Nová bytová výstavba
10	Daňové příjmy obcí
Environmentální pilíř	
11	Koeficient ekologické stability
12	Struktura lesů
13	Podíl ZPF + PUPFL
14	Kvalita ovzduší
15	Hluková zátěž

Problémem vyhodnocení vlivů na stav a vývoj území je absence definice cíle udržitelného rozvoje v jednotlivých částech kraje, k němuž by byl vztažen rozbor udržitelného rozvoje území a též vyhodnocení vlivů ZÚR. Oprávněnost tohoto požadavku vychází z faktu, že území kraje není homogenní a jeho jednotlivé části mají různé cíle udržitelnosti. Jádrová území krajů patří k dynamicky se rozvíjejícím územím, která se potýkají s jinými problémy ve vzájemných vztazích pilířů udržitelnosti než území periferní. Stejně významným nedostatkem je chybějící vyjádření obyvatel kraje či jeho jednotlivých částí k cílům udržitelného rozvoje. Do třetice – efektivnost zpracování vyhodnocení vlivů v části C omezuje skutečnost, že nástroje k dosažení udržitelného rozvoje se z části nachá-

Část D

Tato část vyhodnocení vlivů se zaměřuje na vztah ZÚR a SWOT analýzy z územně analytických podkladů. V praxi bylo provedeno expertní numerické hodnocení, jakou měrou ZÚR přispívají k posílení silných stránek a příležitostí a k eliminaci slabých stránek a hrozeb. Hodnocení bylo doplněno slovním popisem.

Význam této části vyhodnocení je sporný ze dvou hlavních důvodů:

- SWOT analýza je poměrně bezbřehým souborem tvrzení, jež se navzájem popírají. Chybí totiž definice cíle udržitelného rozvoje, ke kterému se má dojít a jehož reálnost má SWOT analýza prokázat.
- Větší část tvrzení ve SWOT analýze se dotýká rozvojových aspektů mimo oblast územního plánování.

vlivy na pilíře ekonomický a sociální. Rovněž v procesu projednání je hlas MŽP daleko silnější než hlas ostatních sedmi ministerstev, které jsou účastníky projednávání vyhodnocení vlivů.

2. Je nutné stále respektovat zdvojení procesů?

Vyhodnocení vlivů představuje zpracování paralelní dokumentace, která je díky požadavkům legislativy velmi obsáhlá a mnohdy opakuje informace již uvedené v samotném dokumentu ZÚR nebo v územně analytických podkladech. Rovněž proces projednání a vydávání stanovisek je v případě SEA a vyhodnocení vlivů na lokality NATURA 2000 zdvojený.

3. Nebyla by (v souvislosti s předcházející otázkou) vhodná integrace vyhodnocení do dokumentace a zavedení jednoho procesu projednávání?

Odstranění paralelních procesů je možné integrací vyhodnocení do dokumentace ZÚR, konkrétně do odůvodnění, které již většinou obsahuje některé údaje shodné s vyhodnocením vlivů.

4. Je nutné vytvářet obsáhlou dokumentaci s řadou formálních částí nebo by bylo možné zvolit jiný postup?

V praxi územního plánování západoevropských zemí jsou při vyhodnocení vlivů používány postupy, jejichž základem je diskuse s místními aktéry nad cíli udržitelného rozvoje a nad vlivy koncepce na tyto cíle. Naše praxe je zaměřena zejména na vytváření stále obsáhlejších dokumentů a diskusí nad nimi na úrovni orgánů státní správy. I když ani jeden přístup nezaručuje zcela objektivní řešení, domnívám se, že větší důraz na diskusi s těmi, kteří území užívají, může přinést efektivnější výsledky.

Použité zdroje:

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zásady územního rozvoje kraje Vysočina. Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj. DHV CR, spol. s r.o. a AURS, spol. s r.o., 04/2008.

Zásady územního rozvoje Pardubického kraje. Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj. DHV CR, spol. s r.o., AURS, spol. s r.o., a EKOEX Jihlava., 08/2008.

Zásady územního rozvoje Pardubického kraje. Posouzení vlivu koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. RNDr. Milan Macháček – EKOEX Jihlava.

BÍZEK, V. – GILL, R. – MIŠKOVSKÝ, J. Hodnocení udržitelnosti rozvoje navrženého strategickými dokumenty – metoda DHV SAM. In: *Urbanismus a území rozvoj*, číslo 5/2007, ročník X.

*RNDr. Milan Svoboda
DHV CR, spol. s r. o.*

ENGLISH ABSTRACT

Evaluating the Impact of the Spatial Development Principles: Experience Hitherto and Topics for Discussion, by Milan Svoboda

The basic principle of the new legal adjustment of physical planning is the sustainability of the development of space. One part of the processes stipulated by the new Building Act and related regulations is the evaluation of the impacts of the physical planning documentation on the sustainable development of space. The present evaluation, consisting of five chapters, constitutes an integral part of the documentation of any Region's Spatial Development Principles. This contribution points out some of the problematic points of the new legal adjustment, as identified during its practical application, and offers questions for a discussion about possible improvements of the system of evaluation.