

TĚŽKÝ ŽIVOT SEAŘE PŘI POSUZOVÁNÍ ÚZEMNÍCH PLÁNŮ

ROMAN KOVÁŘ

Ing. ROMAN KOVÁŘ

Více jak 20 let se zabývá posuzováním vlivů záměrů (EIA) a koncepcí (SEA) na životní prostředí a dalšími obdobnými studii z oblasti životního prostředí.

Následující text je úvodním seznámením s procesem posuzování vlivů územních plánů a jejich změn na životní prostředí a mimo jiné také na zájmy ochrany přírody a krajiny. Je určen především čtenářům, kteří zatím nejsou s tímto procesem hlouběji obeznámeni. Příprava územních plánů je komplikovaný expertně-administrativní proces, od kterého si lidé mnohdy slibují více, než co může nabídnout nebo naopak nedoceňují jeho význam. Představy vlastníků pozemků o dalším využití daných ploch se někdy mohou významně lišit od obecnějších názorů na to, co je, resp. není, pro dotčené území únosné. Tzv. „Vyhodnocení předpokládaných vlivů územního plánu resp. jeho změny na udržitelný rozvoj území“ poskytuje možnost korekce významnějších nesrovnalostí. Jedná se o legislativou daný nástroj, od kterého se očekává nezávislé expertní prověření, nakořik je představa o vývoji daného území akceptovatelná z hlediska platných legislativních norem a obecně přijímaných představ o ochraně životního prostředí a tedy i přírody a krajiny. Hned na úvod je nicméně třeba zdůraznit, že poslední slovo zde nikdy nemá zpracovatel tohoto Vyhodnocení, nýbrž vždy dotčený orgán státní správy, v tomto případě orgán posuzování vlivů na životní prostředí.

ÚZEMNÍ PLÁN

Územní plány jsou z významné části projevem vůle lidí, kteří v daném území žijí a zároveň se v nich také odráží jejich dosavadní zájem o svůj životní prostor. Pochopitelně ne všechno mohou místní obyvatelé ovlivnit, ale mnohé ano. Na území dané obce či města má územní plán sílu zákona. Příprava a dotažení územního plánu případně jeho změny do zdárného konce nejsou jednoduchou záležitostí. Jedná se o složitý proces, který se do nejmenších důsledků řídí stavebním zákonem. Jeho příprava často trvá mnoho let (prakticky vždy déle než si jeho

pořizovatelé na počátku připouštějí), stojí hodně peněz a promítají se do ní nejrůznější lidské zájmy, limity, povinnosti plynoucí z legislativy či nadřazené územně plánovací dokumentace, předchází vývoj a pochopitelně i možnosti, které dané území nabízí. Při přípravě územního plánu či jeho změny je často pořizovatel konfrontován také se zájmy ochrany přírody a krajiny, což zjistí v určité fázi územně plánovacího procesu ze stanoviska příslušného orgánu státní správy. Jedná se většinou o připomínky k návrhům nově zastavitelných ploch mimo hranice zastavěného území, případně jejich regulativů a dále k návrhům ploch změn v krajině, což bývají různé formy krajinné zeleně. Pro pořizovatele se prakticky vždy jedná o komplikace a v případě obcí, které leží v územích s hodnotnou přírodou, mnohdy o vážné limity jejich představ o dalším rozvoji.

Příprava územního plánu je na místní úrovni vysoce politickou záležitostí a je velmi časté, že jak občané, tak i jejich zastupitelé si na počátku tohoto procesu plně neuvědomují, do čeho se pouštějí, jaká byrokracie je čeká a jaké konflikty jim hrozí, případně jaké mohou svým rozhodnutím sami vyvolat. Minimálně v minulosti lidé nedoceňovali význam územních plánů, ani jaké důsledky mohou mít pro území, kde po generace žijí a příliš se do jejich přípravy nezapojovali. Je nutno říci, že toto se již většinou změnilo, protože následky nezájmu o věci veřejné jsou, byť s určitou časovou prodlevou, v tomto případě velmi dobře patrné a vzniklé omyly se těžko napravují. Především v menších sídlech má dnes příprava územního plánu potenciál ke vzniku sousedských nevraživosti, přetrvávajících danou generaci. Pro člověka zvenčí se přitom může jednat o bezvýznamnou malichernost, vyvolávající nicméně zášť mezi sousedy, kteří se v obci potkávají každý den.



Pestrá krajina rybníční pánve v CHKO Třeboňsko. Foto Tomáš Jůnek

VYHODNOCOVÁNÍ VLIVŮ NA UDRŽITELNÝ ROZVOJ ÚZEMÍ

Kromě velkého množství legislativních předpisů, se kterými se musí daná obec (mnohdy velmi malá) resp. její zastupitelstvo či rada při přípravě územního plánu vypořádat, vstupuje někdy do hry i ono výše zmíněné „Vyhodnocení předpokládaných vlivů územního plánu resp. jeho změny na udržitelný rozvoj území“. Náležitosti tohoto Vyhodnocení v hrubých rysech stanovuje příloha č. 5 vyhlášky č. 500/2006 Sb. v platném znění. Stručnost, s jakou se tato příloha dané vyhlášky o Vyhodnocení zmiňuje, nijak nekoresponduje s očekávaným rozsahem a faktickou konfliktností díla, které má být jejím naplněním. Vyhodnocení se nicméně nedělá na každý nový územní resp. jeho změnu. Významnými součástmi tohoto Vyhodnocení je totiž kapitola „A“, která obsahově naplňuje to, čemu se říká SEA a kapitola „B“, což je hodnocení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (Natura 2000). Požadavek na zpracování Vyhodnocení resp. těchto dvou kapitol vzniká na základě Stanoviska orgánu ochrany životního prostředí, a to prostřednictvím svého oddělení posuzování vlivů na životní prostředí a oddělení ochrany přírody a kra-

jiny. Dané stanovisko je uplatněno většinou v rámci projednání tzv. Zadání územního plánu. Kromě případů tzv. zkráceného postupu pořízení změny územního plánu se jedná o úvodní fázi územně plánovacího procesu, kdy se rozhoduje, co vlastně má resp. musí vstoupit do prověření v rámci následného kroku, kterým již je zpracování Návrhu územního plánu. Příslušný DOSS, což většinou bývá daný krajský úřad případně magistrát, se při svém rozhodování zda Vyhodnocení nařídí či nikoliv, řídí dle toho, zda daný územní plán resp. jeho změna může negativně ovlivnit tzv. naturová území a zda má potenciál k takové změně v území, která sem následně vnesou aktivity či záměry, spadajícího pod dikci přílohy č. 1 zákona č. 100/01 Sb. v platném znění; jinými slovy vnesení konkrétního záměru, který bude třeba posoudit dle výše uvedeného zákona v rámci procesu EIA. Pakliže příslušný orgán ochrany životního prostředí rozhodne, že dané Vyhodnocení požaduje, přibývá pořizovateli územního plánu další neočekávaná povinnost.

HLAVNÍ HRÁČI

Snad jen na vysvětlenou, kdo to je pořizovatel a kdo jsou další hlavní účastníci

procesu pořízení územního plánu resp. jeho změny. Pořizovatel je v každém případě obec resp. město, které se rozhodlo pořídit buď územní plán nový, nebo změnu toho stávajícího. V případě menších sídel je ale pravidlem, že na svém úřadě nemají osobu, disponující patřičným „razítkem“, opravňujícím k pořízení. Termín „pořízení“ zahrnuje legislativou daný postup kompletního provedení dané obce územně plánovacím procesem od začátku až do konce. Jedná se odborně o velmi náročnou činnost, která ne vždy musí být zakončena úspěšně. Důsledky se přitom mohou projevit až úplně na konec a to kupříkladu tím, že územní plán je po mnoha letech práce soudně „shozen ze stolu“ a začíná se od začátku. Města, disponující ve vlastním správním aparátu osobou s patřičnou autorizací, si svůj územní plán pořizují sami. Malé obce ale mají na výběr jednu ze dvou možností: buď se obrátí na úřad územního plánování nejbližší ORP (obec s rozšířenou působností) nebo na tzv. výkonného pořizovatele, což je soukromá osoba, disponující danou autorizací. První varianta je jistější (odpovědnost za případné chyby nese stát) a levnější. Druhá varianta stojí obec peníze a má v sobě riziko neúspěchu, které nese

daná obec. Má ale také jednu věkou přednost a tou je rychlost a flexibilita. Výkonní pořizovatelé bývají totiž opravdu výkonní a svoji práci stíhají mnohem dříve. Pro zastupitelstvo obce jsou navíc schopni udělat mnohem více, než pořizovatelé státní. Je třeba přiznat, že někdy až mnohem více, než by bylo vhodné.

Kromě subjektů zainteresovaných prostřednictvím nadřazené územně plánovací dokumentace do procesu pořizování zasahují tyto nejdůležitější osoby: (a) navrhovatel (většinou konkrétní člověk) požadující danou plochu ke změně vymezení, tj. v naprosté většině k zastavění, (b) obec prostřednictvím svého zastupitelstva, jehož členové mají motivy k souhlasu, resp. nesouhlasu, často odlišné, a to nejen od zájmů ochrany přírody, (c) pořizovatel, resp. onen tzv. výkonný pořizovatel, který v průběhu procesu pořizování územního plánu všechny zúčastněné udivuje existencí prapodivných paragrafů, kvůli kterým něco nejde případně se něco musí a který má v případě své chyby v rukou osud celého územního plánu, (d) projektant územního plánu, který místo tvořivé práce urbanisty věnuje většinu svého času, energie a intelektu alibistickému odůvodňování, (e) pestrá směsice tzv. DOSSů, tj. úředníků se svými dlouhými termíny k vyjádření a spoustou připomínek, (f) dotčená veřejnost, o které se z počátku neví ani zda existuje a která dokáže veřejné jednání v místní hospodě změnit ve rvačku a (g) posuzovatel (= zpracovatel Vyhodnocení), který je první na ráně při společném nebo veřejném jednání, a to jak hlediska stanovisek DOSSů, tak i majitelů pozemků na daných (případně sousedních) plochách. Motivů chování všech výše zainteresovaných osob přitom, minimálně v případě určitých ploch, mohou být až neuvěřitelně pestré.

Zpracovatel Vyhodnocení je konfrontován s danou územně plánovací dokumentací ve fázi, kdy již existuje zastupitelstvem schválené Zadání (tj. po zvážení či přímo zapracování stanovisek DOSSů a protřídění podnětů od navrhovatelů změn) a projektant má připraven Návrh samotného územního plánu. Jedná se o stav, kdy na základě reakcí DOSSů, projektanta územního plánu, pořizovatele a dotčené veřejnosti již došlo k protřídění původně navrhovaných změn (ploch, regulativů, ...) a pravděpodobně zůstaly k posouzení jen takové, u kterých

je alespoň minimální šance, aby následným procesem prošly kladně, tj. staly se součástí nového schváleného územního plánu. Ne vždy tomu ale tak je a hra o dané plochy, jejich velikost, zastavitelnost či konkrétní znění regulativů stále ještě pokračuje. Zpracovatel Vyhodnocení přitom neví, kdo všechno vlastně má o udržení/vyřazení dané plochy zájem. Zastupitelstvu obce se vlastním občanům někdy jen obtížně vysvětluje, proč zrovna jejich plocha z Návrhu územního plánu vypadla a projektant si to s obcí také nechce moc rozházet. Nenápadně se tudíž zpracovatel Vyhodnocení může naznačovat, že těch chřástalů či střevlíků zlatitých je na dané ploše opravdu hodně. Na jiných plochách naopak výskyt prstnaticů májových vůbec nevádí. Kromě vlastního úsudku tak zpracovatel Vyhodnocení bývá v této fázi jediným vodítkem stanoviska DOSSů k Zadání. V případě nového územního plánu je třeba mít na zřeteli, že se opravdu jedná o územní plán nový a nikoliv o pouhou změnu toho předchozího. Tato skutečnost se někdy jen obtížně vysvětluje majitelům ploch (pozemků), které v předchozím územním plánu byly vymezeny jako zastavitelné, dosud je ale nestihli zastavět ani získat stavební povolení a nový územní plán je nyní vymezuje jako nezastavitelné.

Takže po mnoha měsících případně letech bojů, sousedských sporů, změně zastupitelstva ve volbách atd. má nyní obec prostřednictvím projektanta-urbanisty a pořizovatele zpracován Návrh územního plánu a také má v ruce stanovisko orgánu ochrany životního prostředí, že daný Návrh musí být posouzen autorizovanou osobou prostřednictvím Vyhodnocení. Zastupitel pověřený pořizováním územního plánu, což u malých obcí bývá většinou starosta, má nyní dvě možnosti jak postupovat. Buď daného „SEAře“ objedná nebo to ještě jednou zkusí na orgán ochrany životního prostředí s tím, že oproti Zadání se toho spousta vyhodilo a důvody pro zpracování Vyhodnocení již pominuly. Někdy to vyjde, většinou ale ne.

NĚKOLIK POSTŘEHŮ NA ZÁVĚR

Na závěr dovolte několik vlastních postřehů ke způsobu, jakým zpracovatel Vyhodnocení ve své práci může zohledňovat zájmy ochrany přírody a krajiny. Územní plány mají vzhledem ke své prostorové dimenzi výrazný potenciál k dlouhodobému či ne-

vratnému ovlivnění přírodních poměrů jak samotných změnových ploch, tak případně i jejich okolí. Je nicméně skutečností, že se jedná o koncepci se značnou mírou obecnosti, čemuž odpovídají i soudy prezentované ve Vyhodnocení. Tyto soudy zde přesto mají své nezastupitelné místo a měly by být dle možnosti co nejkonkrétnější. Po své kodifikaci kupříkladu formou regulativů ve schváleném územním plánu definují limity rozvoje daných ploch. Zpracovatelé projektových EIA se pak v následujících krocích, kdy se již rozhoduje o vnesení konkrétních záměrů do daných ploch, na Vyhodnocení velmi rádi odvolávají („daná plocha byla již určena k zastavění“ atd.).

Zájmy ochrany přírody a krajiny se ve Vyhodnocení skrývají pod kapitolami: fauna a flóra (speciálně pak zvláště chráněné druhy), biologická rozmanitost, ekologická stabilita území a krajinný ráz resp. z hlediska konkrétních ochranných režimů se Vyhodnocení vymezuje vůči: zvláště chráněným územím, naturovým územím, ÚSES, VKP (především vyhlášeným), památným stromům a přírodním parkům. Je důležité, aby zpracovatel Vyhodnocení konkrétní změnové plochy dobře znal, pochopitelně je navštívil a případně chápal možné dopady měněných obecných principů (kupř. výškový regulativ, posun zastavitelného území do volné krajiny, způsob odkanalizování...).

Je otázkou nakolik je v rámci zpracování Vyhodnocení reálné vyžadovat provedení biologických průzkumů daných ploch. Obecně to nebývá pravidlem a někdy to je i neadekvátní; kupříkladu v případě koridorů, které jsou vymezeny daleko širěji než faktický zábor území, ke kterému zde následně dojde. Standardně používaným zdrojem informací o biotě území bývá Náleзовá databáze AOPK nebo faunistická databáze Avif ČSO. Ostatně z těchto zdrojů vychází i orgán ochrany přírody a krajiny při formulování svého stanoviska k Zadání. Osobně se domnívám, že při posuzování přijatelnosti změny by především u malých ploch soukromých osob mělo být postupováno citlivě. Nepovolení malé plochy pro rodinný dům kvůli nálezu zvláště chráněného druhu kupř. modráska (navíc úředníkem z dalekého krajského úřadu, který se opírá o nález starý dvacet let) s odkazem na dostatek zastavitelných a dosud nezastavěných ploch z druhé strany vesnice,

může být pro daného člověka životním problémem. Navíc těžko pochopitelným, když vidí rozlehlou budovu vědecko-výzkumného parku, nedávno postaveného z druhé strany té samé louky a jejího prázdnotou.

V každém případě by adekvátní biologické průzkumy měly být ve Vyhodnocení uvedeny jako podmínka u ploch, které zpracovatel identifikoval jako botanicky či zoologicky hodnotné či v případě území s vysokou ekostabilizační hodnotou. Samostatnou kapitolou jsou naturová území, která se nicméně posuzují odlišným způsobem a, jak bylo výše uvedeno, zpracovatel Vyhodnocení většinou doslovně přebírá závěry učiněné „naturářem“.

Přístup k definování ekologické stability jednotlivých ploch resp. změny ekologické stability vlivem nového funkčního vymezení bývá ve Vyhodnoceních různý. Některá se jí nezabývají vůbec, jiná se jí pokoušejí stanovit dle existujících metodik na základě biotopů, které se zde nacházejí, resp. nacházet budou. Asi není tajemstvím, že takovouto zcela převažující změnou bývá v územních plánech „ze zemědělského obhospodařování na zastavitelné území“. Někdy se také hodnotí změna koeficientu ekologické stability (KES) celého území obce, a to na základě změny poměru ekologicky stabilních a nestabilních ploch. Na kolik je takovéto hodnocení přínosem, je otázkou.

Zcela specifickou kapitolou je hodnocení vlivů na krajinný ráz. Možná ne každý se mnou bude souhlasit, ale domnívám se, že

přes množství existujících metodik se kromě vyslovených excesů jedná o nehodnotitelný fenomén. To nicméně neznamená, že by územní plán neměl potenciál ke zničení krajiny, která je lidem milá a kterou považují za součást domova. Takovýto potenciál samozřejmě má a velký. Kromě specifických území (kupř. národní parky, CHKO), pro která již někdo dříve nějakým způsobem vydefinoval konkrétní limity, které jsou někde legislativně zakotveny, se zpracovatel Vyhodnocení při posuzování vlivů na krajinný ráz fakticky opírá jen o vlastní úsudek, jiné precedenty a případně o stanoviska patřičných DOSSů k Zadání. Namlouvat si, že se jedná o exaktní hodnocení, by nebylo upřímné. Výsledkem je pak časté handrkování a smlouvání s orgánem, majícím v daném území ochranu krajinného rázu na starosti.

Mnohem jednodušší je hodnocení vlivů na zvláště chráněná území či přírodní parky. Rozumný zpracovatel Vyhodnocení se pravděpodobně pokusí přemluvit obec či pořizovatele, aby do Návrhu územního plánu převzal co nejvíce požadavků vznesených k Zadání příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny (Správa CHKO, odbor ochrany přírody daného krajského úřadu, ...) a ta pak také doslovně ve Vyhodnocení ocituje. Případné rozpory je asi vhodné řešit osobním jednáním. Nesetkal jsem se ještě s případem, kdy by nedošlo k dohodě.

Památné stromy, segmenty ÚSES či vyhlášené VKP bývají obecně v Návrzích územních plánů respektovány resp. přebírány

z nadřazené územně plánovací dokumentace. V naprosté většině se do segmentů ÚSES zastavitelnými plochami nezasahuje, a pakliže ano, je povinností zpracovatele Vyhodnocení požadovat zachování jejich funkčnosti. Problém někdy může vzniknout, když se dvě sousední obce nejsou schopny při přípravě svých územních plánů domluvit na propojení lokální segmentů ÚSES. Vyhrává ten, kdo svůj nový územní plán stihne dříve. Druhý by pak měl být dotlačen k zajištění konektivity.

Příprava, tvorba a schvalování územních plánů resp. jejich změn je časově, finančně, znalostně a psychicky náročná činnost, přičemž ochrana přírody a krajiny našťastí dle mé zkušenosti nepatří ke kritickým momentům tohoto procesu. Snad není hloupé domnívat se, že tak tomu je díky adekvátní legislativě, nadprůměrně motivovaným lidem, majícím tento segment ochrany životního prostředí ve státní správě na starosti a také díky silnému povědomí mezi lidmi, že ochrana přírody má smysl. Výjimky se pochopitelně vždy najdou.

A na úplný závěr poděkování za pozornost a trpělivost, že jste dočetli až sem.

