

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

KATEDRA PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ JAKO NÁSTROJ OCHRANY
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

**(se zaměřením na výstavbu v okolí liniových staveb a princip
informovanosti)**

Martin Lukáč

květen 2012

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

PROHLÁŠENÍ:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Územní plánování jako nástroj ochrany životního prostředí (se zaměřením na výstavbu v okolí liniových staveb a princip informovanosti) vypracoval pod vedením vedoucího diplomové práce samostatně za použití v práci uvedených pramenů a literatury. Dále prohlašuji, že tato diplomová práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 31. května 2012

.....

Martin Lukáč

PODĚKOVÁNÍ:

Rád bych touto cestou vyjádřil poděkování JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za jeho cenné rady a trpělivost při vedení mé diplomové práce. Rovněž bych chtěl poděkovat RNDr. Lubomíru Horáčkovi z Ministerstva pro místní rozvoj za vstřícnost a pomoc při získání potřebných informací a podkladů.

V Praze dne 31. května 2012

.....

Martin Lukáč

Obsah

1	Úvod.....	7
2	Územní plánování v českém a evropském kontextu.....	12
2.1	Pojem územního plánování v českém právu.....	12
2.2	Cíle a úkoly územního plánování v českém právu	13
3	Nástroje územního plánování v českém právu	15
3.1	Územně plánovací podklady	15
3.1.1	Územně analytické podklady	15
3.1.2	Územní studie	16
3.2	Politika územního rozvoje	16
3.3	Územně plánovací dokumentace	18
3.3.1	Krajská úroveň územně plánovací dokumentace včetně možností zapojení se veřejnosti do její tvorby	19
3.4	Zásady územního rozvoje a politika územního rozvoje – shrnutí pro účely liniových staveb	24
3.5	Obecní úroveň územně plánovací dokumentace včetně možností zapojení veřejnosti do její tvorby	25
3.5.1	Územní plán	25
3.5.2	Regulační plán.....	27
3.6	Územní rozhodnutí a územní řízení	28
3.6.1	Územní řízení.....	28
3.6.2	Územní rozhodnutí.....	31

3.6.3	Účastníci územního řízení, jejich práva a povinnosti	32
3.7	Územní opatření	33
4	Územní plánování v kontextu liniových staveb a jejich využití v dopravě	34
4.1	Dopravní politika v EU - trendy a perspektivy	35
4.2	Fragmentace krajiny	36
4.2.1	Fragmentace území dopravou ve vztahu k územnímu plánování a posuzování vlivů na životní prostředí	39
4.2.2	Hodnocení fragmentace na úrovni regionálních územních plánů	40
4.2.3	Návrhy silnic a dálnic v kontextu fragmentace	41
4.2.4	Shrnutí problematiky fragmentace	42
5	Územní plánování a hodnocení vlivů na životní prostředí	43
5.1.1	Oznámení	46
5.1.2	Zjišťovací řízení a dokumentace	47
5.1.3	Posudek EIA a vyhodnocení SEA	48
5.1.4	Stanovisko	50
5.2	Vazby mezi nástroji územního plánování a procesy EIA a SEA	51
6	Územní plánování v kontextu s principem informovanosti	53
6.1	Princip informovanosti a účast veřejnosti v českém právu	53
6.2	Právo na účast veřejnosti na rozhodování podle 2. pilíře Aarhuské úmluvy v českém právu	57
6.3	Právo na soudní ochranu podle 3. pilíře Aarhuské úmluvy v českém právu	59
6.3.1	Systematika třetího pilíře Aarhuské úmluvy	60

6.3.2	Problematika implementace 3. pilíře Aarhuské úmluvy	61
6.4	Problematika předběžného opatření a odkladného účinku žaloby ve správním soudnictví	62
7	Promítnutí nástrojů územního plánování v praxi	64
7.1	Spory o trasu D8 v CHKO České Středohoří	64
7.1.1	Dálnice D8	64
7.1.2	Přehled sporů a problematika výjimky ze zákazu stavět dálnice v CHKO podle zákona o ochraně přírody a krajiny	65
7.1.3	Alternativy vedení trasy	68
7.1.4	Významná soudní rozhodnutí týkající se daného úseku dálnice D8.....	69
7.1.5	Shrnutí sporů o dálnici D8	70
8	Závěr	72
9	Resumé.....	75

1 ÚVOD

1.1 Význam územního plánování při ochraně životního prostředí a cíle práce

„Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“ Takto definuje životní prostředí §2 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí. Z této definice vyplývá, že člověk sdílí životní prostředí se všemi ostatními druhy organismů vyskytujícími se na Zemi. Dále §2 vymezuje složky životního prostředí. Složky životního prostředí vymezuje demonstrativně, z čehož vyplývá, že složek životního prostředí je neuzavřený seznam. Zákon uvádí, že mezi složky životního prostředí patří zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Složky životního prostředí jsou navzájem propojeny mnoha vazbami, a tak i zdánlivě pozitivní zásah do jedné složky může mít negativní dopady na složky ostatní.

Existuje celá řada nástrojů chránících životní prostředí.¹ Mezi tyto nástroje patří např. tzv. nástroje regulace (zákazy, závazné předpisy), ekonomické nástroje (daně, poplatky, obchodovatelná povolení) nebo také plánování. Plánování jakožto obecný nástroj ochrany životního prostředí lze nadále členit. Plánování se používá např. v oblasti vodohospodářského plánování, event. v oblasti plánování lesního hospodářství nebo v plánu ochrany ovzduší, dále také v plánu hospodaření s odpady. Územní plánování patří tedy rovněž mezi nástroje ochrany životního prostředí.

Samotné plánování² lze obecně chápat jako proces, ve kterém se stanovuje, jaké druhy činností je do budoucna nezbytné a zároveň vhodné učinit. V obecné

¹ Pozn.: Ochrana přírody a krajiny je zejména péče o živé části přírody - volně žijící, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, ekologické systémy, o neživé části přírody- nerosty horniny, paleontologické nálezy, geologické celky, o krajinu, tedy vzhled a přístupnost krajiny. Pojem „vymezená péče“ lze chápat jako souhrn činností a nástrojů stanovených tímto zákonem, případně jinými právními předpisy. Nejedná se jen o pasivní ochranu a konzervaci určitého dochovaného stavu, ale o aktivní činnost, jejímž cílem je zachování nebo obnova rozmanitosti na úrovni ekosystémů, druhů i genů. (Miko, Borovičková, 2007)

² Pozn.: Slovo plán je latinského původu, pochází ze slova *planta*. Původní význam je stopa nohy, event. chodidlo. (Kolektiv autorů, Slovník cizích slov, 1993)

charakteristice plánování jsou všechny plány vždy určitým způsobem motivovány. Ať už jsou motivy plánování jakékoli, stále se jedná o plánování. Územní plánování, jakožto nástroj ochrany životního prostředí naopak, již musí mít vždy v sobě zachován motiv ochrany životního prostředí. Územní plánování je tedy specifický proces, který Britský Královský institut definuje jako „řízení změn prostředí“. Územní plánování se soustřeďuje především na změny hmotných složek, a tyto změny působí na velké množství jedinců. Proto důsledky rozhodnutí v územním plánování mají obrovský význam na velmi dlouhou dobu.³ Rozhodnutí vydané v procesu územního plánování může neočekávaně postihnout i lidi mimo předmětné území, a to i s velkým časovým odstupem.

Vymezení výstižné, vyčerpávající a hlavně přesné definice územního plánování komplikují dva důvody. Prvním důvodem, je výskyt tohoto pojmu ve více vědních oborech⁴. Může se jednat o geografii, stavební inženýrství, ekonomii, právo a další. Každý tento vědní obor bude na územní plánování nahlížet pod jiným úhlem pohledu. Druhým důvodem komplikujícím definici územního plánování je fakt, že každá společnost byla a je nucena územně plánovat. Vzhledem k evidentním rozdílům ve veřejné správě může každý národ za územní plánování považovat jinou činnost. Přes všechny tyto rozdíly v přesném vymezení toho, co vše lze považovat za územní plánování, je evidentní, že územní plánování v obecné rovině bylo a vždy bude součástí všech kultur. Územní plánování není žádnou novinkou dvacátého století. Za novinku lze považovat až územní plánování jakožto nástroj ochrany životního prostředí. Obecně, ale moderně, by se dalo územní plánování vystihnout jako činnost obvykle veřejných orgánů, která vede k ovlivňování ve veřejném zájmu budoucího rozmístění jednotlivých činností v prostoru. Jedná se o snahu o co nejlepší funkční využití daného prostoru.

Určení způsobu, jakým bude krajina v budoucnu využívána, zda dané využití bude prospěšné a pro koho, jaké bude mít ekonomické a sociální dopady, je činnost, kterou se lidstvo zabývá odedávna. Takto vymezená činnost sama o sobě naplňuje znaky

³ Pozn.: Bez ochrany krajiny, její prostupnosti a zachování vazeb mezi jednotlivými ekosystémy by v řadě případů nebylo možné naplnit nezbytné požadavky ochrany biologické rozmanitosti. Zákon ovšem rozšiřuje ochranu krajiny i na péči o její vzhled, kde kromě poznatků z oblasti přírodních věd je nezbytné zohlednit další oblasti poznání (např. společenské vědy apod.). (Miko, Borovičková, 2007)

⁴ Pozn.: V tomto smyslu je územní plánování multidisciplinární fenomén.

definice územního plánování ve velmi širokém smyslu, takovéto vnímání je praktické pro představu, že územní plánování není žádná novinka moderní doby, ale přirozená lidská činnost. Za moderní by se naopak dal považovat dnes již naprosto neopominutelný aspekt územního plánování, který se vyskytuje na většině úrovní a ve většině fází moderního územního plánování. Tímto aspektem je koncept trvale udržitelného rozvoje území.⁵ V rámci konceptu trvale udržitelného rozvoje území, tedy územního plánování jako prostředku ochrany životního prostředí, se bude celá má práce pohybovat.

Zaměřením na výstavbu liniových staveb. snažím poukázat na zvláštnosti schvalování liniových staveb. Snažím se dokázat potřebu novelizací stavebního zákona pro tuto specifickou oblast územního plánování nebo eventuelní možnost vytvoření zvláštního zákona pouze pro účely plánování konkrétních liniových staveb jako např. dálnic a rychlostních silnic, jakožto specifických staveb s velkým významem. Tyto stavby se od klasických staveb liší především tím, že jejich délka značně převládá nad jejich šířkou a dále tím, že v důsledku obvykle prochází několika různými územními jednotkami. Tato specifická úprava je již uplatňována např. v Německu. Jedním z nedostatků při plánování liniových staveb se ale jeví nerespektování a obcházení zákona jak ze strany státních orgánů, tak i ze strany neziskových organizací. Jedná se o fakt, že i sebelepší právní úprava nemusí být účinná za situace, kdy není respektována, resp. není možno vynutit dodržování daných pravidel. Učiním tak na popisu výstavby a procesů bezprostředně předcházejících výstavbě úseku dálnice D8 Litoměřice - Ústí nad Labem a v příloze dále úseku rychlostní silnice R 35 Jičín - Liberec. Mezi hlavní nedostatky, které vyplynou ze současné účinné právní úpravy a její používání v praxi, budou patřit příliš nízký až téměř nulový význam procesů EIA/SEA a obcházení zákona. Nedostatkem se již jeví absence definice pojmu liniové stavby ve stavebním zákoně. Dále vysvětlím, jakým způsobem je společnost informována o procesech územního plánování a jaké má možnosti se těchto procesů aktivně účastnit.

V úvodu mé práce je dále nutné vymežit si pojem liniové stavby. Stavební zákon pojem liniové stavby nepoužívá. Pojem není ani nikde jinde legálně definován.

⁵ Pozn.: Heslem tohoto pojetí trvale udržitelného rozvoje se stal citát Antoina de Saint-Exupéry: „Nedědíme Zemi po našich předcích, nýbrž si ji vypůjčujeme od našich dětí.”

Navrhovaná novela Stavebního zákona č. 183/2006 Sb. považuje za liniové stavby pozemních komunikací, stavby drah, stavby vedení pro přenos a distribuci elektřiny, stavby pro rozvod tepelné energie, stavby plynovodů, produktovodů a ropovodů, stavby vedení elektronických komunikací, stavby vodovodů a kanalizací, vzletové a přistávací dráhy a pohybové plochy letišť, ochranné hráze, odvodňovací a závlahové systémy, plavební a derivační kanály. Definice liniové stavby ve stavebním zákoně by měla dozajista svůj význam, a to z důvodu vytvoření předpokladu pro zvláštní úpravu požadavků na úplnost údajů. V případech, kdy neúměrně velký počet účastníků u liniových staveb vytváří neúměrně velké administrativní nároky na písemnosti vydávané stavebními úřady, by jisté zjednodušení pomohlo k urychlení procesu. Tím by však nesmělo být dotčeno právní postavení uvedených účastníků řízení, ani nesmí být zkrácena jejich procesní práva. Ke zkrácení práv účastníků by ale nedocházelo vzhledem k faktu, že doručování je obstaráváno formou veřejné vyhlášky.⁶ V uvedených případech jsou dány předpoklady pro řízení s velkým počtem účastníků, pro které i podle obecné právní úpravy platí zvláštní režim vyjma upravovaného požadavku na uvádění účastníků řízení v příslušných písemnostech. Za účelem praktického zjednodušení problematiky je možno za liniovou stavbu považovat takovou stavbu, u níž podstatně převládá jeden rozměr, tj. délka nad šířkou a výškou. Pro účely mé diplomové práce jsem se rozhodl nadále zabývat jen pozemními komunikacemi jejichž výstavba je bezesporu nutná. Zhodnotím jejich dopady na krajinu a dále jakým způsobem nepříznivé dopady eliminovat v procesu územního plánování.

V mé práci na téma územní plánování jako nástroj ochrany životního prostředí zmiňuji eventuelní negativní dopady liniových staveb na životní prostředí. Tedy především to, co je třeba při územním plánování chránit. Je nutné si uvědomit do detailu, jaké následky může mít postavení liniové stavby. Je zřejmé, že postavení např. dálnice bude mít negativní dopady z hlediska překročení povolených limitů pro hluk, dále je zřejmé, že určitým způsobem dojde k znečištění ovzduší, ale není již tak zřejmé, jaké dopady může výstavba liniové stavby mít na migrační cesty živočichů. Málokdo by očekával, že např. výstavba cyklostezky podél řeky může mít negativní dopady na

⁶ Zákon č. 500/2004, správní řád § 25

populace žab. Každý ví, že cyklistika je ekologicky velmi příznivý způsob dopravy, a tak by se dalo očekávat, že cyklostezka bude mít též celkově příznivý dopad na životní prostředí a přitom opak může být pravdou. Neohleduplně naplánované cyklostezky v okolí řek mohou přerušit přirozenou cestu žab do řeky. K územnímu plánování je nutno přistupovat komplexně a vždy zvážit všechny možné negativní i pozitivní dopady na životní prostředí.⁷

Při plánování liniových staveb je třeba počítat s tím, že každá liniová stavba více či méně fragmentuje (člení) krajinu na menší fragmenty (celky), proto je třeba s tímto fenoménem při plánování liniových staveb počítat a snažit se ho pokud možno eliminovat. V mé práci se nadále fragmentací budu zabývat detailněji, považuji to za nutné z hlediska komplexnosti ochrany životního prostředí při územním plánování liniových staveb.

Další oblastí právní úpravy, kterou je nutno probrat z hlediska komplexnosti mé práce, je oblast zapojení veřejnosti do tvorby nástrojů územního plánování. Liniové stavby, které jsou dle výše zmíněného naplánovány tak, aby neměly negativní dopady na životní prostředí, musí být naplánovány i ve veřejném zájmu. To, co přesně veřejný zájem je, bude v konkrétních případech velmi komplikované zjistit a zároveň obhájit. Právní úprava územního plánování musí být do jisté míry efektivní v tom smyslu, že budování liniových staveb je nepochybně potřebné pro ekonomický a hospodářský růst společnosti a tak není možné se bez nich obejít. Na druhou stranu asi žádný občan nebude chtít, aby eventuelní dálnice vedla přímo za jeho domem. V moderním územním plánování musí mít veřejnost možnost zapojit se do tvorby nástrojů územního plánování. Problém zde však vyvstává v jaké míře a v jaké fázi má veřejnost možnost se zapojit. Minimálním předpokladem pro zapojení veřejností do procesů územního plánování je informovanost o těchto procesech. O možnostech být informován a možnostech zapojit se do procesů

⁷ Pozn.: Migrační tahy mají živočichové dány geneticky. Problém nastává, pokud jim lidé do cesty postaví překážku, jíž může být silnice, železnice, umělá vodní cesta či nová plošná stavba. U komunikací, u nichž se například upravuje svršek, je vhodné vytvořit podchod pro živočichy. V takových situacích to vyjde nejlevněji. Když se staví nová komunikace, je to ještě jednodušší. Najdou se místa, kudy zvířata táhnou a navrhnu se podchody. Cena u dočasných podchodů na stavbách je kolem 5000 korun, investoři se tak vyhnou mnohem vyšším pokutám za úhyn zvířat. Do podchodů se obojživelníci navedou bezdotykově naváděcími pásy. (Ekolist.cz, Zpravodajství, 2012)

územního plánování pojednám detailněji v následujících kapitolách.

2 ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V ČESKÉM A EVROPSKÉM KONTEXTU

2.1 Pojem územního plánování v českém právu

Územní plánování v českém právu je státem organizovaná činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoji území.⁸ To odpovídá snaze stanovit právní předpisy tak, aby zajistily podmínky pro příznivé životní prostředí a současně pro hospodářský rozvoj, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Jedná se především o předpoklady pro realizaci ekonomických a sociálních potřeb v území souvisejícím s rozvojem dopravy, průmyslu, apod. Udržitelný rozvoj území je obecný jednotící prvek současné české úpravy územního plánování. Územní plánování v českém právu je tedy tvořeno dvěma významnými složkami. První složkou je soustavné a komplexní řešení funkčního uspořádání využití území a jeho prostorové uspořádání. Druhou, stejně významnou složkou, je vytváření předpokladů k zabezpečení trvalého souladu všech civilizačních a kulturních hodnot v území, a to zejména s ohledem na ochranu životního prostředí.

V územním plánování se střetávají různé zájmy různých skupin, jejichž cíle jsou obvykle často protichůdné. Přesto mohou být oba protichůdné cíle legitimní. Střetávají se investiční zájmy investičních společností oproti zájmům vlastníků (především nemovitostí) na zajištění řádného nerušeného výkonu jejich práv. Do toho se dále promítají zájmy obecní samosprávy na hospodářský, sociální a kulturní rozvoj a státní správy na udržení veřejných zájmů. Ve všech těchto zájmových střetech má nejvýznamnější roli zájem na ochraně životního prostředí, ale pochopitelně to není zájem jediný.

⁸ DROBNÍK, Jaroslav. *Základy pozemkového práva*. 3. vyd. Nakladatelství Eva Rozkotová publishing, 2010.

2.2 Cíle a úkoly územního plánování v českém právu

Podle § 18 stavebního zákona je „cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudružnost společenství obyvatel, které uspokojují potřeby současné generace, aniž by ohrožovaly podmínky života generace budoucí“. Územní plánování je tedy soustavná činnost státu a dalších osob, kterou se snaží docílit co nejrozsáhlejšího využití daného území. Územní plánování zajišťuje předpoklady pro udržitelný rozvoj území soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území s cílem dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území. Za tím účelem sleduje společenský a hospodářský potenciál rozvoje.⁹

„Koncepte udržitelného rozvoje (trvale udržitelného rozvoje) představuje alternativní model vývoje společnosti oproti dominující industriální ekonomice. Odráží přirozené environmentální limity hospodářského růstu; politiky na této koncepci založené prosazují uvedení hospodářského a společenského vývoje do souladu s kapacitami ekosystémů, se zachováním přírodních hodnot a biologické rozmanitosti pro nynější i příští generace“.¹⁰ Územní plánování slouží jako prostředek k vyjasnění cílů o budoucím využití a uspořádání konkrétního území, je nutné a žádané, aby v sobě absorbovalo zájmy nejen veřejné, ale i soukromé. Zájmy veřejné a soukromé se v procesu územního plánování neustále střetávají, a jednoduše není možno stanovit, které zájmy mají přednost. Nejdůležitějším, a v územním plánování obligatorním zájmem, je zájem na ochraně životního prostředí.

Pro naplnění úkolů územního plánování je potřeba získávat spolehlivé informace o stavu v určitém území. Je obvyklé využívat poznatky z různých vědních disciplín.

⁹ Pozn.: Udržitelným rozvojem území se rozumí rozvoj, který současným generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby, a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů. (RADA VLÁDY PRO UDRŽITELNÝ ROZVOJ. *Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky* [online], 2010)

¹⁰ RADA VLÁDY PRO UDRŽITELNÝ ROZVOJ. *Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky* [online]. 1. vyd. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010, 2010-06-02 [cit. 2012-04-10]. ISBN 978-80-7212-536-4. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_uzritelneho_rozvoje/\\$FILE/KM-SRUR_CZ-20100602.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_uzritelneho_rozvoje/$FILE/KM-SRUR_CZ-20100602.pdf)

Dopad prováděných změn v území může mít vliv především na stav životního prostředí v daném území, ale tento dopad může být i mnohem širší. Může mít vliv na dopravu, dále může mít ekonomický a sociální rozměr. Cílem územního plánování je regulovat všechny tyto dopady související se změnami v konkrétním území. §19 stavebního zákona vymezuje konkrétní úkoly územního plánování. Většina těchto úkolů vymezená §19 souvisí s ochranou životního prostředí. Důraz na ochranu životního prostředí je zde jakousi generální klausulí, neboť výčet úkolů v § 19 je demonstrativní. Mezi úkoly územního plánování podle §19 patří zjišťování a posuzování stavu území, jeho přírodních, kulturních a civilizačních hodnot, stanovení koncepcí rozvoje území s ohledem na jeho hodnoty, regulace funkčního a prostorového uspořádání území, prověřování a posuzování potřeby změn v území s ohledem na životní prostředí, vytváření podmínek pro snižování ekologických a přírodních katastrof, určování nutných asanačních, rekonstrukčních a rekultivačních zásahů do území a vytváření podmínek pro ochranu území podle předpisů na ochranu životního prostředí.

Orgány, mající působnost na úseku územního plánování společně se stavebními úřady, musí respektovat cíle a naplňovat úkoly územního plánování při své veškeré činnosti, zejména tedy při pořizování územně plánovacích podkladů, politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace, vydávání územního rozhodnutí apod. Dbají, aby jejich činnost byla v souladu s veřejným zájmem. Orgány jsou tak povinny svojí činností nejen vyloučit nebo alespoň omezit nepříznivé zásahy do životního prostředí při předpokládaném budoucím využití území, ale zároveň navrhopat opatření zlepšující současný stav životního prostředí v konkrétním území. Činnost orgánů na úseku územního plánování musí být soustavná, tudíž nelze provádět jednorázová opatření a považovat je za definitivní.

Územní plánování musí reagovat na nové poznatky různých vědních disciplín a snažit se je co nejvhodněji využít, a to buď z ekonomického hlediska nebo z hlediska ochrany životního prostředí nebo nejlépe z hledisek obou. Dále musí reagovat na změny, které v daném území mohou proběhnout, ať již z důvodů kulturních nebo přírodních.

3 NÁSTROJE ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ V ČESKÉM PRÁVU¹¹

Nástroje územního plánování jsou upraveny ve stavebním zákoně a dají se přehledně rozdělit do dvou skupin podle povahy. Rozlišují se nástroje s povahou koncepční a s povahou realizační. Nástroje s povahou koncepční jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Povahu realizační mají regulační plány, územní rozhodnutí a územní opatření.

3.1 Územně plánovací podklady

Dle stavebního zákona tvoří územně plánovací podklady územně analytické podklady a územní studie. Pořizovateli jsou obecní úřad s rozšířenou působností, (úřady územního plánování), krajský úřad v přenesené působnosti, újezdní úřad pro území vojenského újezdu.

3.1.1 Územně analytické podklady

Územně analytické podklady zajišťují a vyhodnocují vývoj území, jsou pořizovány pro celé území České republiky. Jsou průběžně aktualizovány a každé 2 roky musí pořizovatel pořídit nové. Příslušný pořizovatel je pořizuje na základě vlastních průzkumů a na základě údajů o území. Těmi jsou informace nebo data o stavu území, např. ploše, pozemku, přírodním útvaru nebo stavbě, která vznikla nebo byla zajištěna na základě právních předpisů. Dále to jsou informace o záměrech na provedení změny v území nebo technická mapa¹². Úřad územního plánování pořizuje územně analytické podklady v rámci svého správního obvodu. Rozsah musí být dostatečný a úplný tak, aby mohl sloužit k pořízení územních a regulačních plánů. Podobně jako obecní úřad s rozšířenou působností pořizuje krajský úřad územně analytické podklady v podrobnostech a rozsahu nezbytném pro pořizování územních plánů a zásad územního rozvoje. Pro vytvoření územně analytických podkladů slouží celá řada zákonem založených povinností ukládaných orgánům veřejné správy, ale i vlastníkům dopravní a

¹¹ HEGENBART, Miroslav a Bedřich SAKAŘ. *Stavební zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-044-7.

¹² Pozn.: Možnost využít technické mapy jako podkladu při územně plánovací činnosti výslovně připouští rovněž ustanovení § 27 odst. 2 stavebního zákona. (Hegenbart, Sakař. *Stavební zákon: komentář*. 2008.)

technické infrastruktury.

3.1.2 Územní studie

Územní studie je nástroj územního plánování ověřující možnosti a podmínky změn území, pořizuje se jen v případech konkrétních problémů. Lze jí ověřit možnosti využití daného území. Územní studii pořizují úřady územního plánování, krajské úřady v přenesené působnosti, újezdní úřad pro území vojenského újezdu. Zpracování územní studie mohou vykonávat pouze fyzické osoby, které získaly oprávnění k jejich výkonu podle zvláštního právního předpisu^{13 14}

Územní analytické podklady a územní studie slouží jako podklad vypracování politiky územního rozvoje. Dále slouží jako podklad pro posuzování vlivu územně plánovací dokumentace na udržitelný rozvoj a vlivu záměrů na životní prostředí. Územní plánovací podklady nemají právní závaznost, mají charakter informativní.

3.2 Politika územního rozvoje

Politika územního rozvoje¹⁵ je nástroj územního plánování mající koncepční povahu, který deklaruje priority územního rozvoje v celorepublikových a mezinárodních souvislostech. Stanovuje požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území.

Politika územního rozvoje je závazná pro územně plánovací činnost krajů a obcí. Strategicky koordinuje a jednotí tvorbu krajských územně plánovacích dokumentů. V politice územního rozvoje se vymezují oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, které svým významem přesahují území jednoho kraje. Pro vymezené oblasti, koridory a plochy se stanovují kritéria a podmínky pro rozhodování o možnostech změn v jejich využití.

¹³ Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

¹⁴ Pozn.: Podle vyjádření Ministerstva pro místní rozvoj to bude právě územní studie, která by měla mít zásadní vliv na výběr koridoru pro R35. Její význam má spočívat především v přesvědčivé argumentaci. Nedostatkem je ale fakt, že stále není vyhotovena.

¹⁵ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Politika územního rozvoje České republiky* [online]. 2008, 2009-08-04 [cit. 2012-01-17]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getdoc/873d1a09-3b9d-4a12-9924-e42eb641a0ad/III--Navrh-PUR-CR-2008>

Politiku územního rozvoje schvaluje vláda. Politika územního rozvoje je závazná pro územně plánovací dokumentaci a pro rozhodování v území. Soulad návrhu zásad územního rozvoje nebo konceptu územního plánu (viz dále) posuzuje buď Ministerstvo pro místní rozvoj nebo krajský úřad jako nadřízený orgán pořizovatele.

Dalším důsledkem závaznosti politiky územního rozvoje je povinnost krajů a obcí uvést zásady územního rozvoje resp. územní plán do souladu s politikou územního rozvoje. Možnosti zapojení veřejnosti a starostů obcí do tvorby politiky územního rozvoje jsou relativně omezené i přesto, že politika územního rozvoje je základním nástrojem pro územní plánování a výrazně ovlivňuje podobu naší krajiny, měst i obcí. Na druhou stranu ale návrh politiky územního rozvoje musí zahrnout koncepční dokumenty. Zřejmě nejvýznamnější z těchto dokumentů je zpráva o stavu životního prostředí, kterou projednává a schvaluje a vláda a následně projednává parlament České republiky (viz níže). Stanoviska ministerstev a dalších ústředních správních úřadů a orgánů krajů jako dotčených orgánů v procesu jejího pořizování uplatněná ve stanovených lhůtách, jsou pro Ministerstvo pro místní rozvoj závazná.

Návrh politiky územního rozvoje zveřejňuje Ministerstvo pro místní rozvoj. Ke zveřejněnému návrhu může každý podat své připomínky, ale tyto připomínky jsou nezávazné. Přesto mají připomínky význam, především proto, že na ně mohou navazovat krajské zásady územního rozvoje a obecní územní plány. Zejména obce by pak byly nuceny schválit něco, s čím na svém území nesouhlasí. Připomínkování je tu především proto, aby do politiky územního rozvoje nebyly prosazeny nevhodné záměry, jejichž následná realizace v daném území by mohla být velmi snadno proveditelná. Připomínky k politice územního rozvoje mohou zasílat občané, nevládní organizace i obce v 90 denní lhůtě od vyhlášení na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj. Připomínkové řízení k projednání již tak nezávazných připomínek pravidelně probíhá v období letních prázdnin, kdy veřejnost má obvykle jiné starosti než sledování činnosti státní správy, a tak často dochází ke schválení politiky územního rozvoje bez většího zájmu veřejnosti. Nabízí se myšlenka, že termín letních měsíců připomínkového řízení je vybrán záměrně.

Návrh politiky územního rozvoje je také zasílán všem ministerstvům životního

prostředí našich sousedních států. Ministerstvo pro místní rozvoj při schvalování politiky územního rozvoje předá vládě zprávu o projednání jejího návrhu, která obsahuje vyhodnocení uplatněných stanovisek, připomínek, vyjádření a proběhlých konzultací včetně zdůvodnění, jakým způsobem byly zohledněny v předkládaném návrhu. Součástí podkladů pro vládu jsou dále výsledky vyhodnocení vlivů pro udržitelný rozvoj území, stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů předkládaného návrhu politiky územního rozvoje na životním prostředí a další. Vláda po té politiku územního rozvoje schvaluje usnesením.

3.3 Územně plánovací dokumentace

V této oblasti¹⁶ Stavební zákon přináší podstatné změny. Oproti předchozí právní úpravě ruší staré instituty a nahrazuje je novými. Změna se týká především respektování oddělení působnosti krajské a obecní. Na krajské úrovni jsou nově zavedeny Zásady územního rozvoje a na úrovni obecní Stavební zákon definuje územní a regulační plán. Dochází zde ke striktnímu oddělení obou samospráv. Kraje řeší pouze problémy nadmístního významu a neměly by zasahovat do kompetencí obcí, v případě průniku do obecních kompetencí je bezvýjimečně vyžadována dohoda. Vydávání zásad územního rozvoje je povinné, vydání územního nebo regulačního plánu je věcí rozhodnutí zastupitelstva obce. Vyšší stupeň dokumentace koriguje nižší stupeň. Nižší stupně musí být vždy v souladu s vyššími.

¹⁶ Pozn.: Územně plánovací dokumentaci představují Zásady územního rozvoje, Územní plán a Regulační plán.

3.3.1 Krajská úroveň územně plánovací dokumentace včetně možností zapojení se veřejnosti do její tvorby

Novým typem územně plánovací dokumentace jsou Zásady územního rozvoje (dále jen Zásady) V souladu s nadmístní politikou územního rozvoje určují pro konkrétní kraj strategii k naplňování cílů a úkolů v ní obsažených. Účelem je především vymezit základní požadavky na účelné hospodárné využití kraje. Dále vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu pro veřejně prospěšné stavby. Koridory mají důležitý význam pro celý kraj, jedná se o dopravní a jiné veřejně prospěšné stavby. Existují ale nepochybně situace, viz příloha o R35, kdy koridory mohou mít i širší význam než pouze krajský. Naopak podrobnosti vedení tras silnic a dálnic by měly být ponechány na nižší úrovni. Zásady se dále zabývají vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území.¹⁷ Zásady jsou závazné pro obce při vydávání územních a regulačních plánů. Ze zásad územního rozvoje musí vycházet každý obecní územní plán a především žádný obecní územní plán nesmí být v rozporu se Zásadami. Zásady zase naopak musí respektovat politiku územního rozvoje.

Zásady územního rozvoje jsou jedním z nejdůležitějších nástrojů územního plánování. Všechny záměry, které jsou v nich obsaženy, budou muset obce převzít do svých územních plánů. Neboť žádný územní plán nebude moci být v rozporu se zásadami toho kterého kraje. Proto je velice důležité, aby jak obce, tak občané se co nejdříve zapojili do přípravy tohoto dokumentu.

První zásady územního rozvoje jsou pořizovány na základě zadání a každé další pak podle zprávy o uplatňování dosavadních zásad. Na tomto základě je vypracován návrh zásad územního rozvoje, který krajské úřady projednávají s MMR, dotčenými správní úřady a sousedními kraji. Povinností krajů je zajistit zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Zpracování vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj projednávají kraje s příslušnými ministerstvy. Nejedná se tedy pouze o Ministerstvo

¹⁷ Pozn.: Pokud není vyhodnocení vlivů na životní prostředí dostačující, mohou být celé nebo jen z části zrušeny soudem viz např. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu 6 Ao 6/2010-103 ze dne 2. února 2011 nebo Rozsudkem Nejvyššího správního soudu 7 Ao 7/2010-133 ze dne 27. ledna 2011 nebo Rozsudkem Nejvyššího správního soudu 9 Ao 4/2011-77 ze dne 8. září 2011.

životního prostředí ale i Ministerstvo dopravy, kultury, zdravotnictví a další. Účelem je zajistit ochranu zájmů, která daná konkrétní ministerstva chrání tak, aby nic ze Zásad nebylo v rozporu s chráněnými zájmy. Veřejnosti a obcím se předkládá až připravený návrh a připravené vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Poté, co je zveřejněn návrh zásad územního rozvoje, mají občané minimálně 30 denní lhůtu na podávání připomínek a námitek krajskému úřadu. Krajský úřad pak vše zhodnotí a připraví finální podobu zásad územního rozvoje. Zásady jsou vyhlašovány formou opatření obecné povahy¹⁸. Zapojení veřejnosti do tvorby Zásad je komplikované. Nová možnost, jak se zapojit, vznikla pomocí zástupce veřejnosti (viz níže). Problémem je fakt, že veřejnost má možnost se seznámit až s hotovým návrhem zásad územního rozvoje a již připravovaným vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj.

Veřejnost má tedy v zásadě jen dvě možnosti, jak ovlivnit tvorbu Zásad a to tedy pomocí námitek nebo připomínek¹⁹. Připomínku je oprávněn podat každý občan, jak vlastníci dotčených pozemků, tak i obce. Námitku naopak může podat pouze obec a zástupci veřejnosti. Význam námitek je vyšší než význam připomínek. Připomínky je možno podávat před veřejným projednáním a potom nejpozději do konce veřejného projednání. Na veřejném projednání vedeném krajským úřadem musí být vždy přítomen projektant, který má zajistit laický výklad a vysvětlit základní pojmy a souvislosti. Připomínky musí být písemné a musí obsahovat identifikační údaje. V případě formálního pochybení může kraj připomínku úplně vyřadit a vůbec k ní nepřihlížet. Nevýhodou těchto připomínek je fakt, že veřejnost se o návrhu zásad územního rozvoje dozvídá až téměř ve finální fázi, tedy s již vypracovaným návrhem zásad územního rozvoje a především fakt, že tyto připomínky nejsou pro kraj závazné. Zásadní rozdíl mezi námitkami a připomínkami je ten, že o námitkách musí být rozhodnuto. Námitky mohou podávat již pouze obce a zástupci veřejnosti.

Námitky musí být odůvodněné a současně v nich musí být vymezeno území dotčené námitkou. O námitce rozhoduje zastupitelstvo kraje poté, co návrh rozhodnutí předloží krajský úřad. Rozhodnutí o námitce obsahuje obligatorně vlastní odůvodnění a je

¹⁸ Pozn.: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98 stanovuje algoritmus pro posuzování souladu opatření obecné povahy se zákonem.

¹⁹ Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu § 39 odst. 2

součástí odůvodnění celých zásad územního rozvoje. Proti rozhodnutí již není možné podat ani odvolání ani rozklad. Přesto jsou možné opravné prostředky proti rozhodnutí o námitce. Mohou je podat jak zástupce veřejnosti, tak i obce, a to konkrétně buď jako podnět ke změně rozhodnutí nebo jako přezkum podle správního řádu²⁰. Tyto opravné prostředky jsou nezávislé na samotném přezkumu zásad územního rozvoje. V případě, že uspějí, a dojde ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je kraj povinen uvést zásady územního rozvoje do souladu s tímto rozhodnutím. Dokud není zajištěn soulad těch částí zásad územního rozvoje, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách, není možné o těchto částech rozhodovat a postupovat podle nich. Veřejné projednání se koná až o upraveném a posouzeném návrhu zásad územního rozvoje. O jeho průběhu se pořizuje písemný záznam. Všechny námitky a připomínky potřebují písemnou formu, aby mohly být uplatněny. Musí na nich být identifikační údaje a musí být podepsány. Pořizovatel je povinen zajistit po dobu 30 dní ode dne doručení veřejné vyhlášky možnost k veřejnému nahlížení do návrhu zásad územního rozvoje.

Pro již připravený návrh zásad územního rozvoje musí krajský úřad dotčeným orgánům, ministerstvu a sousedním krajům oznámit místo a dobu jednání. Vyzve dotčené orgány k uplatnění stanovisek a kraje k uplatnění připomínek nejpozději do skončení veřejného jednání. K později uplatněným námitkám a stanoviskům se nepřihlíží. Námitku proti návrhu zásad územního rozvoje podávají pouze obce v daném kraji a obce sousedící (dotčené obce). Dále mohou podat námitky zástupci veřejnosti. Zástupce veřejnosti může být fyzická i právnická osoba (občanské sdružení) kterou zmocnila nejméně desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce v případě, že tito uplatňují věcně shodnou připomínku. V případě kraje je třeba k zmocnění nejméně 500 občanů kraje nebo jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli.

Ačkoli zástupce veřejnosti zmocňují pouze občané dané obce²¹, eventuálně kraje, není nutné, aby zástupce veřejnosti měl sídlo resp. bydliště na území dané obce

²⁰ Zákon č 500/2004 Sb. Správní řád § 94 - § 99

²¹ Zákon č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu § 39 odst. 2

eventuelně kraje. Je ale obvyklé, aby zástupce veřejnosti měl trvalé bydliště na území kraje zejména z důvodu větší důvěry obyvatel daného území v někoho, koho znají a kdo osobně prožívá zájmy obyvatel, které zastupuje. Budí tak u občanů větší důvěru. Zástupce veřejnosti je tedy zmocněncem určitého počtu obyvatel obce nebo kraje, zmocňuje se prostřednictvím běžné plné moci. V plné moci je nezbytné vyznačit zmocnění k podání námítky na základě věcně shodné připomínky zmocnitelů. Zmocněnec musí být podepsán a musí být označen jménem, příjmením a bydlištěm. K zmocnění zástupce je nutné dále doložit podpisovou listinu, která obligatorně obsahuje jméno a příjmení, trvalý pobyt, podpis a prohlášení, že jmenovaný zástupce se zmocňuje k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a k projednání této námítky podle stavebního zákona. Dále musí obsahovat pochopitelně údaj, kterému krajskému úřadu je námítka určena.

V praxi ustanovení zástupce probíhá obvykle tak, že občané podají věcně shodnou připomínku nebo více připomínek a vytvoří podpisovou listinu, která ale ještě není listinou, která se přikládá ke zmocnění. Společně s věcně shodnou připomínkou občané vytvoří zmocnění zástupce veřejnosti. Oba tyto dokumenty se nechají občanům podepsat.

Touto cestou tedy občan jedním podpisem stvrzuje svůj souhlas k připomínce nebo k připomínkám na jednom dokumentu a na druhém dokumentu stvrzuje svůj souhlas ke zmocnění. Tento postup je pochopitelně procesně jednodušší, neboť pověřená osoba nemusí podpisy získávat zbytečně složitě, obcházet občany dvakrát nebo vícekrát a vše jde takto udělat rychleji. Je však nutné zaslat na krajský úřad připomínky společně s podpisovou listinou o několik dní dříve než zmocnění zástupce, protože zaslání určitého množství věcně shodných připomínek občanů na krajský úřad je podmínkou pro zmocnění. Jakmile se tedy někdo dozví, že existuje návrh zásad územního rozvoje, a to může být i před tím, než je návrh veřejnou vyhláškou^{22,23} zveřejněn, je možné začít sbírat podpisy občanů obce nebo kraje.

Je tedy výhodné začít sbírat podpisy předčasně, neboť po zveřejnění návrhu je možné stanovit lhůtu na pouhých 30 dní. Po té v této lhůtě je třeba vykonat celou řadu

²² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád § 25

²³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2012 č.j. 9 Ao 7/2011-378

náležitostí a 30 denní lhůta je obvykle velmi krátká. Je třeba přečíst návrh, event. vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, dále je třeba sepsat připomínky, sehnat potřebný počet občanů kraje k podpisu, poslat připomínky na kraj, vybrat a zmocnit zástupce veřejnosti, vytvořit, a podat námitku zástupce a především ji také odůvodnit a pak se zástupce může účastnit veřejného projednání²⁴. Takže je stále oprávněn vznášet námitky, účastnit se projednání a podat odvolání proti usnesení o námitce. Aby námitka byla co nejefektivnější, je třeba co nejlépe formulovat připomínku i s odůvodněním nebo je možno formulovat i více připomínek najednou. Není úplně nezbytné, aby všechny připomínky byly formulovány doslovně stejně, postačí, jsou-li jen věcně shodné. To znamená, že se formulace mohou lišit, ale musí se týkat stejného problému. Podobné platí pro námitku, také nemusí být doslovně s připomínkou stejná, je lépe mít vše připravené tak, aby krajské úřady nemohly cokoli namítat. To znamená, že se jeví nepraktické podávat vždy stejnou, doslovně stejnou připomínku, a po té jen připomínku zkopírovat a udělat z ní námitku. Námitka musí navíc vždy obsahovat údaj, jakého území kraje se týká, např. to lze udělat pomocí správních obvodů obcí nebo regionů, atp. Zásadní rozdíl tedy mezi připomínkami a námitkami je ten, že připomínky nejsou závazné a o námitkách kraj rozhoduje.

Veřejnost může docílit toho, že na základě veřejného projednání dojde k podstatné úpravě zásad územního rozvoje. Dojde-li tedy při veřejném projednání k podstatné úpravě návrhu zásad územního rozvoje, koná se opakované veřejné projednání za účasti dotčených orgánů. Stanoviska dotčených orgánů, námitky a připomínky lze uplatnit obdobně nejpozději při opakovaném veřejném projednání, jinak se k nim nepřihlíží. Krajský úřad nadále zkoumá soulad zásad s politikou územního rozvoje, s cíli a úkoly územního plánování podle §19 stavebního zákona a dalšími zákonnými požadavky. Součástí zásad územního rozvoje je odůvodnění, které má předem stanovené náležitosti.

²⁴ Pozn.: Tato 30 denní lhůta se často stává v praxi překážkou účinného zastoupení veřejnosti na tvorbě dokumentů při územním plánování. Lhůta běží jak během všedních dní, tak i během sobot a nedělí, z čehož vyplývá, že psaní připomínky a veškeré vyjednávání se spoluobčany musí být rychlé. Problém při zmocňování veřejného zástupce vzniká z důvodu ochrany osobních údajů. V případě, že někdo tvrdí, že daná osoba není zástupcem veřejnosti, musí krajský úřad rozhodovat usnesením, které se oznamuje pouze této osobě. Seznam občanů nelze od příslušných získat, i přesto, že musí být doložen ke zmocnění zástupce veřejnosti. Zástupce, o kterém se pochybuje, má až do vydání pravomocného rozhodnutí všechna procesní práva zástupce veřejnosti.

Mezi ně obligatorně patří vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko Ministerstva životního prostředí a komplexní zdůvodnění přijatého řešení. Finální rozhodnutí o zásadách nakonec činí zastupitelstvo. Zásady územního rozvoje jsou vydávány jako opatření obecné povahy.^{25,26}

3.4 Zásady územního rozvoje a politika územního rozvoje – shrnutí pro účely liniových staveb

Pro účely liniových staveb je podstatné, že v zásadách územního rozvoje dochází ke zpřesnění koridorů stanovených politikou územního rozvoje. Je třeba si uvědomit, že termín koridor používaný v zásadách územního rozvoje je již užším pojmem než koridor používaný v politice územního rozvoje. To vyplývá z článku 80 politiky územního rozvoje²⁷. Další možností, jak může ministerstvo zasáhnout do obsahu zásad územního rozvoje, je již výše zmíněná územní studie. Územní studie je ale spíše výjimečným nezávazným dokumentem, který je vhodný v konfliktních situacích. Význam krajů tak v územním plánování liniových staveb hraje zásadní roli. Dochází zde již k zpřesnění koridorů. Zjednodušeně v politice územního rozvoje se rozhodne, že je třeba propojit body A, B a C. V zásadách územního se rozhodne zda-li obchvat okolo B povede zleva nebo zprava.

²⁵ Pozn.: §171 správního řádu vymezuje opatření obecné povahy, není ani správním rozhodnutím o individuální věci ani právním předpisem o nějakém obecném problému, ale je jejich kombinací. Je na pomezí individuálních správních aktů a normativních správních aktů. Vzhledem k svému negativnímu vymezení ve správním řádu nemůže mít opatření obecné povahy, nemůže mít všechny své znaky shodné ani s jedním z nich, ale může mít jen některý ze znaků individuálního či normativního správního aktu. Opatření je tak abstraktně-konkrétním správním aktem s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Týká se jediné konkrétní věci, ale zavazuje obecně např. všechny v jednom kraji nebo na území obce. (obecně závazné vyhlášky). Vzhledem k faktu, že zásady územního rozvoje jsou vydávány jako opatření obecné povahy, je možné, aby každý kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, podal žalobu přímo proti zásadám územního rozvoje. Obec je též oprávněna podat návrh na zrušení opatření obecné povahy. Soud posuzuje pouze to, jestli zásady byly vydány v souladu se zákonem. V případě, že krajský úřad nepostupoval správně, soud zruší celé opatření nebo jeho část. Soud má pouhých 30 dní od doby kdy mu návrh došel, na takové rozhodnutí, proto je třeba každou žalobu dobře odůvodnit a splnit všechny náležitosti

²⁶ Pozn.: V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3. 2008, č.j. 2 Ao 1/2008-51 soud dovodil, že opatření obecné povahy je vždy neadresné. Celý proces pořizování územně plánovací dokumentace je podroben právní reglementaci, a to zejména stavebním zákonem a jeho prováděcími předpisy. V těchto mantinelech se popsané rozhodování odehrává a úkolem soudu je tak pouze sledovat zda se obec v rámci tohoto procesu pohybovala v jejich mezích.

²⁷ „Kraje v zásadách územního rozvoje upřesní vymezení ploch a koridorů dopravní infrastruktury, při respektování důvodů vymezení a kritérií a podmínek pro rozhodování.“ (Politika územního rozvoje České republiky, 2008; kap. 5.2, odst. 80)

3.5 Obecní úroveň územně plánovací dokumentace včetně možností zapojení veřejnosti do její tvorby

3.5.1 Územní plán

Nejdůležitějším, ale nikoli jediným nástrojem obecního významu, je územní plán. Územní plán zpřesňuje cíle dané krajskými zásadami územního rozvoje, které jsou v souladu s nadmístní politikou územního rozvoje. Územní plán vymezuje základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Územní plán komplexně řeší celé území obce (s výjimkou územního plánu pořizovaného a vydávaného pro část území hlavního města Prahy), rozděluje území obce na plochy, přičemž stanoví plošné a prostorové podmínky pro jeho budoucí využití. V územním plánu jsou vždy obligatorní náležitosti a dále může obsahovat fakultativní části řešení. Územní plán vždy stanoví urbanistickou koncepci, tj. základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot. V územním plánu jsou dále vymezeny zastavitelné plochy a zastavěné území, plochy přestavby, plochy pro veřejně prospěšné stavby, plochy pro veřejně prospěšná opatření, plochy pro územní rezervy. Územní plán stanovuje podmínky využití těchto ploch.

Veřejnost²⁸ se může zapojit do tvorby územního plánu tak, že sleduje úřední desku obce. O přípravě územního plánu, zda-li se bude konat, rozhoduje zastupitelstvo obce. Usnesení o zahájení přípravy je možné sledovat i na internetu.²⁹ Rozhodnutí o zahájení přípravy může být z vlastního podnětu, návrhu orgánu veřejné správy, z návrhu občana obce nebo z návrhu fyzické osoby nebo právnické osoby vlastníci pozemek, dům či jinou stavbu. Co se týče hrazení nákladů, obecně platí, že je hradí obec. Pokud změny územního plánu jsou výhradní potřebou navrhovatele, může obec požadovat částečnou nebo úplnou náhradu nákladů. Pokud ale změny územního plánu vyplývají ze zásad územního rozvoje, může takto vyvolané náklady hradit kraj.

Požizovatel zašle návrh zadání územního plánu dotčeným orgánům, sousedním

²⁸ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007-73 upřesňující úpravu § 52 odst. 3 (Prostředky kterými se lze bránit proti návrhu územního plánu.)

²⁹ Pozn.: Např. <http://info.ricany.cz/mesto/priprava-noveho-uzemniho-planu>.

obcím a krajskému úřadu. Dotčené orgány mají 30 denní lhůtu po obdržení návrhu k uplatnění svých požadavků na obsah územního plánu. Požadavek na vyhodnocení vlivů územního plánu obsahuje vždy urbanistickou koncepci životního prostředí, včetně jeho obsahu a rozsahu podle zvláštního předpisu. K požadavkům dotčených orgánů krajského úřadu a k podnětům sousedních obcí podaných po uvedené lhůtě se nepřihlíží.

Pořizovatel může zpracovat koncept územního plánu. Není to povinná náležitost, ale zpracovává li ho pořizovatel, musí oznámit místo a dobu konání veřejného projednání dotčeným orgánům, krajskému úřadu a sousedním obcím jednotlivě nejméně 30 dnů předem. Dotčené orgány vyzve, aby do 15 dnů od dne veřejného projednání uplatnily svá stanoviska. Ze závažných důvodů, které musí dotčený orgán doložit nejpozději při veřejném projednání, lze lhůtu prodloužit nejdéle o 30 dnů. Ke stanoviskům uplatněným později se nepřihlíží. Po zadání a eventuálním konceptu územního plánu pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu územního plánu nejméně 15 dnů předem jednotlivě určeným orgánům, krajskému úřadu, obci, pro kterou je územní plán pořizován a sousedním obcím. Po dobu 30 dní ode dne jednání mají dotčené orgány lhůtu k uplatnění stanovisek. Po tuto dobu mají dotčené orgány možnost nahlížet do návrhu územního plánu. Lhůtu lze opět prodloužit, pokud při společném jednání jsou dotčenými orgány doloženy závažné důvody, nejdéle do 30 dnů. K později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží.

Řízení o územním plánu³⁰ se koná poté, co pořizovatel zajistil, aby po dobu 30 dnů ode dne doručení veřejné vyhlášky byl návrh územního plánu vystaven k veřejnému nahlédnutí u pořizovatele a v obci, pro kterou územní plán pořizuje. K veřejnému projednání musí být přizvány obec, pro kterou se územní plán pořizuje, sousední obce a dotčené orgány. Veřejné projednání se může opakovat, dojde-li při projednání k podstatné úpravě návrhu územního plánu. Nejpozději do 4 let po vydání územního plánu, a poté pravidelně nejméně každé 4 roky pořizovatel musí předložit zastupitelstvu obce zprávu u uplatňování územního plánu v uplynulém období. Návrh zprávy před předložením zastupitelstvu obce ke schválení musí být konzultován s dotčenými orgány a krajským

³⁰ Pozn.: Řízení o územním plánu vychází z obecného řízení o opatření obecné povahy podle § 172 Správního řádu.

úřadem. Konzultovaný orgán může ve svém vyjádření uplatnit požadavek na posouzení vlivů na životní prostředí. Opatření obecné povahy dle správního řádu je způsob, jakým se pořizuje a vydává územní plán pro celé území obce.

3.5.2 Regulační plán

Dalším nástrojem územního plánování na obecní úrovni je regulační plán stanovující podrobně podmínky pro využití pozemků, označených zásadami územního rozvoje³¹ nebo územním plánem. Může se jednat o podmínky pro umístění staveb veřejné infrastruktury a jejich prostorové uspořádání, dále podmínky pro ochranu hodnot a charakteru území a vytváření příznivého životního prostředí. Ve schváleném rozsahu v zastavěném území a v zastavitelných plochách může regulační plán částečně nebo úplně nahradit územní plán. Regulační plán může být vydán i na žádost FO nebo PO. Kromě toho je vydáván i z podnětů zastupitelstva kraje nebo obce či Ministerstvem obrany. Pro pořízení regulačního plánu je nutno rozlišovat pořízení regulačního plánu z podnětu a pořízení ze žádosti. Pořizuje li se regulační plán z podnětu, pořizovatel zašle nejprve návrh zadání dotčeným orgánům. Dotčené orgány mohou u pořizovatele uplatnit své požadavky vyplývající z právních předpisů do 30 dnů, k později uplatněným požadavkům se nepřihlíží.

Při posuzování vlivů regulačního plánu na životní prostředí zašle pořizovatel oznámení záměru k vyjádření dotčeným orgánům společně s návrhem zadání. Po lhůtě k uplatnění požadavků dotčených orgánů pořizovatel oznámí místo a dobu konání společného jednání o návrhu regulačního plánu jednotlivě dotčeným orgánům a obci, pro kterou se regulační plán pořizuje, a to nejméně 15 dnů předem. Dotčené orgány vyzve k uplatnění stanovisek ve 30 dni lhůtě od skončení jednání. Během této lhůty musí pořizovatel umožnit dotčeným orgánům nahlížet do návrhu regulačního plánu. Lhůta

³¹ Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.9.2011 sp. Zn. 9 Ao 4/2011-89 mimo jiné definující vztah mezi Zásadami územního rozvoje a regulačním plánem. „Stručně lze zopakovat, že ZÚR jsou sice v hierarchii územně plánovacích dokumentací relativně abstraktním aktem, jehož obsah je v dalších fázích územního plánování zpřesňován. Míra možného dotčení na právech je proto obecně nižší než v případě např. územního či regulačního plánu. Tato skutečnost ale nemůže vést k tomu, aby Nejvyšší správní soud odkázal navrhovatele s ochranou jeho práv až na následná řízení v procesu územního plánování. ZÚR jsou závazné pro další postupy v územním plánování a rozhodování, v případě liniové stavby představuje vymezení jejího koridoru zásadní krok pro její budoucí definitivní umístění“

může být prodloužena, jen projeví-li dotčený orgán během jednání závažné důvody nebo vyžaduje-li to zvláštní předpis o dalších 30 dnů, k později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží.

K pořízení regulačního plánu na žádost musí žadatel připojit stanoviska, popřípadě rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních předpisů, včetně stanoviska k posouzení vlivu na provedení záměru na životní prostředí, pokud záměr řešený regulačním plánem toto posouzení vyžaduje a návrh regulačního plánu upravený na základě stanovisek dotčených orgánů. Za účasti dotčených orgánů a obce, pro niž se plán pořizuje, se koná veřejné projednání o návrhu již projednaném s dotčenými orgány. Obec a dotčené orgány musí pořizovatel vyrozumět 30 dní předem. Stanoviska dotčených orgánů lze uplatňovat pouze do skončení veřejného projednání. K později uplatněným námitkám a připomínkám se nepřihlíží. Veřejné projednání je možné opakovat, dojde-li při něm k podstatné změně regulačního plánu. Opakované veřejné projednání se koná za účasti dotčených orgánů a obce, pro niž je regulační plán pořizován, stanoviska dotčených orgánů a námitky a připomínky lze uplatnit nejpozději při opakovaném projednání, jinak se k nim nepřihlíží

3.6 Územní rozhodnutí a územní řízení

3.6.1 Územní řízení

Územní řízení je proces rozhodování o konkrétním využití a uspořádání určitého území.³² Je to zákonem stanovený postup stavebních úřadů vedoucí k vydání individuálního správního aktu, konkrétně územního rozhodnutí viz dále. Územní řízení tedy předchází vydání územního rozhodnutí. Podstatné v územního řízení je zveřejňování tohoto řízení včetně využití doručování všech úkonů veřejnou vyhláškou tam, kde je pro území schválen územní plán. V území bez schváleného územního plánu platí obecná úprava správního řádu. Platí zde osvědčená zásada koncentrace řízení, je však stanoveno povinné ústní jednání a nově upravena povinnost žadatele o informování o svém záměru na místě stavby nebo jiném veřejně příslušném místě stanoveném stavebním úřadem.

³² ČERNÝ, Pavel a Pavel DOUCHA. *Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb*. Tábor: Ekologický právní servis, 2001.

Nová je možnost spojení územního řízení s posuzováním vlivu na životní prostředí v zákonem stanovených případech. Zákon upravuje postup stavebního úřadu při umísťování staveb v územním řízení. Stanovuje podmínky a formu povolení. Upravuje, kdy je nutné vydávat územní rozhodnutí, zda stačí souhlas, kdy je možné nahradit územní rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou nebo nevydávat územní rozhodnutí v území s vydaným regulačním plánem. Pozice účastníka územního řízení, snažícího se o obhajobu veřejných zájmů, dává většinou více možností pro ovlivnění výsledku řízení než postavení účastníka řízení stavebního. Všem občanům a zejména ekologickým občanským sdružením, která chtějí ovlivnit rozhodování o stav činnostech v území, lze proto doporučit, aby se zaměřili právě na územní řízení.

Existuje šest možností územního rozhodování stanovených na základě složitosti a významu stavby a podmínek konkrétního území. Stavební zákon rozlišuje různé přístupy v závislosti, jedná-li se o zastavěné území, nezastavěné území nebo zastavitelnou plochu. Pouze v zastavěném území a ve vymezených zastavitelných plochách je možné uplatnit zjednodušené postupy při umísťování povolování staveb. Zákon umožňuje vydání územního souhlasu nebo územního opatření (vydává se v případech ohrožení území). Místní příslušnost k vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu je dána vždy místem, kde se nachází pozemek, na kterém má být předmětná stavba umístěna. Věcná příslušnost může náležet stavebnímu úřadu, speciálnímu stavebnímu úřadu nebo vojenskému a jiným stavebním úřadům. V případě liniových staveb může dojít k tzv. atrahování pravomoci nejbližším společně nadřízeným stavebním úřadem. Atrahování³³ je praktické v případech, kdy se má stavba uskutečnit ve správním obvodu více stavebních úřadů. Nadřízený úřad se tak stává první instancí, ale stále mu zůstává možnost ukládat povinnosti vedení řízení i vydání příslušného rozhodnutí některému podřízenému úřadu, v němž se má stavba uskutečnit. Obecní stavební úřady vykonávají svoji působnost včetně vydávání územních rozhodnutí a územních souhlasů, s výjimkou vojenských újezdů, jako působnost přenesenou. Speciální stavební úřady povolují stavby vyjmenované v §15 odst. 1. Stavebního zákona. Mezi tyto stavby patří stavby dálnic, silnic, místních komunikací a veřejně přístupných účelových komunikací. Působnost

³³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád §131

speciálního stavebního úřadu zde vykonávají silniční správní úřady³⁴. Při pochybnostech, zda se jedná o speciální stavbu či nikoliv, je rozhodující stanovisko speciálního stavebního úřadu. Působnost vojenských a jiných stavebních úřadů vykonávají na území vojenských újezdů újezdní úřady.

Stavební zákon obsahuje úpravu, ve které taxativně vyjmenovává, kdo účastníkem je a kdo jím není.³⁵ Podobně jako ve správním řádu jsou účastníci rozděleni do dvou skupin, a to na účastníky hlavní, neboli esenciální a na účastníky vedlejší. Účastníci esenciální hrají nejvýznamnější roli v územním řízení, protože o jejich právech je rozhodováno. Patří mezi ně žadatel a obec, na jejímž území má být požadovaný záměr uskutečněn. Naopak účastníci vedlejší jsou takoví účastníci, kteří mohou být na svých právech nebo povinnostech přímo dotčeni. Vedlejší účastníci jsou členěni do čtyř kategorií podle charakteru rozhodované věci, dotčenosti práv a právem chráněných zájmů. Povinnost označit všechny známé účastníky řízení má vždy žadatel. Okruh účastníků po té stavební úřad musí zdůvodnit v odůvodnění územního rozhodnutí.

Stavební úřad zahajuje územní řízení na návrh stavebníka a oznamuje informaci o zahájení veřejnou vyhláškou a to i v případě, že by byla všem účastníkům doručena do vlastních rukou, z důvodu informování veřejnosti a zároveň stavebník musí zajistit patřičné informace o stavbě na místě plánované stavby. V případě, že stavebník nezajistí vyvěšení informace na místě, se veřejné projednání musí opakovat.

Významný rozdíl mezi hlavními a vedlejšími účastníky je dán v doručování oznámení o zahájení řízení. Hlavním účastníkům je doručováno do vlastních rukou, ale vedlejším účastníkům se doručuje pouze veřejnou vyhláškou (a to může být i vlastníkovi pozemku), čímž je narušena Ústavou požadovaná rovnost účastníků řízení. Účastnit se veřejného ústního jednání může kdokoliv a každý má právo podávat nejpozději na veřejném jednání připomínky k umístěvané stavbě. Námitky naopak mohou podávat účastníci řízení, tedy i obce. Ale i zde platí pravidlo, že to, co bylo rozhodnuto již při rozhodování na vyšší úrovni, nemůže být dále namítáno. O námitkách musí stavební úřad

³⁴ Silniční správní úřady definuje zákon o pozemních komunikacích a jsou jimi Ministerstvo dopravy a spojů, krajský úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností.

³⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, § 85.

rozhodnout ve výrokové části územního rozhodnutí a zároveň musí rozhodnutí o námitkách odůvodnit. Proti vydanému rozhodnutí se může účastník ve lhůtě 15 dní odvolat. Odvolání³⁶ se podává stavebnímu úřadu, který rozhodnutí vydal a rozhoduje o něm nadřízený správní orgán, obvykle tedy krajský úřad. Odvolání musí splňovat obecné náležitosti pro podání a musí nadále určit, v jakém rozsahu rozhodnutí napadá. Problematické je účastenství u občanských sdružení. K účastenství v územním řízení občanských sdružení může dojít na základě zákona o ochraně přírody a krajiny nebo na základě zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Občanská sdružení v zásadě v územním řízení hájí dotčení práva na životní prostředí a v tomto případě mají k dispozici námitky stejně jako účastník. Zároveň jim svědčí i právo odvolat se.

3.6.2 Územní rozhodnutí

Na základě územního rozhodnutí lze umisťovat stavby nebo zařízení, měnit jejich vliv na využití území, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území. Jsou realizačním nástrojem a kromě případů, kdy funkci realizačního nástroje plní regulační plán, nelze bez nich realizovat záměry obsažené v územně plánovací dokumentaci. V případě souhlasu dotčeného orgánu a žadatele může stavební úřad nahradit územní rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou. Může se jednat o umístění stavby, změnu využití území, změnu vlivu stavby na využití území. Územní rozhodnutí může vydat pouze stavební úřad, a to na základě územního řízení. Územním rozhodnutím je rozhodnutí o umístění stavby, změně využití území, změně stavby, dělení nebo scelování pozemků a ochranném pásmu. Žádost o vydání územního rozhodnutí obsahuje rozhodnutí dotčených orgánů podle zvláštních předpisů, závazná stanoviska, pokud byla obstarána před zahájením řízení. Stavební úřad oznamuje zahájení územního řízení nejméně 15 dnů předem. K projednání věci nařídí veřejné ústní jednání, je-li to účelné, spojí jej s ohledáním na místě. Závazná stanoviska musí být uplatněna nejpozději při veřejném ústním jednání, k později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží.

Základním druhem územního rozhodnutí je rozhodnutí o umístění stavby nebo

³⁶ Zákon č. 500/2004 Sb. §81

zařízení. Stanovuje se jím druh a účel stavby, podmínky pro její umístění a pro zpracování projektové dokumentace, pro vydání stavebního povolení nebo pro ohlášení stavby. Současně se jím stanoví další podmínky pro napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a podmínky pro ochranu území, zejména pro ochranu životního prostředí, urbanistických a architektonických hodnot v území.

Stavební zákon vyjmenovává zařízení, která nepotřebují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas. Jedná se obvykle o zařízení malé plochy, která nejsou umístěována v ochranných pásmech. Rozhodnutí o změně stavby stanovuje podmínky pro požadovanou změnu stavby a její nové využití nebo podmínky upravující vliv na životní prostředí a nároky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. Rozhodnutí o změně stavby nebo územní souhlas vyžadují nástavby, přístavby apod., naopak nevyžadují ho stavební úpravy ani udržovací práce. Rozhodnutí o ochranném pásmu může mít dvě funkce. Za prvé může chránit vlastní stavbu, zařízení nebo pozemek před negativními účinky okolí a za druhé může chránit okolí stavby, zařízení nebo pozemku před jejich negativními účinky. V případech bezkonfliktních staveb vydává stavební úřad územní souhlas. Nesmí být v rozporu se zájmy vlastníků sousedících pozemků a nevyžaduje nároky na veřejnou infrastrukturu, nesmí být podmíněn nárokem dotčeného orgánu. Územní souhlas je možno vydat jen v zastavěném území nebo zastavitelných plochách. Územní souhlas dále nemůže být vydán, podléhá li záměr posouzení z hlediska vlivů na životní prostředí.

3.6.3 Účastníci územního řízení, jejich práva a povinnosti

Zásadní pro prosazení jakéhokoli zájmu občana eventuelně nevládní organizace je stát se účastníkem řízení. Návrh na vydání územní rozhodnutí podává navrhovatel (investor) a to obvykle v ekonomickém zájmu. Je tedy na něm, aby prokázal, že tento jeho zájem není v rozporu se zájmy jinými³⁷ Občanská sdružení se mohou stát účastníkem řízení na základě §85 odst.2 písm. c) Stavebního zákona, a to na základě zvláštního předpisu³⁸. Ostatní účastníci řízení jsou osoby, jejichž vlastnická práva nebo

³⁷ Především se jedná o zájmy fyzických a právnických osob, zájmy veřejné, zájmy chráněné zvláštními předpisy např. zákonem o ochraně přírody a krajiny, o vodách, o lesích atd.

³⁸ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, §70 odst. 2; Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování

jiná práva k pozemkům nebo ke stavbám na nich včetně sousedních pozemků a staveb na nich, mohou být rozhodnutím přímo dotčena.³⁹ Okruh účastníku územního řízení je stanoven taxativně.

Práva účastníků zaručená právními předpisy jsou právo být informován o zahájení řízení o významných skutečnostech, účastnit se řízení, podávat námitky proti návrhu, právo na to aby stavební úřad o námitkách rozhodl.⁴⁰ Věcný rozsah námitek účastníků územního řízení musí být pouze v rozsahu, v jakém je jejich právo dotčeno. Všichni účastníci řízení mají dále v souladu s § 81 správního řádu možnost podat odvolání proti územnímu rozhodnutí.⁴¹ Další poslední možnosti obrany proti územnímu rozhodnutí je podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního soudního řádu správního. Soud má po té možnost zrušit napadané územní rozhodnutí z důvodu nezákonnosti nebo vad řízení.

3.7 Územní opatření

Posledním nástrojem územního plánování je územní opatření. Územní opatření patří mezi realizační nástroje a je vydáváno formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Územní opatření o stavební uzávěře je vydáváno v případech, kdy by plánované záměry mohly být překážkou budoucího využití území. V opatření o stavební uzávěře musí být stanovena doba, na jak dlouho je omezena nebo zakázána stavební činnost v daném území. Územní opatření o asanaci území je opatření, které se používá v případech postižení území živelnou pohromou nebo velkou havárií za účelem odstranění vzniklých škod a opětovné možnosti využívání daného území.

Návrh územního opatření o stavební uzávěře i o asanaci území se projednává písemně. Dotčené orgány mohou svá stanoviska uplatnit do 30 dnů ode dne obdržení návrhu, k později uplatněným stanoviskům se nepřihlíží. Návrh územního opatření o

vlivu na životní prostředí §23 odst. 9

³⁹ Viz Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, § 85.

⁴⁰ Pozn.: Oproti námitkám má veřejnost podávat pouze připomínky. Dotčené orgány naopak podávají závazná stanoviska.

⁴¹ Pozn.: Odvolání můžeme charakterizovat jako řádný opravný prostředek uplatnitelný ve správním řízení. Tímto opravným prostředkem se účastník řízení může domáhat přezkoumání zatím nepravomocného rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu. (KOLMAN, Petr. Zajímavá a aktuální judikatura na úseku odvolání v rámci správního řízení. *Epravo.cz* [online]. 2012)

stavební uzávěře nebo návrh územního opatření o asanaci území musí být dohodnut s dotčenými orgány, které uplatnily svá stanoviska v dané lhůtě.

4 ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V KONTEXTU LINIOVÝCH STAVEB A JEJICH VYUŽITÍ V DOPRAVĚ

Pro účely územního plánování je vhodná představa dopravy jako určitého stupně dostupnosti. Dostupnost představuje schopnost uspokojit lidské potřeby co nejsnadněji. Dobrou dostupností jsou charakterizována městská osídlení s infrastrukturou uspokojující všechny potřeby rychle a bezproblémově: např. dostupné pěšky nebo na kole nebo veřejnou dopravou. To představuje vysokou úroveň dostupnosti s malými náklady.

Územní plánování zaměřené na výstavbu liniových staveb zahrnuje ve svých procesech poznatky získané studiem dopravy. Jedná se o zajištění kvalitní dostupnosti potřebných míst s respektem k trvale udržitelnému rozvoji území. Dále se zaměřím i na eventuelní rizika, která by doprava představovala, kdyby procesy územního plánování nesloužily jako prostředek ochrany životního prostředí.

Vztah mezi efektivním využíváním území a kvalitní dopravou bývá často vztahem přímé úměrnosti. Je nemyslitelné efektivně využít území bez kvalitní dopravy. Rozvoj určité oblasti je často možný jen díky zavedení kvalitní dopravy. Dopravu v tomto smyslu je třeba chápat široce, nejen jako kvalitu pozemních komunikací, ale i jako např. kvalitu veřejné dopravy, propojenost komunikací, podmínky pro pěší a cyklistickou dopravu, možnosti parkování. V současnosti hraje nejdůležitější roli v přepravě osob a nákladů na střední a velké vzdálenosti silniční doprava. Nejšetrnější druh osobní dopravy, vzhledem k vlivu na životní prostředí je bezesporu doprava nemotorová (pěší a cyklistická). Je tedy na místě nemotorovou dopravu podporovat. Environmentálně příznivým druhem osobní i nákladní dopravy je doprava železniční. Ta je finančně podporována státem. Podpora by však měla být komplexněji zahrnuta v územním plánování s cílem zvýšit popularitu nákladní železniční přepravy. Hlavním důvodem, proč střední a velcí podnikatelé volí obvykle pro přepravu nákladu silniční dopravu, je vyšší operativnost silniční dopravy. Při snaze dostat přepravovaný náklad v obvodu jednoho města z nádraží (při použití

železniční dopravy) do provozovny podnikatele vznikají podnikatelům náklady, které při použití silniční dopravy nevznikají, protože kamiony mohou dojet přímo do určené provozovny. Tato komplikace při eventuelním překládání nákladu ze železniční na silniční druh přepravy vede podnikatele, který uvažuje především ekonomicky, k využití pouze nákladní silniční dopravy. Tu využije i na delší vzdálenosti, při kterých by se výhody železniční dopravy mohly již projevit. To má jistě negativní dopady na životní prostředí. Nelze však spravedlivě od podnikatelů snažících se o maximalizaci zisku žádat, aby využívali nákladnější druh přepravy. Jedním z cílů územního plánování by měla být snaha zjednodušit možnosti kombinovat druhy dopravy.

Obecným cílem územního plánování na úseku dopravy je tedy vybudovat kvalitní, ekonomicky přijatelnou a environmentálně šetrnou dostupnost do míst, kde je to potřebné a užitečné.

4.1 Dopravní politika v EU - trendy a perspektivy

Dopravní politika EU zahrnuje řadu oblastí přes návrhy na výstavbu nové infrastruktury po podporu veřejné dopravy. Dopravní přetížení periferních oblastí způsobuje problémy ve všech členských státech. Dopravní politika EU se snaží najít optimální řešení mezi dopravními sítěmi uspořádáním urbanistického rozvoje a ekonomickou výkonností. Ve většině zemí dochází ke zvyšování objemu dopravy všech typů a předpokládá se, že ke zvyšování objemu dopravy bude docházet i v budoucnu. Role transnárodních silničních a železničních spojení je uznávána všemi členskými státy jak s ohledem na řešení dopravních přetížení v urbanizovaných oblastech, tak na zlepšování dostupnosti periferních regionů. Tento fakt s sebou přináší vytváření nových dopravních os jako např. východ-západ. Výraznou mezerou v tomto směru je silniční spojení s Řeckem.

Dohoda o EU podporuje potřebu spojit ostrovy a periferní oblasti s centrálními oblastmi za účelem zvýšení konkurenceschopnosti evropské ekonomiky. Zvýšená pozornost je věnována potřebě trvale udržitelného rozvoje. Potřeba trvale udržitelného rozvoje se projevuje ve snaze redukovat závislost na soukromé dopravě prostřednictvím zásad územního plánování. Neustávající růst silniční dopravy a její dopad na životní

prostředí představuje hlavní překážku při dosahování trvale udržitelného rozvoje. Na úrovni EU se podporují politiky a zásady, zaměřené na snižování závislosti na silniční dopravě. Pozitivní vliv na trvale udržitelný rozvoj území mají integrované dopravní strategie, které pokrývají všechny druhy dopravy jako železnice, silnice, letiště, vodní cesty atd. a v integrovaných dopravních strategiích nejsou brány jako samostatné sektory. Integrovaný dopravní systém je charakteristický pro Švédsko, Finsko a Dánsko, naopak např. Francie v tomto směru zaostává. Snahou EU, která přináší výsledky, je koordinace národních dopravních politik. Ve většině členských států dochází k podpoře železnic, především vysokorychlostních. Trendem EU je podpora integrovanějšího a kombinovaného způsobu dopravy. To je viditelné v podpoře kombinovaných uzlů dvou i více druhů dopravy s možností přestupovat z jednoho druhu přepravy na druhý, a tak být ekonomický a zároveň šetrný k trvale udržitelnému rozvoji území.

4.2 Fragmentace krajiny

Činností člověka, zvláště výstavbou dopravní infrastruktury, se krajina dělí na stále menší a menší celky. Tato skutečnost se stává složitým problémem při ochraně přírody a krajiny a mohlo by mít v budoucnu katastrofické následky pro celý ekosystém. Tento jev se nazývá fragmentace⁴². Fragment je zde vnímán jako odpad, který již postrádá vlastnosti původního celku. Při popisu fragmentace je třeba věnovat pozornost subjektům fragmentace. Mezi subjekty fragmentace jsou řazeny fragmentární bariéra, biologický systém a zájmové území. Důležitým subjektem fragmentace je fragmentační bariéra: je to právě ta překážka, která rozdělí původní území na dílčí tak, že pohyb organismů je již nedostatečný k tomu, aby území mohlo být považováno za jeden celek. Fragmentární překážkou je obvykle právě dálnice či hluková zátěž takové intenzity, která má pro živočichy odpuzující účinky. Může jí být i souvislý pás biotopů, který je pro daný druh nepříznivý. Základními vlastnostmi bariéry jsou délka a propustnost. Dalšími subjekty fragmentace jsou zájmové území a biologický systém. Zájmovým územím se rozumí sledovaná oblast jako část zemského povrchu. Biologický systémem představují obvykle vybrané rostlinné a živočišné druhy na úrovni populací. Základní vlastnosti

⁴² Pozn.: Z latinského *fragmentum*, to znamená úlomek nebo zlomek. (Kolektiv autorů, Slovník cizích slov, 1993)

biologického systému jsou afinita k biotopům a schopnost migrace⁴³. Podle nich se určuje, které kvalitativní atributy území jsou hodnoceny, a podle jakých kritérií se bude hodnotit propustnost bariéry. Proto jakékoliv hodnocení fragmentace území musí vycházet z hlediska hodnocení všech tří subjektů (délka a propustnost, zájmové území, biologický systém). Pro hodnocení problematiky fragmentace se již na základě zkušeností ukazuje, že vhodnou modelovou skupinou jsou velcí savci. Je pochopitelné, že je snahou pomocí různých legislativních nástrojů chránit celistvost území. To se děje nejen na národní úrovni, ale i na celoevropské úrovni zaváděním soustavy NATURA 2000⁴⁴, jejímž hlavním zájmem je ochrana biologické rozmanitosti. Fragmentace krajiny se ale netýká pouze ochrany přírody, ale má vliv i na život člověka v krajině. Krajina rozdělená do mnoha segmentů s rušící dopravou a s navazující hlukovou a imisní zátěží není schopná zajistit jeho psychické pohody a pocitu domova a dalších možností kulturních a sociálních interakcí. V této problematice tak dochází ke spojení zájmů ochrany člověka a ochrany živočichů a rostlinstva. Je třeba se tedy zaměřit na tuto problematiku již na úrovni koncepčních a územně plánovacích materiálů.

Problém fragmentace spočívá v nemožnosti její kvantifikace tudíž i definice. Vzhledem k faktu, že existují stovky živočišných druhů s různými ekologickými nároky, se snaha o kvantifikaci fragmentace zdá být zbytečná. Přesto je jistá míra kvantifikace fragmentace nutná, především pro posuzování vlivů různých koncepcí a záměrů, proto nezbývá než použít dílčí schématické a zjednodušení. Nejpraktičtější metodou se jeví metoda, která definuje oblasti, které jsou považovány za dosud nefragmentované a hodnotí jejich kvalitu. Takto vymezené oblasti se nazývají polygony UAT⁴⁵, k těmto oblastem je třeba přistupovat jako ke konkrétním cenným prvkům v krajině, které je třeba

⁴³ ANDĚL, Petr a kol. *Hodnocení fragmentace krajiny dopravou: metodická příručka*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2005. ISBN 80-86064-92-1.

⁴⁴ Pozn.: Natura 2000 je soustava chráněných území, které vytvářejí na svém území podle jednotných principů všechny státy Evropské unie. Cílem této soustavy je zabezpečit ochranu těch druhů živočichů, rostlin a typů přírodních stanovišť, které jsou z evropského pohledu nejvzácnější, nejvíce ohrožené, vzácné či omezené svým výskytem jen na určitém území (endemické). Vytvoření soustavy Natura 2000 ukládají dva nejdůležitější právní předpisy EU na ochranu přírody: 1) směrnice 2009/147/ES (nahradila směrnici 79/409/EHS), o ochraně volně žijících ptáků („směrnice o ptácích“) 2) směrnice 92/43/EHS, o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin („směrnice o stanovištích“).

⁴⁵ Pozn.: Unfragmented Areas by Traffic - definice převzaté z prací Gawlak, 2001; Illman, Lehrke et Schäfer ed. 2000; Binot-Hafke, Illmann, Schäfer et Wolf ed. 2002. (ANDĚL, Petr. *Výhodnocení vlivů zásad územního rozvoje Karlovarského kraje na životní prostředí* [online]. 2008)

chránit. Dopravní stavby, dálnice, silnice a železnice patří k hlavním příčinám fragmentace krajiny, nejsou však jedinými faktory způsobující fragmentaci krajiny. Dalšími faktory jsou výstavba staveb v extravilánu obcí, průmyslové zóny, těžba nerostných surovin, intenzivní průmyslové zemědělství. Ostatní způsoby fragmentace krajiny zde zmiňují proto, že je třeba si uvědomit, že jádrem výše zmíněné metodiky je obecný algoritmus pro hodnocení fragmentace (jako celkového dopadu všech faktorů fragmentace). Teprve z celkového hodnocení fragmentace se odvozuje konkrétní metodika pro fragmentaci dopravou. Fragmentace krajiny dopravou je jev, který je vysoce dynamický a velmi rychle proměnlivý. Zvyšuje se intenzita dopravy, stále se staví nové silnice a to má samozřejmě vliv na stoupající fragmentaci krajiny. Úkolem územního plánování je omezovat fragmentaci krajiny při stavbách dopravních staveb a zachovat celistvost krajiny nejen na národní, ale i mezinárodní úrovni. To znamená definovat tzv. nefragmentované oblasti, u nových staveb stanovovat jejich migrační potenciál a následně navrhnout konkrétní technická opatření k zajištění průchodnosti.

4.2.1 Fragmentace území dopravou ve vztahu k územnímu plánování a posuzování vlivů na životní prostředí

Územní plánování se zabývá prostorem, ve kterém se fragmentace odehrává. To z hlediska výše zmíněných subjektů fragmentace znamená, že se zabývá pouze zájmovým územím. Problematika fragmentace je součástí všech hierarchicky uspořádaných nástrojů územního plánování. Na celostátní úrovni by fragmentace měla být nejvíce řešena v Politice dopravy a dalších koncepčních materiálech, na krajské úrovni se jedná o zásady územního rozvoje, kde se vymezují koridory⁴⁶ a pochopitelně i na obecní úrovni, kde se projeví již ve velmi konkrétní podobě v územních plánech obcí. Dopravní politika České republiky je základním strategickým dokumentem v sektoru dopravy na republikové úrovni. Deklaruje povinnosti státu v oblasti dopravy, co je třeba učinit na základě mezinárodních závazků, co chce stát učinit z pohledu společenských potřeb, a co je schopen učinit s ohledem na své finanční možnosti. Cílem dopravní politiky je sjednocení podmínek na dopravním trhu a vytvoření podmínek pro zajištění kvalitní dopravy. Mezi hlavní priority dopravní politiky patří zajištění rovných podmínek v přístupu na dopravní trh, zajištění kvalitní dopravní infrastruktury umožňující hospodářský růst a podpora rozvoje dopravy v regionech. K tomu slouží i v dopravní politice vytvořený sektor dopravy a jeho systém financování. Na stanovené priority navazují specifické cíle a konkrétní opatření k jejich realizaci. Dopravní politika je dále detailněji rozpracována v Generálním plánu rozvoje dopravní infrastruktury a Strategii podpory dopravní obsluhy území. Všechny tyto dokumenty jsou schvalovány vládou. Aktuální Dopravní politika je schválena pro programové období 2007 až 2013. Dopravní politika je koncepce, která vždy obligatorně podléhá schválení v procesu SEA.

Při praktickém využití poznatků z výzkumu fragmentace v územním plánování je nezbytné respektovat hierarchické úrovně plánování a způsoby jejich pořizování. Na celostátní úrovni je výsledný materiál podkladem pro celostátní koncepci a může být

⁴⁶ Pozn.: Podle §2 odst1 písm.i) Stavebního zákona se koridorem rozumí plocha vymezená pro umístění vedení dopravní a technické infrastruktury nebo opatření nestavební povahy. Je však třeba si uvědomit, že zavedený pojem není v oblasti úpravy územního plánování používán zcela jednotně. Např. koridor v politice územního rozvoje má širší význam, než koridor v zásadách územního rozvoje.

vhodný i pro mezinárodní srovnávání. Podkladovým materiálem pro tvorbu dokumentů respektující poznatky z oboru fragmentace jsou mapy zpracované odborníky, které budou zveřejněny na stránkách Ministerstva životního prostředí. Obecným postupem je analýza konfliktu mezi připravovanými záměry a polygony UAT. Tímto způsobem je možné vyhodnotit např. počet zrušených polygonů, počet dotčených polygonů a celkové snížení rozlohy uvnitř UAT. Stupeň podrobnosti hodnocení odpovídá měřítku koncepce. Na regionální (krajské) úrovni se využijí poznatky v rámci přípravy a projednávání územních plánů velkých územních celků a strategických hodnocení SEA a na lokální (obecní) se využívají poznatky v rámci územních plánů jednotlivých obcí. Jednotlivé postupy na jednotlivých úrovních se liší svou metodikou. Na menším rozsahu území je možné zabývat se jednotlivými jevy ve větší podrobnosti. Pro celostátní úroveň se využívají polygony UAT.

4.2.2 Hodnocení fragmentace na úrovni regionálních územních plánů

Je pochopitelné, že pro dosažení optimálních výsledků je třeba řešit problematiku fragmentace na všech úrovních a ve všech fázích územního plánování. Přesto můžeme tvrdit, že rozhodující jsou územní plány velkých celků a s nimi související strategické posuzování vlivů na životní prostředí SEA. Zde je možné řešit celou problematiku mnohem podrobněji než na celorepublikové úrovni a jejich význam spočívá především v tom, že na této úrovni je možné přijímat konkrétní opatření. Výchozím materiálem je příslušný výřez z mapy polygonů UAT v aktualizovaném stavu. Metodika na stupni územních plánů velkých územních celků by měla zpřesnit tyto podklady, a to především upřesnit intenzitu dopravy na silniční síti a provést komplexní hodnocení každého polygonu UAT a tzv. SWOT⁴⁷ analýzu. Intenzita dopravy představuje základní parametr pro stanovení polygonu UAT. Na celostátní úrovni se každých 5 let provádí sčítání dopravy, pak je možné na úrovni územních plánů větších územních celků zpřesnit údaje na základě vypracování dopravního modelu a odborného posudku dopravního specialisty. Zpřesňují se především údaje týkající se zařazení dalších komunikací s významnou

⁴⁷ Strengths, Weaknesses Opportunities Threats SWOT analýza představuje metodu používanou k získání přehledu o silných a slabých stránkách z pohledu budoucího využití území. (*Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001. [cit. 2011-09-10]. Dostupné z: <http://cs.wikipedia.org/wiki/SWOT>)

intenzitou dopravy, neboť na celostátní úrovni se hodnotí jen vybrané komunikace a dále se zpřesňují údaje o zařazení prognóz o budoucím využívání komunikací. SWOT analýza je komplexním hodnocením každého konkrétního polygonu UAT. Význam polygonu UAT není pouze základní údaj spočítaný na celostátní úrovni, eventuelně jeho rozloha. Jeho reálný význam vyjde najevo až komplexním zhodnocením celé řady dalších faktorů. Vhodným nástrojem je tedy již výše zmíněná SWOT analýza. Mezi faktory, které jsou během analýzy určovány, patří např. rozmístění osídlení, příprava dalších komunikací, sídel, průmyslových zón atd. Výsledkem upřesnění podkladů na úrovni územních plánů větších územních celků musí být vždy podrobný popis současného stavu, prognóza do budoucna a návrh na minimalizaci další fragmentace. Výhodou hodnocení na úrovni územních plánů velkých územních celků představuje komplexnost tohoto hodnocení.

Fragmentace krajiny v územích plánech obcí je obdobná jako na úrovni územních plánů velkých územních celků. Zaměřuje se detailněji na řešení konkrétního záměru.

4.2.3 Návrhy silnic a dálnic v kontextu fragmentace

Výstavba nových tras silnic a dálnic představuje velmi závažný zásah do krajiny, z hlediska vlivu fragmentace krajiny zřejmě ten nejvýznamnější. Proto je nezbytné do procesu schvalování výstavby silnic a dálnic zahrnout poznatky o fragmentaci. Z hlediska vlivu fragmentace je zásadní výběr trasy silnice, tedy koridoru, který bude výstavbou dotčen a následné konkrétní technické řešení dané silnice. Konkrétní technické řešení představuje především intenzita výskytu míst snižujících bariérový efekt. Obě tyto problematiky, tedy směrové vedení trasy a i technické řešení objektů musí být z hlediska fragmentárních účinků řešeny a posuzovány současně. Tento požadavek zní velmi logicky, pochopitelně a snadno proveditelně, ale situace v praxi je odlišná, neboť základní koridor trasy je určen v rámci přípravy zásad územního rozvoje, resp. územních plánů bez jakékoliv vazby na fragmentaci. Teprve ve stupni EIA jsou hledána opatření, jak zmírnit bariérový efekt. Bylo by proto vhodné zařadit problematiku fragmentace již od samého počátku přípravy jako součást hodnocení dopravních koncepcí SEA.

Územní plány sídelních útvarů pracují s menší rozlohou a využívají řadu koncepčních rozhodnutí vzniklých na úrovni územních plánů velkých územních celků.

Problematika fragmentace by se měla zaměřit na detailní úroveň z hlediska umístování nových sídelních útvarů.

4.2.4 Shrnutí problematiky fragmentace

Snaha o zachování celistvých částí krajiny není novým problémem a úprava fragmentace není jedinou možností jak celistvosti dosáhnout. Zájem na celistvosti území se projevuje v celé řadě legislativních a plánovacích opatření jako jsou např. zvláště chráněné území NATURA 2000, přírodní parky atd. Význam fragmentace neustále roste, především z důvodu, že u stále více druhů živočichů dochází k úbytku jejich vhodného prostředí, a tak se fragmentace krajiny stává zcela zásadním faktorem ohrožujícím biodiverzitu prostředí. Fragmentace krajiny působí negativně i na člověka a představuje reálnou hrozbu do budoucnosti. Proto je namístě využít všech možností územního plánování a legislativy pro omezení tohoto negativního trendu, který je v příčinné souvislosti s výstavbou liniových staveb. Výzkumy fragmentace mají posloužit jako nástroj, který má pomoci výstavbě liniových staveb tak, aby liniové stavby měly co nejmenší dopady na fragmentaci území. Liniové stavby nesmí fragmentovat území.

5 ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ A HODNOCENÍ VLIVŮ NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Součástí územního plánování v moderním slova smyslu je vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj. Postupy pro hodnocení dopadů záměrů a koncepcí jsou dány zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí a směrnicí Evropského Parlamentu a Rady o hodnocení účinků určitých plánů a programů na životní prostředí a Protokolem o strategickém posuzování životního prostředí (dále jen SEA Protokol). EIA⁴⁸ a SEA⁴⁹ jsou právem upravené procesy, v kterých se posuzují vlivy záměrů nebo vlivy koncepcí na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočichy, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, hmotný majetek, a kulturní památky a na jejich vzájemné působení. Procesy EIA i SEA patří mezi tzv. průřezové (horizontální) nástroje ochrany životního prostředí, neboť zajišťují ochranu celku a nikoliv pouze ochranu jednotlivých složek. Jejich vznik na mezinárodní úrovni má zásadní význam pro posuzování záměrů a koncepcí mající mezistátní účinky. Již Deklarace z Ria z roku 1992⁵⁰ ⁵¹požaduje, aby posuzování vlivů na životní prostředí bylo uplatňováno na celostátní úrovni. Zásadní význam na mezinárodní úrovni má Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice státu z Espoo, která nabyla účinnosti 1997 a v ČR byla ratifikována 2001⁵². Úmluva vymezuje povinnosti pro státy, které jsou povinny přijmout do své právní úpravy jako základní prvky procesu EIA. SEA protokol, který nabyl účinnosti teprve v 2010, byl přijat na základě Kyjevské konference a byl již ratifikován ČR. Na základě Úmluvy z Espoo je možno uzavírat mnohostranné smlouvy k prohloubení základního

⁴⁸ Pozn.: EIA neboli **Environmental Impact Assessment**, tedy volně přeloženo zkratka EIA znamená posuzování vlivů na životní prostředí. (*Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001. Dostupné z: http://cs.wikipedia.org/wiki/Vyhodnocen%C3%AD_vliv%C5%AF_na_%C5%BEivotn%C3%AD_prost%C5%99ed%C3%AD)

⁴⁹ Pozn.: SEA neboli **Strategic Environmental Assessment** tedy strategické posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí. (*Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001. Dostupné z: http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_environmental_assessment)

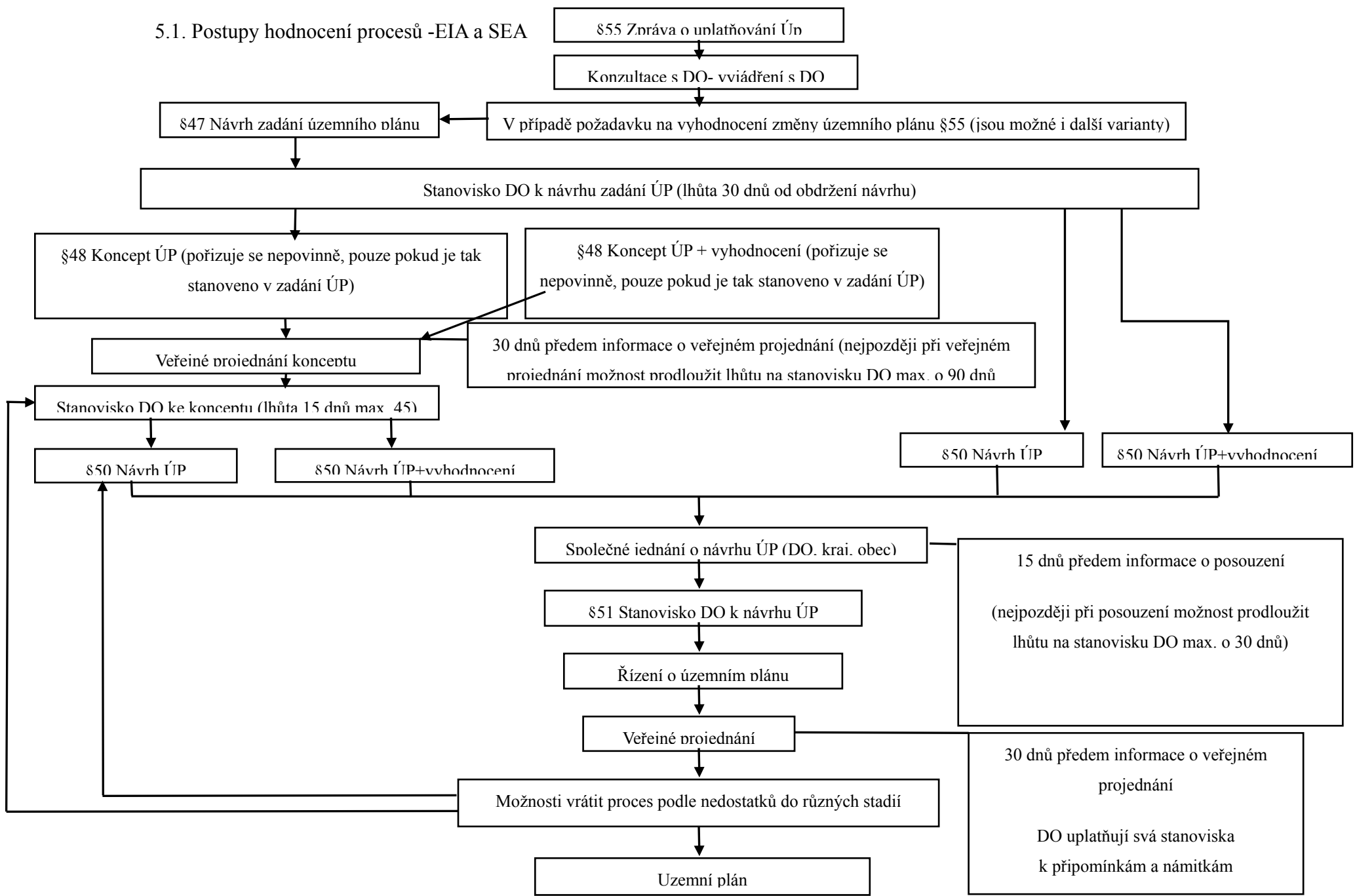
⁵⁰ UNITED NATIONS. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development. (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)*. [online]. 1992. [cit. 2012-02-21]. Dostupné z: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

⁵¹ Pozn.: Na úrovni EU (dříve EHS) je zakládajícím dokumentem směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů určitých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí.

⁵² *Úmluva o hodnocení vlivu na životní prostředí přesahujícího státní hranice, uzavřená v Espoo (Finsko) 25. února 1991*. [online]. 1991. [cit. 2012-02-01]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/legislativa_eia_sei/\\$FILE/OPVZP-espoo-20081009.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/legislativa_eia_sei/$FILE/OPVZP-espoo-20081009.pdf)

smluvního rámce, k čemuž zatím v praxi ale nedochází. Smlouvy s takovýmto obsahem jsou zatím uzavírány mimo rámec Úmluvy z Espoo pouze na bilaterální úrovni.

5.1. Postupy hodnocení procesů -EIA a SEA



Procesem EIA jsou hodnoceny vlivy realizace záměru, i vlivy neprovedení záměru. Záměr může být předložen v několika variantách, poté je nutno posoudit všechny tyto varianty. Předložení záměru s více navrhovanými variantami řešení může být požadováno příslušným úřadem, (Ministerstvo ŽP a jednotlivé krajské úřady). Proces SEA je používán pro vyhodnocení možných dopadů realizace připravovaných koncepcí na kvalitu životního prostředí a dopady na veřejné zdraví. Pojmem koncepce se pro účely procesu SEA rozumí strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané. Takže je možno shrnout, že za koncepci je třeba považovat veškeré dokumenty strategického charakteru, které připravuje nebo schvaluje vláda, ministerstva, kraje nebo obce. Za koncepce pro účely procesů SEA/EIA se tedy nepovažují žádné privátní koncepce, např. strategie rozvoje podniku.

Proces SEA/EIA má obvykle čtyři fáze. Začíná oznámením, pokračuje zjišťovacím řízením společně s dokumentací. Poté následuje posudek EIA nebo vyhodnocení SEA a závěrečná fáze představuje stanovisko eventuelně stanovisko k návrhu koncepce.

5.1.1 Oznámení

Oznamovatel nebo též předkladatel⁵³ nebo též investor záměru nebo koncepce je povinen svůj záměr oznámit příslušnému úřadu⁵⁴. Tím bude krajský úřad nebo Ministerstvo ŽP, nebudou jimi úřady na obecní úrovni. V příloze zákona č 1 Z. 100/2001 Sb. jsou uvedeny záměry určitého typu, u kterých musí vždy oznamovatel uvést nástin studovaných hlavních variant a stěžejní důvody pro jeho volbu vzhledem k vlivu na životní prostředí. Do výše zmiňované přílohy patří záměr stavby dálnice nebo silničního obchvatu obce a další.

Za koncepci hodnocenou podle SEA se považuje koncepce týkající se území většího než jedné obce, (sdružení obcí, kraj nebo území celého státu) a je připravovaná v taxativně vymezených oblastech. Doprava je součástí taxativního seznamu vymezených oblastí. Pro koncepci oblasti jedné obce a menší (územní plán) bude provedeno tzv. zjišťovací řízení, na jehož základě bude rozhodnuto, zda se koncepce bude posuzovat či nikoliv. Pokud oznámení

⁵³ Pozn.: Obvyklé je označení oznamovatele jako oznamovatele záměru v procesu EIA (v praxi častěji investor) a předkladatele jako předkladatele koncepce v procesu SEA.

⁵⁴ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, §6.

splňuje všechny zákonné požadavky, příslušný úřad zajistí zveřejnění nebo alespoň informace o oznámení na úředních deskách správních úřadů a obcí v místě obvyklým způsobem. Dále se zveřejňuje informace o oznámení v informačním systému EIA nebo SEA na internetu. Každý může zaslat své písemné vyjádření k oznámení příslušnému úřadu ve lhůtě 20 dní od zveřejnění informace o oznámení.

5.1.2 Zjišťovací řízení a dokumentace

Hlavním cílem druhé fáze procesů EIA/SEA je upřesnění informací se zřetelem na povahu konkrétního záměru nebo druhu záměru, dále se jedná o upřesnění informací ohledně faktorů životního prostředí, které mohou být provedením záměru ovlivněny a nakonec je cílem zhodnocení současného stavu poznatků a metody posuzování⁵⁵. Výstupem zjišťovacího řízení je zjištění, zda záměr nebo koncepce budou posuzovány v rámci procesů SEA/EIA.⁵⁶ Pro zrychlení procesu platí pravidlo, že některé vyjmenované záměry budou posuzovány vždy. Zjednodušeně se dá konstatovat fakt, že liniové stavby budou vždy posuzovány v rámci procesu EIA, i když zákon 100/2001 Sb. pojem liniové stavby nepoužívá a vyjmenovává konkrétní obligatorně posuzované záměry, např. železniční novostavby delší než 1km, letiště s vzletovou dráhou delší než 2100m, novostavby dálnic atd. Proces EIA se ve zjišťovacím řízení někdy rozpadá do dvou fází screeningu a scopingu. Screening představuje fázi, kdy se rozhoduje o nutnosti posouzení záměru v celém procesu EIA, a to v případě, jsou-li očekávatelné závažné vlivy záměru na životní prostředí a scoping představuje fázi, ve které se rozhoduje o rozsahu posouzení záměru a stanovení dalších informací, které je vhodné uvést v dokumentaci. Scoping přichází v úvahu až po screeningu, bylo-li ve screeningu rozhodnuto, že záměr podléhá posouzení v rámci EIA. Zjišťovací řízení ukončuje příslušný úřad ve lhůtě 30 dnů ode dne zveřejnění oznámení. Závěr zjišťovacího řízení pošle oznamovateli, dotčeným úřadům a samosprávním celkům a zveřejní jej. V závěru může příslušný úřad navrhnout zpracování variant řešení záměru. V případě, že na oznámení zpracované podle zákonných požadavků zejména podle přílohy č. 4 Z. 100/2001 Sb. nedošlo žádné nesouhlasné vyjádření, má se za to, že lze považovat oznámení za dokumentaci a není třeba ji zpracovávat. V závěru

⁵⁵ Pozn.: Zajišťovací řízení vychází ze zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, §7.

⁵⁶ Nedostatečné posouzení může vést až k úplnému zrušení zásad územního rozvoje. Viz Rozsudek nejvyššího správního soudu 1 Ao 7/2011 ze dne 21. června 2012.

musí být stanoveno, zda záměr bude nadále posuzován podle 100/2001 Sb. V případě, že koncepce nebude posuzována v rámci procesu SEA, je třeba, aby úřad závěr odůvodnil. V případě, že v závěru je stanoveno, že záměr nebo koncepce není nutno posuzovat v procesu EIA/SEA, je tímto proces ukončen. Oznamovatel na základě oznámení vypracuje dokumentaci. SEA dokumentace musí splňovat požadavky kladené na technickou stránku z odborného hlediska, ale zároveň musí být srozumitelná veřejnosti. Pro požadavek srozumitelnosti jsou doporučovány grafy, prezentace, schémata podporující všeobecné pochopení podstaty schvalované koncepce. Příslušný úřad dokumentaci do 10 dnů ode dne doručení zašle k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a zajistí zveřejnění informace o dokumentaci na internetu (alespoň textovou část). Každý má právo se vyjádřit k dokumentaci u příslušného úřadu v 30 denní lhůtě. Pokud úřad zjistí, že dokumentace není kompletní, vrátí ji ve 40 denní lhůtě oznamovateli k doplnění nebo přepracování, jinak dokumentaci v téže lhůtě úřad předloží zpracovateli posudku o vlivech záměru na životní prostředí.

5.1.3 Posudek EIA a vyhodnocení SEA

Příslušný úřad smluvně zajišťuje pro daný záměr hodnocený dle EIA zpracování posudku oprávněnou osobou, tzv. zpracovatelem posudku⁵⁷. Přesto, že oznamovatel hradí náklady zpracování posudku, není oprávněn si zpracovatele vybrat, aby zůstala zachována nezávislost posouzení. Zpracovatelem posudku může být pouze osoba autorizovaná. V procesu SEA je předkladatel povinen do 30 dnů od obdržení závěru zjišťovacího řízení povinen zajistit oprávněnou osobu ke zpracování vyhodnocení. Tato oprávněná osoba se nazývá posuzovatel.⁵⁸ Dále je předkladatel povinen o osobě posuzovatele informovat příslušný úřad, který zajistí zveřejnění informace na internetu. Výstupem z procesu EIA je tedy posudek, kdežto výstupem procesu SEA je vyhodnocení.

Ve lhůtě 30 dnů od doručení zpracovateli EIA může příslušný úřad vrátit oznamovateli dokumentaci k doplnění nebo přepracování. V žádném případě není zpracovatel posudku oprávněn uvedenou dokumentaci jakkoliv doplňovat nebo přepracovávat sám. Hotový

⁵⁷ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, §9.

⁵⁸ Pozn.: Zpracovatel posudku musí být držitelem licence dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, § 19.

posudek zpracovatel zašle příslušnému úřadu, a pokud posudek splňuje dohodnuté náležitosti, zašle ho příslušný úřad do 10 dnů oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným samosprávným celkům a ve stejné lhůtě zveřejní posudek na internetu. V případě, že posudek nesplňuje náležitosti, příslušný úřad ho vrátí zpracovateli k doplnění a přepracování. Každý může k posudku, který příslušný úřad zveřejnil, zaslat písemné vyjádření do 30 dnů od zveřejnění, případně se k němu může vyjádřit při veřejném projednání. K později došlým vyjádřením nemůže a ani nesmí příslušný úřad přihlížet. Pokud příslušný úřad obdržel nesouhlasné vyjádření k dokumentaci nebo případně k posudku, musí zajistit veřejné projednání posudku a dokumentace⁵⁹. Zpracovatel posudku se musí vyjádřit k písemným vyjádřením k posudku a k vyjádřením vzniklým během veřejného projednání a může ale nemusí na jejich základě upravit návrh stanoviska. Všechna vyjádření představující odpovědi na reakce veřejnosti a dotčených správních úřadů a dotčených samosprávných celků společně s návrhem stanoviska předá zpracovatel posudku příslušnému úřadu do 10 dnů od skončení lhůty k vyjadřování.

Vyhodnocení koncepce SEA provádí posuzovatel. Posuzovatelem může být jen osoba s autorizací pro posuzování vlivu na životní prostředí.⁶⁰ Posuzovatel je oprávněn požadovat informace nezbytné pro zpracování u předkladatele, příslušného úřadu, dotčených správních úřadů a dotčených samosprávných celků. Informace nezbytné pro zpracování jsou výše zmínění povinni poskytnout a odmítnout smějí jen pouze za podmínek stanovených zákonem. Předkladatel předává příslušnému úřadu návrh koncepce jak v písemné podobě, tak i v elektronické. V návrhu koncepce předkládané příslušnému úřadu nesmí chybět vyhodnocení zpracované posuzovatelem. V případě splnění všech náležitostí zašle příslušný úřad návrh koncepce v 10 denní lhůtě k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným samosprávným celkům a zajistí zveřejnění návrhu koncepce na internetu. V případě, že vyhodnocení nesplňuje všechny náležitosti, vrátí jej příslušný úřad k doplnění. Předkladatel je poté povinen zajistit zveřejnění informace o místě a času konání veřejného projednání návrhu koncepce na své úřední desce, na internetu a nejméně ještě jedním v dotčeném území

⁵⁹ Pozn.: Veřejné projednání je podrobně upraveno v § 17 zákona č.100/2001 o posuzování vlivů na životní prostředí. Zákon nevyžaduje, aby veřejné projednání proběhlo vždy. Podle §9 odst. 9 zajišťuje příslušný úřad veřejné projednání pouze v případě, kdy obdržel nesouhlasné vyjádření k dokumentaci nebo k posudku.

⁶⁰ Zákon č.100/2001 o posuzování vlivů na životní prostředí, §19.

obvyklým způsobem, a to minimálně 10 dnů před jeho konáním. Zároveň musí informovat o konání veřejného projednání příslušný úřad. Každý má právo zaslat své písemné vyjádření k návrhu koncepce do 5 dnů od konce veřejného projednání, ve stejné lhůtě může zaslat předkladatel příslušnému úřadu své písemné vyjádření k vyhodnocení.

5.1.4 Stanovisko

Podobně jako ve 3. fázi, i ve 4. fázi procesu se názvosloví pro proces EIA a SEA liší.⁶¹ V procesu EIA se vydává stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí a pro SEA se vydává stanovisko k posouzení vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví.

Stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru (dále jen stanovisko) vydává příslušný úřad na základě dokumentace, popřípadě oznámení, posudku a veřejného projednání a vyjádření k nim uplatněných do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty k vyjádření k posudku. Do 7 pracovních dnů od vydání stanoviska zašle stanovisko oznamovateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným samosprávným celkům, a zveřejní stanovisko na internetu a zajistí jeho zveřejnění. Stanovisko je odborným podkladem pro vydání rozhodnutí. Stanovisko předkládá oznamovatel jako podklad pro navazující řízení. Stanovisko je platné po dobu 2 let od jeho vydání a na žádost oznamovatele může být platnost prodloužena o další 2 roky a to i opakovaně, nedošlo-li k podstatným změnám realizace záměru, podmínek v dotčeném území, k novým znalostem souvisejícím s věcným obsahem dokumentace a vývoji nových technologií využitelných v záměru.

Stanovisko vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví (dále jen stanovisko ke koncepci) vydává taktéž příslušný úřad na základě návrhu koncepce, vyjádření k němu podaných a veřejného projednání ve lhůtě 30 dnů ode dne obdržení zápisu z veřejného projednání návrhu koncepce. Příslušný úřad může projevit ve stanovisku ke koncepci svůj nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních dopadů na životní prostředí a veřejné zdraví. Dále je oprávněn navrhnout jeho doplnění, popřípadě navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní

⁶¹ Zákon č.100/2001 o posuzování vlivů na životní prostředí, §10 a §10g.

prostředí a veřejné zdraví. Příslušný úřad stanovisko ke koncepci po jeho vydání zašle předkladateli, dotčeným správním úřadům a dotčeným samosprávným celkům a zveřejní jej. Stanovisko ke koncepci je nutnou podmínkou schválení koncepce. Orgán schvalující koncepci je povinen zohlednit požadavky a podmínky vyplývající ze stanoviska na koncepci.

Stanovisko ani stanovisko ke koncepci však není povolením či souhlasem a má závaznost pouze ve smyslu toho, že jeho obsahem se musí schvalující orgán zabývat. Kdyby tedy nemělo žádnou závaznost schvalující orgán by se nemusel na obsah stanoviska reagovat. V případě, že schvalující orgán nezahrnul podmínky a požadavky vyplývající ze stanoviska ke koncepci do koncepce nebo je zahrnul jen z části, je povinen svůj postup odůvodnit a takovéto odůvodnění zveřejnit. Je patrné, že shora vysvětlená závaznost stanoviska devalvuje význam stanoviska a potažmo tak i procesů SEA a EIA a faktické rozhodování o budoucích záměrech a koncepcích je takto v rukou úředníků a nikoliv odborníků. Důvodem je pravděpodobně fakt, že stanovisko a na něj navazující správní rozhodnutí vydávají jiné orgány. Správní úřady vydávající správní rozhodnutí však musí zvažovat i jiné než environmentální aspekty.

5.2 Vazby mezi nástroji územního plánování a procesy EIA a SEA

Vyhodnocení vlivů na životní prostředí politiky územního rozvoje, zásad územního rozvoje a územního plánu je součástí územního plánování. Stavební zákon se svou podrobnou procesní úpravou pořizování územně plánovací dokumentace je rovněž předpisem, který transponuje požadavky směrnice⁶², a to právě v oblasti územního plánování. Úpravu stavebního zákona pak doplňuje zvláštní ustanovení⁶³, které se vztahuje výlučně na posuzování vlivů politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace na životní prostředí.

U politiky územního rozvoje je stanoveno, že ke schválení je vládě třeba předložit výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením jak bylo vyhodnoceno i

⁶² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

⁶³ Zákon č.100/2001 o posuzování vlivů na životní prostředí, §10i

vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.⁶⁴ Ve vyhodnocení koncepce se vyhodnotí předpokládané závažné vlivy politiky územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle politiky územního rozvoje. Ministerstvo životního prostředí stanovuje požadavky na vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Podobně u zásad územního rozvoje je jejich součástí vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.⁶⁵ Vyhodnocení vlivů na životní prostředí zde na krajské úrovni zajišťuje krajský úřad. U územního plánu jsou dotčené orgány a krajský úřad po obdržení návrhu zadání oprávněni u pořizovatele uplatnit požadavek na vyhodnocení vlivů na životní prostředí.

Zvlášť je upraven postup u vydání územního rozhodnutí. Územnímu rozhodnutí předchází územní řízení a v územním řízení se spojují vybrané postupy z posuzování vlivů na životní prostředí v případě, že příslušným úřadem je krajský úřad. Žadatel předloží s žádostí o vydání územního rozhodnutí posudek a dokumentaci vlivů. Oznámení o zahájení územního řízení společně s informací o posudku a dokumentaci vlivů je povinen stavební úřad bezodkladně zveřejnit, doručit účastníkům řízení a dotčeným orgánům. Veřejnost je zapojena do územního řízení tak, že každý je oprávněn zaslat stavebnímu úřadu vyjádření k posudku a dokumentaci vlivů. Posudek a dokumentace vlivů jsou povinně projednávány v rámci veřejného projednání. Stavební úřad oznamuje veřejné projednání minimálně 15 dnů předem. Příslušný úřad zašle do 30 dnů ode dne projednání stanovisko k posouzení vlivů na provedení záměru na životní prostředí stavebnímu úřadu. Stavební úřad zveřejňuje bezodkladně doručené stanovisko a pokračuje v řízení k vydání územního rozhodnutí.

Charakteristickým rysem české právní úpravy EIA je, že proces je samostatnou procedurou, která předchází samotným povolovacím procesům⁶⁶ a není v žádném ohledu jejich součástí. Typické pro EIA v ČR je již od roku 1992 oddělenost i v kompetenční oblasti – zatímco vedení procesu EIA zajišťují orgány životního prostředí (MŽP nebo krajské úřady), samotné povolovací řízení vedou jiné orgány (stavební úřady, báňské úřady apod.

⁶⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, § 34.

⁶⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, § 40.

⁶⁶ Jde zejména o územní či stavební řízení podle stavebního zákona, ale v závislosti na typu záměru se může jednat i o řízení podle horních (řízení o stanovení dobývacího prostoru, řízení o povolení hornické činnosti) či jiných předpisů.

6 ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V KONTEXTU S PRINCÍPEM INFORMOVANOSTI.

Tato problematika je klíčová zvláště pro výstavbu liniových staveb. Je třeba zajistit informace pro veřejnost a zjistit tak, zda je připravovaná stavba vhodná ke schválení či nikoliv. Problematická se jeví stránka, do jaké míry je možné poskytovat precizní údaje veřejnosti, aby byly stále pro laiky srozumitelné a zároveň je významné, v jaké fázi plánování tyto údaje veřejnosti poskytovat. Stává se často, že při pouhém vyznačení koridorů se přesně hovoří o tom, kde přesně budou stát tunely a jiná opatření mající pozitivní dopad na dotčené osoby a přitom je zřejmé, že při vymezení koridoru není ještě přesně dáno, kolik procent dálnice povede pod povrchem. Zatím je pouze vymezen koridor a další precizní naplánování trasy je až otázkou dalších postupů.⁶⁷

Informace je třeba sdělovat veřejnosti přesně a ve vhodnou chvíli, pokud není o detailnějších skutečnostech ještě rozhodnuto. Je třeba, o tom veřejnost přesně informovat a nikoli předkládat návrh ekologicky nezávadný, ale ve skutečnosti nerealizovatelný. Pro veřejnost a tím i občanská sdružení vzniká možnost účastnit se procesů územního plánování. Možnost podávat námitky, připomínky a vůbec obecně se vyjadřovat k připravovaným plánům je neopominutelný a základní předpoklad k tomu, aby územní plánování mohlo být prostředkem ochrany životního prostředí. Nezbytnou podmínkou k tomu, aby se veřejnost mohla zapojit do procesů územního plánování je zajištění toho, aby veřejnost o procesech plánování byla informována. I v tomto směru je Česká republika povinna postupovat v souladu s mezinárodním právem.

6.1 Princip informovanosti a účast veřejnosti v českém právu

Princip informovanosti a účasti veřejnosti je jedním ze základních principů práva životního prostředí. Obecně vychází z předpokladů, že ochrana životního prostředí je veřejným zájmem a zároveň, že každý má právo na příznivé životní prostředí.⁶⁸ V praxi se

⁶⁷ Viz detailněji k této problematice - Příloha 1 schvalování R 35.

⁶⁸ Pozn.: „Čl. 35 odst. 1 Listiny říká, že každý má právo na příznivé životní prostředí. Konkretizaci tohoto subjektivního práva provádí zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon je zvláštní tím, že jako jeden z mála je uvozen preambulí. V ní se mj. konstatuje, že Federální shromáždění ČSFR (dnes Parlament ČR - pozn. autora) vědomo si své odpovědnosti za zachování příznivého

potom tato zásada projevuje možností existence právních norem zajišťujících možnost občanům se na této ochraně podílet. Účast veřejnosti je zajišťována pomocí přístupu k informacím o životním prostředí, v nichž se rozhoduje o využívání přírodních zdrojů a o činnostech, které by mohly vést k ohrožování a poškozování životního prostředí. Stavební zákoník umožňuje účast na přípravě právních předpisů, kde může veřejnost uplatnit svá stanoviska a názory. Největší uplatnění principu informovanosti a účasti veřejnosti se v české právní úpravě nachází v zákoně č. 123/1998 Sb o právu na informace o životním prostředí. Zákon používá termín aktivní zpřístupňování informací a jejich poskytování neomezenému okruhu subjektů. Aktivním zpřístupňováním informací se rozumí takové zpřístupňování, o které není třeba podat žádost. Zákon o právu na informace o životním prostředí tak tedy definuje povinné subjekty zpracovávající informace vztahující se k jejich působnosti za účelem vytvořit nezbytné technické a další podmínky pro aktivní zpřístupňování informací. Povinné subjekty jsou povinny ve stanoveném rozsahu vést a aktualizovat elektronické databáze obsahující informace vztahující se k jejich působnosti. Přístup do elektronických databází musí být zajištěn pomocí zařízení umožňujících dálkový přístup, a dále povinné subjekty zpřístupňují informace svojí ediční a publikační činností.

Mezi údaje, které povinné subjekty především musí zveřejňovat, patří především koncepce, politiky, strategie, plány a programy týkající se životního prostředí a zprávy o jejich provádění, pokud jsou zpracovány. Ministerstvo životního prostředí vede navíc i seznam informací, které mají povinné subjekty k dispozici s uvedením, u kterého povinného subjektu lze informaci získat.

Ve stavebním zákoně je princip informovanosti uplatněn především v možné účasti na projednávání územně-plánovací dokumentace.⁶⁹ Otázkou ale zůstává, jestli je upraven dostatečně, a zda-li stavební úřady se nesnaží pouze naplnit podmínky zákona, a přitom možnost účasti veřejnosti na projednávání územně-plánovací dokumentace úplně vyloučit. Je

životního prostředí budoucím generacím a zdůrazňující právo na příznivé životní prostředí jakožto jedno ze základních práv člověka, se usneslo na tomto zákoně.“ (KOLMAN, Petr. Zajímavá a aktuální judikatura na úseku odvolání v rámci správního řízení. *Epravo.cz* [online]. 2012.)

⁶⁹ Pozn.: Za součást principu informovanosti je třeba dále považovat i úpravu evidence územně plánovacích podkladů dle §162 a násl. stavebního zákona. Viz blíže *Ukládání a zveřejňování územního plánu a regulačního plánu: Metodický pokyn* [online]. 2012.

v praxi běžné, že zásadní jednání se konají v době pro společnost nejméně vhodné. Tudiž zákonné podmínky jsou splněny, ale je zde patrná vůle stavebních úřadů omezit účast veřejnosti na minimum. Zřejmě by bylo např. praktické stanovit časový harmonogram projednávání územně-plánovací dokumentace tak, aby se projednávala např. ve všedních dnech po 16. hodině.

Účastníky pořizování územně plánovací dokumentace jsou pořizovatel (příslušný obecný úřad, krajský úřad, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany). Dalším významným účastníkem je projektant. Projektant je ve smluvním vztahu s pořizovatelem. Zúčastňuje se pořizování podle pokynů pořizovatele a na základě objednávky vypracovává územně plánovací dokumentaci, územní studii, dokumentaci pro vydání územního rozhodnutí. Svoji roli v pořizování územně plánovací dokumentace mají dotčené orgány.⁷⁰ Veřejnost v procesu pořizování územně plánovací dokumentace je zajištěna tak, že každý se může stanoveným způsobem vyjádřit k pořizování územně plánovací dokumentace, významnější postavení mají vlastníci nemovitostí v řešeném území, kteří mohou být dotčeni dle zákonem stanoveným postupem návrhu územně plánovací dokumentace. Veřejnost může být dále zastoupena tzv. zástupcem veřejnosti. Pro nejširší zapojení veřejnosti do přípravy

⁷⁰ Pozn.: Dotčené orgány (dříve dotčené orgány státní správy) definuje správní řád §136. Jsou jimi orgány o kterých to stanoví zvláštní zákon a dále správní orgány a jiné orgány veřejné moci a další orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska podle 149§ správního řádu nebo vyjádření, které je podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Dotčené orgány mohou vydávat stanoviska a závazná stanoviska. Závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím ve správním řízení (nestanoví-li zvláštní předpisy jinak) a jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Závazné stanovisko je tedy podkladové stanovisko pro finální rozhodování správních úřadů. V zákonem daných případech mají i samosprávné celky postavení dotčeného orgánu. Dotčené orgány jsou vázány principem kontinuity, svá stanoviska vydaná v předchozích etapách jsou pro ně závazná a mohou je měnit pouze při změně podmínek v území. Dotčené orgány mohou podat podnět k zahájení přezkumného řízení a mohou kontrolovat podmínky, které stanovily ve svých stanoviscích a to v případě, že byly zahrnuty do výrokové části rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. Na základě žádosti může být vydáno koordinované stanovisko nebo koordinované závazné stanovisko, které je zjednodušujícím postupem v řízení podle stavebního zákona. Dotčené orgány definuje tedy správní řád, ale práva a povinnosti dotčených orgánů, jakož i povinnost orgánů územního plánování a stavebních úřadů s nimi projednávat a dohodnout jednotlivá řešení a opatření vyplývají i ze stavebního zákona. Orgány územního plánování a stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních předpisů. Oblastí, v nichž dotčené orgány vykonávají ochranu veřejných zájmů na základě zvláštních předpisů, jsou ochrana životního prostředí, ochrana přírody a krajiny, ochrana vod, ochrana ovzduší, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana lesa, ochrana ložisek nerostných surovin, odpadové hospodářství, ochrana veřejného zdraví, veterinární péče, památková péče, doprava na pozemních komunikacích, doprava drážní, doprava letecká, doprava vodní, energetika, využívání jaderné energie a ionizujícího záření, obrana státu, civilní obrana, pozemkové úpravy, elektronické komunikace, bezpečnost státu a bezpečnost práce.

zásad územního rozvoje a naplnění principu informovanosti mají občané možnost sledovat přípravu zásad územního rozvoje na úřední desce kraje nebo obce v kraji, po zveřejnění návrhu rozvoje zásad podat písemné připomínky a zmocnit zástupce veřejnosti, který může podat písemné odůvodněné námitky s vymezením území, kterého se námitka týká.

Dalším institutem často používaným v územní plánování podporujícím princip informovanosti je povinnost informovat veřejnost formou veřejné vyhlášky dle §25 správního řádu. To znamená, že se po předem stanovenou dobu vyvěsí informace na úřední desku a na internet. Okamžik zveřejnění má velký význam, neboť od něj plynou lhůty. Dokumenty je však možno zveřejňovat jiným obvyklým způsobem. Zvláště u územního plánování se stává, že písemnosti jsou příliš velké a na úřední desku se jednoduše nevejdou. Pak je obvyklé řešení takové, že se zveřejní oznámení a základní údaje a každý má pak do celého materiálu možnost nahlížet buď na internetu nebo fyzicky na konkrétním místě. Úředníci vždy musí specifikovat konkrétní čas a místo k nahlížení do plánů. Starosta obecního úřadu s rozšířenou působností se souhlasem obcí v jeho správním obvodu může zřídit fakultativní orgán radu obcí pro udržitelný rozvoj. Rada obcí pro udržitelný rozvoj vydává stanovisko, popř. vyjádření k územně analytickým podkladům pro správní obvod obce s rozšířenou působností a vyhodnocuje vlivy územních plánů na udržitelný rozvoj území. Na rozdíl od obecné úpravy ve správním řádu je ve stavebním zákoně odlišně upraven okamžik doručení písemnosti v případě, že se písemnost vyvěšuje na více úředních deskách. V těchto případech se považuje za den vyvěšení den, ve kterém byla písemnost vyvěšena nejpozději. To žádá zvýšené nároky na koordinaci činností jednotlivých úřadů, na jejichž deskách se písemnost zveřejňuje. Je poté v praxi problematické zjišťovat, na které úřední desce byla písemnost zveřejněna nejpozději, a kdy přesně to bylo pro určení dalších procesních následků.

Stavební zákon dále určuje povinnost úřadům územního plánování poskytovat územně plánovací informaci⁷¹. Účelem je tedy zajistit předvídatelnost budoucího úkonu. Je tedy významnou odbornou pomocí správních orgánů směrem k veřejnosti tak, že sdělí, jakým

⁷¹ Pozn.: Územně plánovací informace je co do podstaty vlastně nástrojem územního plánování. Její funkcí je informovat žadatele o možnosti změn v území a jednotlivých postupech při jejich provádění. Územní plánovací informace je kvalifikovanou informací, která slouží žadateli k tomu, aby se rozhodl, zda určitou žádost vůbec podá a eventuálně jakým způsobem tak učinit. (Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, § 21.)

způsobem bude v dané situaci postupovat. Právní úprava ve stavebním zákoně vychází ze správního řádu z obecné úpravy předběžné informace. Zvláštním druhem územně plánovací informace je informace o podmínkách provedení jednoduchých staveb bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. V případě, že je vydána kladná územně plánovací informace pro stavby, které splňují podmínky podle §104 odst. 1 stavebního zákona, lze upustit od vydání územního rozhodnutí nebo územního souhlasu a jednoduchou stavbu pouze ohlásit. Takovýto postup je největším zjednodušením při umísťování staveb podle stavebního zákona. Konkrétní územně plánovací informaci poskytuje orgán, do jehož působnosti směřuje obsah žádosti, to je zajištěno tak, že dojde-li žádost o vydání územně plánovací informace věcně nepřislušnému správnímu orgánu, musí ji tento orgán usnesením bezodkladně postoupit příslušnému orgánu a současně o tom uvědomit toho, kdo žádost podal. Územní plánovací informace se může týkat buď podmínek využívání území a změn jeho využití nebo informace o podmínkách vydání regulačního plánu nebo územního rozhodnutí a dále informace o podmínkách územního souhlasu v případech, kdy je možno jím nahradit územní rozhodnutí. Příslušný správní orgán je dále povinen v případě poskytnutí územně plánovací informace žadateli poskytnout i seznam dotčených orgánů, jejichž stanoviska budou nezbytná v případě, že bude žádat o vydání regulačního plánu, územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Na poskytnutí tohoto seznamu má žadatel zákonný nárok. Správní orgán vždy poskytuje tento seznam s ohledem na stavbu, kterou žadatel plánuje realizovat.

6.2 Právo na účast veřejnosti na rozhodování podle 2. pilíře Aarhuské úmluvy v českém právu

Předpokladem účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen Aarhuská úmluva)^{72,73}. Aarhuská úmluva je institutem mezinárodního práva a její obsah je možno shrnout do tří následujících bodů, které jsou nazývány pilíři úmluvy.

⁷² Sdělení MZV č. 124/2004 Sb.m.s., uveřejněno ve Sbírce mezinárodních smluv, částka 53/2004

⁷³ Pozn.: Originální název úmluvy Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters

Účelem prvního pilíře Aarhuské úmluvy je podpora zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti. Druhý pilíř vytváří podmínky pro aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a poslední, třetí pilíř, pojednává o možnostech právní ochrany v záležitostech životního prostředí. ČR ratifikovala Aarhuskou úmluvu 6 let po jejím podepsání na podzim roku 2004, současný počet signatářů je 40, členy jsou především státy EU. Aarhuská úmluva je v mezinárodním kontextu považována za nástroj prohloubení demokracie a slouží také k prosazení lidských práv a svobod.

Základním východiskem Aarhuské úmluvy v druhém pilíři je předpoklad, že již informovaná veřejnost má zájem vyjadřovat se k otázkám dotýkajících se životního prostředí. Takovou otázkou je tedy také v každém případě i stavba liniové stavby. Aarhuská úmluva negarantuje zcela přesně jednotný systém pro informování a zapojování veřejnosti, druhý pilíř vychází z obecného čl. 10 deklaráce z Ria.⁷⁴ Dilema zákonodárce je volba mezi hladkým povolováním záměrů a zaručením účasti veřejnosti. Úmluva rozlišuje veřejnost v obecném smyslu a tzv. dotčenou veřejnost. Úřady v případech, kdy zveřejňují informace o chystaných projektech, politikách či plánech jsou povinny speciálně oslovit veřejnost dotčenou⁷⁵ připravovaným rozhodnutím. Zjednodušeně lze dotčenou veřejnost definovat jako občany, žijící v blízkosti místa realizace projektu. Aarhuská úmluva navíc považuje za dotčenou veřejnost vždy též i občanská sdružení, zabývající se ochranou životního prostředí. Dotčená veřejnost musí být informována včas tak, aby se mohla vyjádřit a připomínkovat záměr v době, kdy o něm ještě není rozhodnuto. Veřejná správa tím pádem stojí před problémem vymezení dotčené veřejnosti u jednotlivých rozhodnutí. Veřejná správa musí v jednotlivých případech vážit koho oslovit a vyzvat k podání připomínek či k účasti na veřejných slyšení .

⁷⁴ Pozn.: Zásada 10

Otázky životního prostředí se nejlépe řeší za účasti všech zainteresovaných občanů na všech úrovních. Na národní úrovni musí mít každý jednotlivec řádný přístup k informacím týkajícím se životního prostředí, které jsou v držení úřadů, včetně informací o nebezpečných látkách a činnostech probíhajících v jejich společenství; musí mít také možnost se podílet na rozhodovacím procesu. Státy musejí podporovat a napomáhat rozvoji vědomí a účasti veřejnosti tím, že budou v širokém měřítku zpřístupňovat informace. Musí být umožněn efektivní přístup k právním a administrativním aktům, včetně vyrovnání a odškodnění. (Sdělení MZV č. 124/2004 Sb.m.s., uveřejněno ve Sbírce mezinárodních smluv, částka 53/2004)

⁷⁵ Pozn.: Dle Aarhuské úmluvy článku 2, bodu 5.. „dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem. (Sdělení MZV č. 124/2004 Sb.m.s., uveřejněno ve Sbírce mezinárodních smluv, částka 53/2004)

Práva, která jsou zaručena v druhém pilíři, se dají shrnout jako právo účastnit se vyjmenovaných řízení, právo být informován, právo na dostatečnou lhůtu k přípravě na jednotlivé fáze řízení, právo účastnit se v rané fázi řízení, právo připomínkovat a především právo na řádné vypořádání připomínek ve výsledném rozhodnutí. Úmluva ponechává velkou volnost v čl. 7⁷⁶ při přípravě plánů a programů vzhledem k různosti nástrojů zapojení veřejnosti. Státy jsou však povinny zaručit vždy transparentní a spravedlivý rámec pro účinnou účast veřejnosti. Zvlášť je brán zřetel na přípravu právních předpisů, zde je orgánům veřejné správy dána odpovědnost za přijetí nezbytných prostředků, aby veřejnost mohla být efektivně zastoupena. Nejvýrazněji se projevuje vliv Aarhuské úmluvy v úpravě účasti veřejnosti při tvorbě regulačních plánů viz kapitola o regulačním plánu 3.5.2.

6.3 Právo na soudní ochranu podle 3. pilíře Aarhuské úmluvy v českém právu

Třetí pilíř vymezuje roli soudů při ochraně životního prostředí a zároveň vymezuje roli aktivních jednotlivců a skupin, které jsou ochotné nést rizika soudních sporů. Aarhuská úmluva těmto subjektům usnadňuje jejich pozici. Roli soudů Aarhuská úmluva specifikuje nadále jako soudní ochranu přístupu k informacím, soudní ochranu účasti veřejnosti a soudní ochranu životního prostředí obecně. Soudní ochranou ve věcech životního prostředí se rozumí možnost napadat správní akty či opomenutí správních úřadů (včetně soukromých osob) u nezávislého nestranného orgánu⁷⁷

Soudce britského Court of Appeal Sir Robert Carnwath vymezuje jako základní úkol soudů prosazování stavu, kdy „politické a administrativní rozhodování probíhá transparentně a zajišťuje ochranu základních práv a to i v případech, kdy se dostávají do konfliktu

⁷⁶ Pozn.: Strany přijmou prováděcí nebo jiná opatření pro účast veřejnosti při přípravě plánů a programů, které se týkají životního prostředí, a to v transparentním a spravedlivém rámci, přičemž již poskytly nezbytné informace veřejnosti. V tomto rámci budou uplatněny odstavce 3, 4 a 8 článku 6. Příslušné orgány veřejné správy vymezi veřejnost, která se může účastnit, přičemž budou brány v úvahu cíle této úmluvy. Strany budou usilovat o to, aby veřejnosti byla poskytnuta v přiměřeném rozsahu příležitost pro její účast při tvorbě politik týkajících se životního prostředí.

⁷⁷ Pozn.: Aarhuská úmluva hovoří obecněji o přístupu k právní ochraně v oblasti životního prostředí, ale vzhledem k faktu, že v ČR jsou nestrannými a nezávislými orgány pouze soudy, žádné zvláštní tribunály pouze pro oblast životního prostředí nejsou zřizovány. Je možné v českém právním systému zaměňovat pojem k přístupu k právní ochraně s pojmem přístupem k soudům.

s politickými preferencemi demokratické většiny“. Pro tuto roli soudů je nezbytná činnost aktivních subjektů. Aarhuská úmluva stanovuje v oblastech, které upravuje, pouze minimální standard práv, který jsou smluvní strany povinny zajistit.

Aarhuská úmluva má vlastní úpravu toho, kdo má možnost napadnout rozhodnutí. Neboli toho, kdo má aktivní žalobní legitimaci podle správního řádu soudního. Aktivně legitimováni jsou všichni, jejichž práva byla dotčena nebo porušena v předchozím řízení. Zvláštní postavení má nejvyšší státní zástupce. Nejvyšší státní zástupce je oprávněn podávat žalobu za stanovených podmínek v případě, že veřejnost má možnost podávat pouze podněty.

6.3.1 Systematika třetího pilíře Aarhuské úmluvy

Třetí pilíř lze nadále rozdělit do další tři částí, které stanovují aktivní věcnou legitimaci. Čl. 9 vymezuje tři oblasti věcné legitimace na a) soudní ochranu přístupu k informacím b) oblast soudní ochrany účasti veřejnosti a nakonec za c) oblast jako jakousi generální klausuli, která zakládá veřejnosti právo na soudní přezkum nezákonných rozhodnutí o životním prostředí⁷⁸ Aarhuská úmluva ukládá povinnost členským státům přijmout taková opatření, aby veřejnost měla přístup k soudní ochraně v oblasti životního prostředí a zároveň ukládá povinnosti k tomu, aby v případě potřeby mohla být učiněna přiměřená náprava. Účinné nápravě často v praxi brání velmi dlouhé lhůty pro vydání soudního rozhodnutí a vůbec průtahy v justici obecně. Komplikací v druhé oblasti nezákonnosti rozhodnutí je fakt, že aktivně legitimována v této oblasti je pouze dotčená veřejnost, která však stále není v české legislativě definována. Soudního přezkumu se v této oblasti domáhají obvykle občanská sdružení, kterým je však odepíráno hmotné právo na příznivé životní prostředí a tím tedy i právo na přezkum rozhodnutí po stránce hmotné správnosti, zůstává jim tedy pouze právo na přezkum rozhodnutí z procesního hlediska. Je zde na místě, aby i právnické osoby měly právo na příznivé životní prostředí.

Z výše popsaných důvodů tak dochází k případům, že na základě žalob podaných občanskými sdruženími, soudy ruší v územním nebo stavebním řízení rozhodnutí až s odstupem několika let. Tou dobou je již stavba postavená a až poté dochází ke zrušení

⁷⁸ Pozn.: Třetí oblast, ale není v českém právu transponována.

rozhodnutí vedoucího k povolení stavby. Pochopitelně v praxi již po té nedochází k nařízení odstranění stavby s pomůckou soudu tzv. ochrany dobré víry investora.

6.3.2 Problematika implementace 3. pilíře Aarhuské úmluvy

Aarhuská úmluva byla vyhlášena pod číslem 124/2004 Sb. m. s. a tím se stala součástí právního řádu a vzhledem k tomu, že se jedná o mezinárodní smlouvu, měla by mít přednost před zákony. Aarhuská úmluva rozšiřuje práva přiznaná fyzickým osobám Listinou⁷⁹ dále i na právnické osoby vzniklé za účelem ochrany přírody a krajiny. Aarhuská úmluva definuje dotčenou veřejnost⁸⁰ při ochraně životního prostředí. Práva při ochraně životního prostředí odpovídají závazkům státu. Problematika dotčené veřejnosti, si žádá novelizaci zákona, i když Nejvyšší správní soud⁸¹ dovodil, že za splnění podmínek § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou občanská sdružení nositeli práva na příznivé životní prostředí podle Listiny základních práv svobod. To ovšem nic nemění na faktu, že konformní definice pojmu dotčené veřejnosti za účelem vymezení procesních práv je stále žádoucí. Především by bylo žádoucí vymezit, kdy má dotčená veřejnost nárok zahájit řízení a zároveň, kdy má nárok na vydání rozhodnutí omezující škodlivou činnost. Nejvyšší správní soud dovodil, že občanská sdružení mají žalobní legitimaci podle §65 odst. 2 soudního řádu správního.

Další problém v praxi činí také nečinnost správních orgánů. V této problematice by bylo vhodné novelizovat soudní řád správní, aby nečinnost orgánů v případě, že správní orgány nezahájí řízení přesto, že je to jejich povinnost. Lze tedy Aarhuskou úmluvu

⁷⁹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁸⁰ Pozn.: "Veřejnost" znamená jednu nebo více fyzických nebo právnických osob a v souladu s vnitrostátní úpravou nebo praxí - jejich sdružení, organizace nebo skupiny.
"Dotčená veřejnost" je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

⁸¹ Pozn.: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2007, sp. zn. č. j. 5 As 19/2006 – 59. Ze soudního rozhodnutí vyplývá, že: „Občanské sdružení, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, má právo na přístup k soudu dle § 65 odst. 2 s. ř. s. za účelem přezkumu rozhodnutí správních orgánů v řízeních, kterými jsou dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, avšak pouze za splnění podmínek předepsaných v § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (zejména musí oznámit svou účast v řízení před správním orgánem), a dalších podmínek předepsaných soudním řádem správním (zejména § 68 písm. a) s. ř. s., tedy vyčerpání řádných opravných prostředků).

považovat za přímo aplikovatelnou mezinárodní smlouvu? V usnesení⁸² Nejvyšší správní soud dovedl přednost Aarhuské úmluvy ve smyslu článku 10 Ústavy před vnitrostátním právem, ale v následujícím usnesení Nejvyšší správní soud konstatoval, že Aarhuská úmluva není přímo aplikovatelná, pokud jde o aktivní žalobní legitimaci občanských sdružení⁸³. Toto soud dovedl z faktu, že z Aarhuské úmluvy nevyplývají žádná konkrétní práva jednotlivých osob. Ve vztahu k fyzickým osobám Nejvyšší správní soud odmítl dovést přímou aplikovatelnost a zároveň Nejvyšší správní soud zpochybnil i povinnost konformního výkladu⁸⁴. V praxi soudy včetně Ústavního neuznávají právo právnických osob na příznivé životní prostředí, a proto jim ani neposkytují soudní ochranu, což de facto v praxi znamená odepření soudní ochrany práv na příznivé životní prostředí.

6.4 Problematika předběžného opatření a odkladného účinku žaloby ve správním soudnictví

Odkladný účinek žaloby⁸⁵ a předběžné opatření⁸⁶ mají v právu životního prostředí mimořádný význam. Mají zabránit tomu, aby nedocházelo ke zhoršování stavu životního prostředí okamžitě v případech, kdy čekání na vyřešení sporu v soudním řízení by mohlo mít značné negativní důsledky. Aarhuská úmluva mimo jiné vyžaduje čestné spravedlivé a hlavně včasné projednávání žalob dotčené veřejnosti. Předběžné opatření podle správního řádu a praxe českých soudů lze přiznat pouze tam, kde nelze přiznat odkladný účinek žalob. Tímto je do značné míry omezen okruh řízení, kde lze předběžné opatření vydat. Samotné podání žaloby nemá odkladný účinek. Pro odkladný účinek žaloby je třeba navrhnout jeho přiznání a prokázat, že výkon (nebo jiné právní následky) rozhodnutí by znamenaly „nenahraditelnou újmu“ a zároveň se přiznání odkladného účinku nepřiměřeným způsobem nedotkne práv třetích osob a navíc zároveň nesmí být v rozporu s veřejným zájmem. Vzhledem k výše popsanému faktu, že napadené rozhodnutí může zasáhnout pouze do procesních práv občanských sdružení, je pro občanská sdružení téměř nemožné splnit podmínky pro přiznání odkladného účinku, neboť mu takto na základě pouze procesních práv v zásadě nemůže

⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74

⁸³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č.j. 3 Ao 2/2007-42.

⁸⁴ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, č.j. 3 Ao 1/2007-44.

⁸⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, § 73.

⁸⁶ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, §61.

vzniknout nenahraditelná újma. Velmi ojedinělým případem přiznání odkladného účinku bylo řízení proti stavebnímu povolení na dálnici D8 viz dále⁸⁷. Bohužel toto přiznání odkladného účinku environmentální žalobě občanského sdružení zůstává ojedinělé.

⁸⁷ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. září 2009, č. j. 8 Ca 90/2009-54.

7 PROMÍTNUTÍ NÁSTROJŮ ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ V PRAXI

7.1 Spory o trasu D8 v CHKO České Středohoří

7.1.1 Dálnice D8

Dálnice D8 je dálnice vedoucí od Prahy severoseverozápadním směrem, přes Lovosice a Ústí nad Labem k českoněmecké státní hranici Krásný Les/ Breitenau, kde se napojuje na německou dálnici A17, která pokračuje dále do Drážďan. První plány na spojení Drážďan s Prahou se objevily hned několik týdnů po mnichovských událostech v roce 1938. Dálnice D8 je součástí tzv. panevropského dopravního koridoru a je zároveň jedinou českou dálnicí vedoucí přes chráněnou krajinnou oblast. Právě tento fakt se stal důvodem rozsáhlé řady sporů okolo jejího schvalování. Není možné v rozsahu diplomové práce se věnovat všem těmto sporům, proto si dovolím zde vybrat a shrnout pouze ty nejzávažnější a vytvořit tím stručný přehled sporů vzniklých okolo daného úseku dálnice. V současné době je úsek vedoucí přes CHKO posledním nedostavěným úsekem dálnice. Jedná se o úsek mezi Lovosicemi a Řehlovicemi . Tento úsek dálnice je označen jako úsek dálnice D0805, nachází se mezi 48,276km – 64,689km (16,413 km) dálnice a v roce 2010 byla vydána stavební povolení na úsecích viz tabulka. Z uvedeného vyplývá, že stavební povolení na všechny úseky dálnice doposud nebyla vydána.

0805A trasa dálnice, km 48,276 – 53,280
0805A trasa dálnice, km 53,520 – 58,280
0805A trasa dálnice, km 61,100 – 62,300
0805B most Vchynice, km 49,550 – 49,870
0805C most Opárno, km 53,200 – 53,500
0805D most Dobkovičky, km 54,965 – 55,870
0805E tunel Prackovice, km 58,280 – 58,550
0805F tunel Radejčín, km 58,550 – 60,460

7.1.2 Přehled sporů a problematika výjimky ze zákazu stavět dálnice v CHKO podle zákona o ochraně přírody a krajiny

Spory o výstavbu začaly hned v 90 letech a to okamžitě poté, kdy se ukázalo, že dálnice by měla vést přes CHKO. V roce 1996 došlo ke schválení dokumentace v procesu EIA.⁸⁸ Ve stejném roce byla podána první stížnost k Ústavnímu soudu NGO Děti Země.⁸⁹

⁸⁸ Pozn.: Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27.2.2012 č.j. 15 A 75/2011 soud uznal, že stanovisko EIA o hodnocení vlivů dálnice na životní prostředí bylo v listopadu 1996 vydáno Ministerstvem životního prostředí v rozporu se zákonem, neboť navázalo na stanovisko SEA z dubna 1995 vydané nezákonně bez

V čele NGO Děti Země stál Dr. Patrik. Výstavba dálnice však ještě nemohla začít, neboť v roce 1996 již byl účinný zákon o ochraně přírody a krajiny, který v §26 odst. 1f zakazoval výstavbu nových dálnic v CHKO. Zákon ale počítal s tím, že z tohoto ustanovení bylo možné udělat výjimku. V původním znění zákona bylo tuto výjimku oprávněno vydávat Ministerstvo životního prostředí. V roce 1998 tato výjimka ze zákona o ochraně přírody a krajiny tehdejším Ministrem životního prostředí odmítnuta. V roce 1999 stejné Ministerstvo zrušilo své původní rozhodnutí o neudělení výjimky a vrátilo celou věc k novému projednání. V roce 2000 Ministerstvo životního prostředí vydalo výjimku ze zákona o ochraně přírody a krajiny a 16 kilometrový úsek mohl tak vést přes CHKO. V roce 2001 již udělená výjimka byla ještě potvrzena tehdejším ministrem Kužvartem. Udělení výjimky vyvolala okamžitě celou řadu dalších protestů i přes fakt, že udělení výjimky bylo podmíněno 30 požadavky, které musí být respektovány při stavbě dálnice⁹⁰, neboť výjimka mohla být udělena pouze v případě, kdy zájem na ochraně přírody je jednoznačně převyšován jiným veřejným zájmem.

Je pochopitelné, že ekologičtí aktivisté v čele s organizací Děti Země nepovažovali vedení trasy přes CHKO mezi Ústím nad Labem a Lovosicemi za veřejný zájem výrazně převyšující zájem na ochraně přírody. Právě tedy fakt, že D8 vede přes CHKO společně s nejasnostmi okolo procesu EIA a okolo udělení výjimky ze zákona o ochraně přírody a krajiny vedly k celé řadě soudních sporů, které nejsou všechny ještě rozhodnuty. V roce 2009 Městský soud v Praze zrušil výjimku udělenou Ministerstvem životního prostředí investorovi stavby Ředitelství silnic a dálnic nezbytnou pro stavbu dálnice v CHKO z důvodu zásahu do biotopu⁹¹. Posléze však NSS zrušil rozhodnutí předchozí rozhodnutí Městského soudu⁹².

účasti veřejnosti. První územní rozhodnutí pro celou dálnici D8 soud zrušil již dne 17. 6. 2010, takže bylo nutné vydat nové rozhodnutí.

⁸⁹ Ústavní stížnost ze dne 13. prosince 1996 č.j. II.ÚS 348/96.

⁹⁰ Pozn.: Např. oplocení, ekokoridory, zákaz stavby čerpacích stanic a odpočívadel atd.

⁹¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.5.2009 č.j. 6 Ca 162/2008-184

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2011 č.j.6 As 8/2010-323. Stát si po několika prohraných sporech připsal u Nejvyššího správního soudu (NSS) úspěch v jednom ze sporů o dálnici D8. NSS zrušil verdikt Městského soudu v Praze, který si v roce 2009 vyžádal důkladnější odůvodnění výjimek z ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů při stavbě v Českém středohoří. Podle NSS však ministerstvo životního prostředí postupovalo správně a v řízení o výjimkách již nelze znovu otevírat otázku vhodného vedení trasy D8. Stát vede s ekology řadu dalších složitých sporů o kontroverzní dálnici. Nyní rozhodnutý spor o výjimky se týká dvou zvláště chráněných druhů rostlin - lilie zlatohlávkou a medovníku velkokvětého - a několika druhů živočichů, například čmeláků, mravenců, krajníka hnědého a řuhýka obecného.

Zákonem č. 218/2004 Sb. bylo změněno původní ustanovení §43 tak, že o výjimkách ve zvláště chráněných územích mohla rozhodovat jen vláda ČR. Povolování výjimek nepodléhá správnímu řádu. Vláda ČR totiž již není orgánem státní správy, takže rozhodnutí o výjimce mělo formu usnesení vlády. Důsledkem vyloučení aplikace správního řádu bylo mimo jiné i znemožnění účasti veřejnosti v procesu rozhodování. Žadatel o výjimku podle §43 nemůže uplatňovat žádná práva, včetně toho, že nemá k dispozici žádné opravné prostředky. Tehdejší úprava §43 trpěla závažnými legislativními nedostatky a žádala si další novelizaci. Problematická byla především závaznost daného usnesení vlády pro fyzické a právnické osoby. Usnesení vlády je totiž závazné pro ústřední orgány státní správy a pro orgány obcí a krajů na úseku přenesené působnosti. Závaznost pro ostatní subjekty není právními předpisy vymezena. Je upravena pouze v jednacím řádu vlády, který není právním předpisem, ale interním předpisem vlády. Je zjevné, že novela z roku 2004 byla vydána a vznikla kvůli příliš dlouhému projednávání problematiky výstavby dálnice, proto vcelku nesystematicky převedli poslanci pravomoc udělování výjimek na vládu ČR, rozhodování samotného Ministerstva životního prostředí se poslancům jevílo jako podjaté a ovlivněné ekologicky orientovanými nevládními neziskovými organizacemi. Další novelizace se §43 dočkal zákonem č. 349/2009 Sb. Odstranil formální nedostatek formy usnesení vlády, ale přesto je formulace výjimky dosti nejasná. Předpokladem vydání výjimky zůstává stále převážení veřejného zájmu⁹³ nad zájmem ochrany přírody. Současná úprava určuje jako příslušný orgán Ministerstvo životního prostředí, přičemž ale výjimku musí schválit předem vláda ČR a poté Ministerstvo životního

⁹³ Pozn.: Na pojem veřejný zájem odkazuje řada právních předpisů bez toho, aniž by ho konkrétně definovaly. Samotná definice veřejného zájmu v nějakém konkrétním právním předpise by však byla spíše ke škodě věci a tím i podstaty veřejného zájmu. Otázkou veřejného zájmu se několikrát zabýval i Ústavní soud, který došel v nálezu ze dne 28. června 2005 327/2005 Sb. k závěru, že ne každý kolektivní zájem lze označit za veřejný zájem společnosti. Pojem veřejný zájem je nutno chápat jako zájem, který by byl obecně prospěšný.

Otázku obecného zájmu řešil ve své publikaci F.A. Hayek - Právo, zákonodárství a svoboda (díl II., Academia Praha, 1991) na straně 14 „často se mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti, avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu. Celé dějiny vývoje demokratických institucí jsou dějinami boje za to, aby se jednotlivým skupinám zabránilo ve zneužití vlády ve prospěch kolektivních zájmů těchto skupin.“ Veřejný zájem musí být vždy posuzován v konkrétní věci v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších zájmů. Zjišťování veřejného zájmu je typicky pravomocí moci výkonné, nikoli moci zákonodárné. Při zjišťování veřejného zájmu je na místě, aby ten zájem, který převážil nad zájmy ostatními, byl v daném rozhodnutí náležitě odůvodněn. Tudíž v tomto konkrétním případě požadavku udělení výjimky je pochopitelné, že důkazní břemeno nese žadatel a měl by prokázat, v čem jeho požadavek výrazně převažuje nad zájmem ochrany přírody. Zájem na ochraně přírody je pochopitelně též veřejný zájem.

prostředí vydává rozhodnutí o výjimce na základě jeho usnesení.

7.1.3 Alternativy vedení trasy

Během schvalování úseku přes CHKO se objevilo několik alternativních variant, navržených především nevládními organizacemi Děti Země za účelem minimalizovat negativní dopady na krajinu, faunu a životní prostředí obecně. Nejvýznamnější byl návrh vůbec nestavět dálnici v CHKO, který byl podpořen i řadou podpisů v rámci petice proti dálnici v CHKO⁹⁴. Návrh požadoval úplné zastavení výstavby dálnice D8 a využití rychlostní silnice R7 až do Postoloprty, kde by se trasa odkláněla na nově vybudovanou dálnici do Mostu, odkud by se dále napojovala na čtyřpruhovou silnici I/13, po níž by pokračovala do Bystřan u Teplic, kde by se napojila na R63, která se napojuje u Řehlovic na již vybudovaný úsek dálnice D8 a dále podle původních plánů na českoněmeckou hranici. Takto navržený způsob tranzitivity by vytvořil severozápadní obchvat celé CHKO České středohoří, ale jeho odpůrci celkem snadno argumentovali tím, že celý obchvat je příliš dlouhý oproti původnímu řešení, a že by v praxi nebyl moc využíván, což by nepřineslo úlevu obcím, přes které by se i nadále projíždělo. Faktickou výhodou severozápadního obchvatu CHKO by byla nižší cena, protože by došlo pouze k úpravě již vybudovaných silnic a také by nedošlo k výstavbě dálnice v CHKO. Jako další varianta se nabízel dlouhý tunel a to tak, že téměř celý úsek dálnice 0805 dálnice D8 by byl pod povrchem země. Je však pochopitelné, že realizace tohoto projektu by byla výrazně dražší a také by trvala delší dobu. Výhodou by však byla její šetrnost ke krajině, fauně a snadná zimní údržba. Třetí zamítnutou variantou byla varianta s jedním tunelem místo dvou tunelů (Prackovice a Radějčín). Postavit jen jeden tunel 3,35 km dlouhý, tzv. Tunel Kubačka. Proti této variantě se postavily obce poblíž staré silnice s argumentem, že realizace tohoto projektu by zpozdila dokončení stavby celé dálnice o 4,5 roku a zároveň by byla vyšší cena realizace a vyšší náklady na jeho údržbu. Tato varianta už přišla de facto pozdě (rok 2005), protože by musely být změněny zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, což Ústecký kraj zamítl a postavil se tak na stranu investora ŘSD. Po více než 10 letech sporů oficiálně 6.11. 2007 začala výstavba posledního úseku dálnice D8 podle původního plánu.

⁹⁴ Viz <http://tunelkubačka.ecn.cz/index.php?co=podporit#vyzva>

7.1.4 Významná soudní rozhodnutí týkající se daného úseku dálnice D8⁹⁵

Nejvyšší správní soud již v rozhodnutí ze dne 14.2.2008, č.j. 1 As 37/2005 – 154, že krajský úřad Ústeckého kraje chyboval při povolování stavby v úseku Lovosice – Řehlovice. Rozhodnutí krajského úřadu proto Nejvyšší správní soud musel zrušit. Pochybení krajského úřadu Ústeckého kraje spočívalo v nedodržení požadavků na účast veřejnosti a zároveň procesech EIA a SEA. NSS dal za pravdu účastníkům, kteří tvrdili, že se nemohli vyjádřit k vlivům D8 na krajinný ráz, protože Správa CHKO České středohoří jim neoznámila zahájení daného řízení. O řízení se účastníci (občanská sdružení) dozvěděli až vydáním rozhodnutí o umístění dálnice na území CHKO a o zásahu do krajinného rázu. NSS uznal toto neoznámení zahájení řízení jako podstatnou procesní vadu, která má vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Dále poukázal na nedostatky v procesu EIA. NSS vyhověl dále stížnosti na nezákonné strategické posuzování vlivů koridorů D8 na životní prostředí, které předcházelo konkrétnímu posuzování variant. Nezákonnost procesu SEA spatřovali účastníci opět v nepřítomnosti veřejnosti, kdy byly vyřazeny tunelové varianty dálnice a po té následný proces EIA proběhl jen s jediným koridorem se dvěma variantami bez dlouhých tunelů. NSS konstatoval, že krajský soud zaměnil stanoviska SEA a EIA, ačkoliv žaloba mezi nimi důrazně rozlišuje a tím se ani nemohl dostat k podstatě námítky (tvrzením, že veřejnost byla opomenuta již v SEA) NSS dal za pravdu opět účastníkům. Dalším bodem, kdy dal NSS za pravdu účastníkům byl spor o schválení územního plánu většího územního celku okresu Litoměřice s jedním koridorem dálnice bez předchozí povolené výjimky stavět v CHKO novou dálnici.⁹⁶ "Soudní rozhodnutí má smysl pro pedagogy, studenty, historiky, ale nemá význam pro ochranu přírody a stavbu dálnice," okomentoval Miroslav Patrik.

Aktuálně ŘSD uvádí na svých stránkách přehled úseků na kterých není možné stavět a důvody, které brání výstavbě. Nejčastěji to jsou různá odvolání sdružení Děti Země a dále, že

⁹⁵ Pozn: Přehled významných soudních rozhodnutí ve věci D 8:
Rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 22.9.2008 č.j, 91/2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.5.2009 č.j, 15 ca a 1 as 111/2008 – 363
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2010 č.j, 1 as 91/2009-83
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.6.2007 č.j1 As 39/2006-55
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8. 2007 č.j1 As13/2007
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.6.2006 č.j5 As 39/2006-46
⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správní soudu ze 14.2. 2008 č.j. 1 As 37/2005-154

není udělena platná výjimka z biotopu nebo z chráněných rostlin a živočichů. Celkem není možno stavět na necelých 5 km dálnice, zároveň se na svých stránkách ŘSD vyjadřuje velmi kriticky k aktivitám sdružení Děti Země, kdy jim dává za vinu zdržování stavby dálnice. Faktem ale zůstává, že ŘSD jako investor měl dostát všem zákonným povinnostem v procesech schvalování dálnice, což bezesporu neučinil.

7.1.5 Shrnutí sporů o dálnici D8

Kritici nazývají metodu schvalování dálnic v ČR salámovou metodou. Mají tím na mysli, že celá dálnice D8 je rozdělena do 7 dílčích staveb. Zdá se být praktičtější, aby dálnice byla schválena jako stavba jediná. Je fakt, že v situaci, kdy dnes je postaveno přes 95% dálnice, nenabízí se již prakticky žádné varianty, jak vyhovět a dostát všem požadavkům nevládních organizací vzhledem k již vynaloženým nákladům investora, které přibližně do dnešního dne činí 3 mld. Kč. Nevládní organizace v čele s organizací Děti Země volají po tom, aby právní řád umožnil zbořit ilegálně postavenou stavbu, tzv. černou stavbu. Tak by nic nebránilo tomu, aby tak učinil i stát, který stavby ilegálně schválil i provedl, je sám na své náklady též zboural. Tím sdružení v čele s Dr. Patrikem chce prosadit ekologicky šetrné podpovrchové řešení úseku dálnice tzv. tunelu Kubačka. Toto řešení je však z praktických důvodů téměř vyloučeno i proto, že stavba dálnice v daném úseku neodpovídá definici tzv. černé stavby podle stavebního zákona (tou je totiž stavba realizovaná bez stavebního povolení a tím realizované objekty nejsou). I přesto, že aktivity nevládních organizací svojí činností zpomalují samotnou stavbu potřebného úseku dálnice, je třeba si uvědomit, že tyto aktivity jsou do budoucna přínosem. Sdružení Děti Země se bezesporu podařilo prokázat, že při procesech schvalování a plánování dálnice docházelo k závažnému porušování právních předpisů.

Dálnice už měla být dávno postavená a nabízí se varianta, že ideální řešení by bylo schválit hned na začátku variantu koridoru s tunelem Kubačka a především respektovat zákony, které umožňují najít řešení staveb, které mají minimální dopad na životní prostředí tím spíše, když se zde jedná o chráněnou krajinnou oblast. Přesunutí pravomoci udělit výjimku ze zákona o ochraně přírody a krajiny z ministra životního prostředí na vládu se zdá být motivováno jiným zájmem než zájmy k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k

ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji, jak uvádí §1 zákona na ochranu přírody a krajiny. V současné situaci těsně před otevřením dálnice D8 nejde o to již zastavit výstavbu dálnice. Ale je nutné se poučit z těchto mnohých chyb pro budoucnost. Stát musí respektovat zákony a nepodléhat mocným vlivům lobby, které měly evidentně zájem stavět na povrchu

8 ZÁVĚR

Obor životního prostředí je kategorie složená z mnoha odvětví a dotýká se mnoha dalších oborů. Podobně právo životního prostředí je oborem tvořeným z mnoha složek a jednu z těchto složek tvoří územní plánování. Naopak územní plánování lze považovat za složku mnoha různých jiných oborů, jako např. správní právo, ale dále i neprávní obory, např. stavební inženýrství, ekonomie a dále i sociologie. Tento fakt způsobuje, že právní úprava v oblasti územního plánování je roztržité, což je možno považovat za nedostatek, neboť právní předpisy netvoří konzistentní celek. Aby územní plánování mohlo být efektivním prostředkem ochrany životního prostředí, není ovšem zcela nezbytné mít perfektní konzistentní právní úpravu. I když pro zjednodušení a zprůhlednění problematiky by to bylo ku prospěchu věci. Jako základní nedostatek při procesech územního plánování jsem při tvorbě mé diplomové práce spatřoval fakt, kdy strany hájící své zájmy nepřesně informují o detailech stavby, které např. ještě nebyly oficiálně schváleny. Mám tím na mysli např. skutečnost, kdy různá ekologická hnutí informují občany o tom, že určitý úsek dálnice povede přesně přes jejich pozemek a ten je např. zatím zanesen pouze v Politice územního rozvoje. Tudíž nikdo ještě ani nemůže vědět, kudy dálnice přesně povede. Ale toto šíření mylných resp. zavádějících informací není pouze činností některých ekologických aktivistů, ale podobné chování vykazují i státní orgány. Ty naopak např. ve fázi, kdy je určitý úsek dálnice zanesen do krajských zásad územního rozvoje, informují o tom, kudy přesně povede daný úsek pod povrchem země. Je zřejmé, že se takto snaží získat podporu pro svůj projekt, a při tom není možné v praxi efektivně zajistit, aby daný úsek opravdu vedl pod povrchem země. Tudíž je na místě takové jednání označit za jednání obcházející zákon. Obě strany stojí proti sobě, tedy strana podporující výstavbu liniové stavby a strana, která je proti dané výstavbě. Často zneužívají špatné informovanosti veřejnosti a udávají nepřesné údaje. Tyto údaje vzhledem ke konkrétní fázi územně-plánovacích procesů ještě např. nemohou vůbec existovat nebo mohou existovat, ale nemusí být závazně schváleny a již se předkládají veřejnosti jako údaje oficiální. Účelem je pochopitelně podpořit prosazení svých vlastních zájmů, které bývají především ekonomické. Toto je častý problém při schvalování koridorů liniových staveb.

Na popisu výstavby vybraných úseků dálnice a rychlostní silnice jsem poukázal právě na fakt, že často sebelepší právní úprava nemusí garantovat právní jistotu. Toto dobře vystihuje udělování výjimek, kdy vláda ČR je ochotna akceptovat situaci, kdy je povinna schvalovat každou bezvýznamnou výjimku. Za to, že získá možnost investic do úseku dálnice v chráněné krajinné oblasti. Domnívám se tedy, že není třeba přijímat novou právní úpravu v oblasti výstavby liniových staveb. Účelněji se jeví respektovat platné zákony a to především nikoli jen co do gramatického výkladu, ale je třeba ctít především účel zákona. Problematika liniových staveb je logicky propojena s obrovskými investicemi investorů, které dále v souladu se studií proveditelnosti mohou přinášet hospodářský růst do předmětných oblastí. Síla investic nesmí mít v žádném případě silnější, než platné a účinné právo na ochranu životního prostředí. Je neakceptovatelné měnit nesystémově platnou právní úpravu tak, jak se v dané konkrétní situaci hodí zájmům investorů. Je třeba na druhou stranu však zmínit, že právní úprava v dnešní době se již více stabilizovala a předpokládám, že podobné excesy, jaké představuje výjimka u stavby D8 nejsou dnes možné.

Považuji však za vhodné zapracovat do dnes účinného stavebního zákona novelu, která by definovala liniovou stavbu. V duchu této novely považuji dále za vhodné omezit počet stavebních úřadů, na kterých se musí liniové stavby projednávat.

Platná právní úprava musí být na jednu stranu efektivní tak, aby záměry mohly být provedeny, na druhou stranu však musí poskytnout možnost k zapojení veřejnosti tak, aby opravdu všechny stavby byly stavěny ve veřejném zájmu. Najít tuto rovnováhu je základním požadavkem právní úpravy v oblasti územního plánování liniových staveb.

Z výše naznačených důvodů si nemyslím, že by bylo užitečné, jak jsem v úvodu mé práce zmiňoval, schvalovat zvláštní zákon pouze pro účely územního plánování liniových staveb nebo konkrétně pouze dálnic a rychlostních silnic. Užitečné by bylo v praxi respektovat stávající právní úpravu, která je ale z pohledu laické veřejnosti značně komplikovaná a těžko uchopitelná.

Minimálním požadavkem se mi zdá donutit státní orgány, aby respektovaly dané fáze územně-plánovací dokumentace a neslibovaly to, co po té nejsou povinny plnit. To, že tato

taktika zůstane častým nástrojem prosazení zájmů ekologických aktivistů a zůstane asi i nadále, je fakt. Nicméně to je právě oblast, kde by státní orgány na úrovni krajů a obcí měly podávat informace a poučit tak veřejnost, o čem se vlastně v daný okamžik konkrétně jedná a jaké možnosti má veřejnost v konkrétní situaci k prosazení svých legitimních zájmů. Shrnujeli tedy nedostatky, které jsem objevil v nejednotné a nekonzistentní materii zákonů upravujících územní plánování, zvláště pak v oblasti výstavby liniových staveb, domnívám se, že je na místě zmínit ještě malou závaznost procesů EIA/SEA. Příslušný úřad vydává na základě veřejného projednání pouze stanovisko ke koncepci, které má dále pro dotčené správní úřady a dotčené územní samosprávné celky velmi malý význam. Prakticky se dá shrnout, že význam stanoviska je pouze procesní. Při rozhodnutí nepoužít stanovisko v následných řízeních podle správního řádu, stačí pouze vysvětlit, z jakých příčin stanovisko nebylo použito, a to je veškerý praktický dopad stanovisek. Stanoviska zpracovatelů mají tedy pouze charakter expertního doporučení a v žádném případě zpracovatelé nemají právo veta. Obecně jsou dnes však stanoviska obvykle respektována. Pro účely územního plánování jako prostředku ochrany životního prostředí by bylo vhodné zvýšit význam stanoviska SEA. Minimálně tak, aby se zpracovatelé posudku mohli dále vyjadřovat k odůvodněním odmítajícím použití výstupů SEA a označovat je eventuelně na nějaké hypotetické stupnici za relativně akceptovatelné až absolutně neakceptovatelné. Přesto z hlediska zastupitelské demokracie je bohužel neakceptovatelné, aby zpracovatelům SEA příslušelo právo veta.

9 RESUMÉ

In the beginning of my thesis I attempt to define spatial planning. I mention a lot of problems connected together as to why it is quite difficult to establish an official definition of spatial planning. The problem is that in every country there are different legal systems, all with different definitions of spatial planning. There are so many definitions of spatial planning, and not one of them is all encompassing. For example, one well-defined definition was adopted in 1983 by the European Conference of Ministers responsible for Regional Planning (CEMAT): "Regional/spatial planning gives geographical expression to the economic, social, cultural and ecological policies of society. It is at the same time a scientific discipline, an administrative technique and a policy developed as an interdisciplinary and comprehensive approach directed towards a balanced regional development and the physical organisation of space according to an overall strategy." Spatial planning is a natural method of human thinking that has been utilized by man from the beginning of time. The difference between the first civilizations and modern civilization has been in the types of objectives considered and the purposes for of spatial planning. The most important purpose was the Welfare Revolution in the spatial planning, when the objective of sustainable development came like an indispensable part. Sustainable development is the key for modern spatial planning because it is the unifying factor among the different systems.

In the beginning of the thesis, I summarize the instruments used in spatial planning in the Czech legal system. These instruments contain Czech Building code č. 183/2006 Sb I. I discuss how the public can join the process of creating these legal instruments. The first condition in joining these processes is logically for the public to be well informed. Throughout the entire thesis, I compare how the public is informed with the UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, usually known as the Aarhus Convention, on 25 June 1998.

I will then compare how the Czech public is informed and how they join the processes of creating the spatial planning legal instruments in real life. It is essential to check which influence the public can have for a concrete highway. I will only consider the creation of the

highways because they have such a huge impact throughout the entire countryside. The impact of the highways is another chapter. This topic is about the fragmentation of the landscape. The highway presents a very good example of a barrier that impacts the flow of animal migration. From this perspective, spatial planning of highways must consider the effects of making a barrier, so as to prevent the interruption of animal migration. In practice, a lot of possibilities must be considered in order to eliminate or even simply limit the barrier effect. At first it is important to determine the areas where the highways should not be constructed at all. These areas are very useful to make studies about migration patterns. If the highway is really necessary, it is obligated to assess the ecological impact of building the highway. For instance, a possible solution could be to construct the highway mostly underground or to construct bridges, which would provide the animals a place to safely cross. The highways in respect to sustainable development can never stop animal migration. To divide the landscape into small fragments, where the ecosystem cannot work naturally is something that can never happen in the modern system of spatial planning. As I have already mentioned, spatial planning contains the ideas from the Rio Declaration on Environment and Development.

One of the most important part of my thesis focuses on the processes of both the Environmental Impact Assessments (EIA) and the Strategic Environmental Assessments (SEA). EIA is a process where the main objective is to decide what type of impact the building project will have the environment. It is highlighted throughout my thesis that the EIA are mostly done by the specialist, but in my point view the lack of Czech EIA processes that the output is not official legal instrument but in deed it is only a scientific opinion about the impact of the construction which has no legal standing. Therefore, with the lack of Czech law, the output of the EIA process serves only as a recommendation. It is true that the EIA output is widely respected because of the natural authorities of the specialists who were part of the EIA process.

In my thesis I want to determine if there are reasons to create a new code, especially in concern with the construction of highways, such as in Germany or to determine whether the general building act is enough. In the consequences of my thesis, the general Czech building

code is suitable, and it is not necessary to create a brand new code. However, the construction of highways is very special. Since their length is so huge and because they cross many different regions, and it may cause problems. Construction of highways will always create some negative impact on the environment, but on the other hand, it will also create a positive economic impact. The positive economic impact is the main reason why regions want to have highways built over their land. From this point of view, it seems to be useful to use a special code when approving the future plan for a highway. Since it can be just one state office which will make the final decision of the future plan, regional offices will not be able to compete to get the plan of the future highway on their area. Therefore, having a special code for the construction of highways seems to be useful, but on the other hand, respecting the law is most important. In the Czech legal system, I found that the general Czech building code was good enough because the process is shown to work.

The construction of the highways brings great investments, which are always attractive. However, from this point, the approval of highway construction must be done in respect to sustainable development, even though it may be difficult to resist such a tempting offer.

Abstrakt

V úvodní kapitole se zabývám nástroji územního plánování a kladu důraz na možnosti zapojení veřejnosti do tvorby těchto nástrojů. Zapojení veřejnosti do tvorby těchto nástrojů je podmíněno vědomostí veřejnosti o existenci schvalovacích procesů, proto musí být o nich dostatečně a včas informována. Míru informovanosti veřejnosti o procesech územního plánování porovnávám v situaci konkrétní výstavby silnice a dálnice. Dále se problematikou informovanosti veřejnosti zabývám v kapitole věnované principu informovanosti. Celá práce se zaměřuje na výstavbu liniových staveb, proto se též zabývám jaké eventuální negativní dopady liniové stavby představují. Největší hrozba spočívá v tzv. fragmentaci území. Liniové stavby musí být stavěny tak, aby neohrožily přirozený ekosystém a neohrožily přirozené potřeby živočichů.

Abstract

In the beginning of the thesis, I summarize the instruments used in spatial planning in the Czech legal system. These instruments contain Czech Building code č. 183/2006 Sb. . I discuss how the public can join the process of creating these legal instruments. The first condition in joining these processes is logically for the public to be well informed. Throughout the entire thesis, I compare how the Czech public is informed with the Aarhus Convention. Then I compare how the Czech public is informed and how they manage to join the processes of creating the spatial planning legal instruments in real life.

Klíčová slova

územní plánování: spatial planning

princip informovanosti: the governance of information

dálnice: highways

Příloha č. 1.

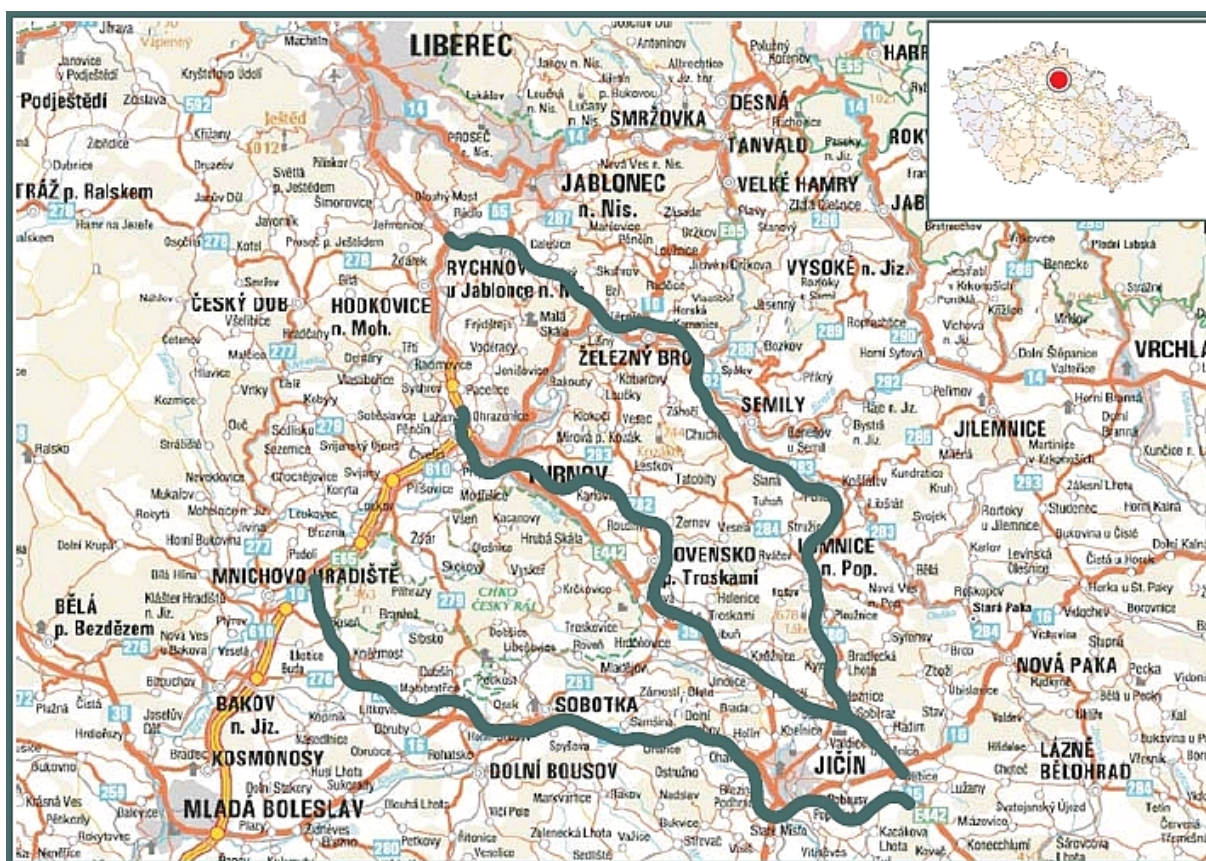
Rychlostní silnice R35

Spory o vedení trasy mezi Jičínem a Libercem trvají již více než 5 let, a přesto stále ještě neexistuje definitivní řešení. Specifickým problémem je fakt, že vymezené koridory se nenachází na území jednoho kraje. Vymezeny jsou tři varianty koridorů, z toho dva koridory vedou přes území Libereckého kraje a jeden přes Středočeský kraj. Rychlostní silnice R 35 je podle vládní Politiky územního rozvoje mezi Hradcem Králové a Libercem součástí sítě transevropských koridorů TEN-T. I když odborníci z firmy CityPlan, která provedla studii proveditelnosti a zpracovala model tzv. dopravní účinnosti jednotlivých variant, považují úsek za pouze doplňkový tah, tím hlavním tahem bude E55, která vede v ČR po dálnici D8 (viz dále) a přes Český ráj transkontinentální doprava údajně jezdit nebude „Němci se totiž zatím tváří tak, že nepřipustí, aby přes jejich území z Hrádku nad Nisou a dál vedla rychlostní komunikace. Teoreticky by lidé z Německa mohli na Turnov jezdit živelně, ale to se jim nevyplatí – to by se museli u Drážďan vydat na Žitavu a pak po silnicích I. třídy dojet do Hrádku nad Nisou. Jenomže za tu dobu už budou po D8 v Ústí nad Labem. Tak proč by to dělali?“ Ale i přes tuto argumentaci R 35 nepochybně spoludotváří systém TEN-T.

V současné době podle studie proveditelnosti⁹⁷ zveřejněné Libereckým krajem existují tři varianty koridorů, kudy by silnice mohla vést. Studie vznikla na základě požadavku české vlády. Konzultací při přípravě studie se proto účastnili nejen zástupci všech krajů, kterých se výstavba zmíněného úseku týká (tedy Středočeského, Libereckého a Královéhradeckého), ale i například Ministerstva dopravy nebo Ministerstva životního prostředí (MŽP). Právě Ministerstvo dopravy mělo podle PÚR konečnou variantu vybrat, a to v součinnosti s MŽP. vybrat jeden koridor pro tzv. Politiku územního rozvoje (PÚR).

⁹⁷ Pozn.: Studie proveditelnosti (Feasibility Study), někdy též označovaná jako technickoekonomická studie, je dokument, který souhrnně a ze všech realizačně významných hledisek popisuje investiční záměr. Jeho účelem je zhodnotit všechny realizační alternativy a posoudit realizovatelnost daného investičního projektu, jakož i poskytnout veškeré podklady pro samotné investiční rozhodnutí. Studie proveditelnosti slouží nejen k posouzení realizovatelnosti projektu a z hlediska finančního též k zhodnocení efektivnosti využití potenciálně vložených prostředků, tedy ověření smysluplnosti projektu, ale je zároveň i zásadním nástrojem samotného projektového řízení.

Na první pohled nejvýhodnější, ekologicky nejšetrnější a zároveň nejlevnější je tzv. jižní varianta. Tato varianta je označována za jižní, neboť obchází Český ráj z jihu. Naopak výhodou severní varianty je především hlavně dopravní obslužnost. V případě výstavby severní varianty by cesta mezi Jičínem a Libercem byla rychlejší. Muselo by však nutně při výstavbě dojít k rozdělení CHKO Český ráj na dvě části. Uvažuje se dále i o tzv. superseverní variantě obcházející Český ráj ze severu, ale náklady na její výstavbu jsou nepoměrně vyšší než na předchozí dvě varianty. Podle nejnovějších informací z listopadu 2011 už ani Liberecký kraj nepodporuje výstavbu superseverní varianty. Stále není rozhodnuto, která z tras se bude stavět. Ani schválená Politika územního rozvoje nevyjasňuje situaci. Domnívám se, že by bylo vhodné, aby se v podobných konfliktních případech rozhodovalo na celostátní úrovni, aby byly výhody a nevýhody jednotlivých variant posuzovány komplexně na celorepublikové úrovni a nikoliv, jak je tomu v současné době na krajské úrovni, kde zastupitelé snadněji podléhají lobbistickým skupinám. Řešení situace má přinést územní studie vypracovaná Ministerstvem pro místní rozvoj, která ale stále ještě není vyhotovena.



Podle propočtů vyplývajících ze studie, nejlevnější by bylo postavit jižní variantu –

náklady by se měly pohybovat kolem 15 miliard Kč. O celou třetinu této částky je dražší varianta severní, jež by vyšla na cca 20 miliard Kč. Důvodem vyšší ceny je zejména nutnost vybudovat na této trase několik tunelů. Zdaleka nejvíc by však stálo vybudování superseverní trasy, která vede členitým terénem – zvláště kolem Železného Brodu by jeden tunel navazoval na druhý, což by bylo ještě pravidelně prokládáno dlouhými mosty. Celkové náklady na superseverní variantu jsou tak odhadovány na přibližně 37 miliard Kč, přičemž ve studii stojí, že neúměrná ekonomická náročnost tohoto koridoru není vyvážena výhodami plynoucími z jiných parametrů. Vedle nejnižších celkových nákladů je jižní varianta nejlevnější i cenou na jeden kilometr výstavby silnice – ta v jejím případě činí přibližně 350 tisíc Kč, zatímco u severního koridoru celých cca 560 tisíc Kč, a u superseverního dokonce přibližně 830 tisíc Kč. V následující části představím výhody a nevýhody navrhovaných koridorů. Chci tím dokázat, jak komplikované je rozhodnutí o tom, který koridor vybrat a tím poukázat na to, že výběr by měl být v rukou opravdových odborníků.

Ze studie vcelku jednoznačně vyplývá, že z hlediska ochrany lidského zdraví a ochrany přírody je nejvýhodnější jižní varianta. Severní varianta se jeví též jako realizovatelná, ale akumuluje se v ní celá řada faktorů činící tento koridor méně vhodným: např. vyšší vliv na obyvatelstvo, vliv na vodní zdroje, na chráněné oblasti přirozené akumulace vod, nadregionální biokoridory, dělicí efekt mezi částmi CHKO Český ráj, ovlivnění krajinných dominant, vizuální a hlukové narušení turisticky atraktivních oblastí, Geopark Český ráj aj. Superseverní koridor podle odborníků vykazuje vůbec nejhorší vliv na obyvatelstvo a navíc prochází územím s vysokou hodnotou krajinného rázu. Pro realizaci superseverní varianty by musely být vykáčeny rozsáhlé plochy lesů a realizace by měla silné dopady na přírodně velmi cenné údolí Jizery. Realizace superseverní varianty se v zásadě nedoporučuje.

Hodnocení koridorů však není možno provádět pouze z hlediska ochrany lidského zdraví a ochrany přírody. Je třeba vnímat i negativní dopady jižní varianty na zábory zemědělské půdy. Naopak kvůli severní variantě by muselo být zbouráno několik nebytových objektů. Superseverní varianta vychází i z těchto dalších hledisek jako nejméně vhodná. Ministerstvo životního prostředí ve svém stanovisku ke studii považuje i severní variantu za realizovatelnou, ale pouze za podmínek, že by byla přijata celá řada ochranných opatření. Shoda na ministerstvu životního prostředí je v tom, že vůbec nejhorší varianta by byla nechat

situaci v současném neuspokojivém stavu.

Ve všech ohledech se tedy zdá být nejvýhodnější jižní varianta, přesto v jednom aspektu severní varianta vítězí. Severní varianta je totiž celkově kratší a tak i rychlejší. Zároveň studie uvádí, že vybudování severní varianty by přineslo větší ekonomický rozvoj pro její uživatele, tedy pro obyvatele v dané oblasti, především Semil a Železného Brodu. Dále studie uvádí, že je pravděpodobné, že vybudováním jižní varianty by většina řidičů nadále využívala starou silnici I/35. Na silnici I/35 již byly vybudovány obchvaty obcí a tím se atraktivita této silnice zvyšuje, tudíž v případě realizace jižní varianty by nedocházelo k maximálnímu využití této trasy. Tudíž investice do této varianty by se minula účinkem.

Podstatnou součástí schválení finálního koridoru je zapojení veřejnosti. V této oblasti původně zastupitelé Libereckého kraje slibovali zveřejnění studie, ale pak odmítli veřejné zveřejnění s tím, že se studií byli seznamováni pouze zastupitelé dotčených obcí. Nakonec ale 21.června 2009 uspořádali první veřejné představení studie v Kozákově. Nejvýznamnější roli ze zástupců veřejnosti sehrála koalice občanských sdružení S.O.S. Český ráj v čele s Markétou Kovaříkovou, která ostře zkritizovala fakt, že lidem stále nebyla představena kompletní studie. Dále, že představitel kraje a odborníci neodpovídají na jejich otázky a nevysvětlují, jak vlastně k závěrům studie dospěli. Navíc upozornila, že představované trasy jsou jen návrhy, o nichž se v současnosti vůbec nerozhoduje, rozhoduje se pouze o koridorech. „Mně připadá skoro jako podvod na lidi, že jim kraj ukazuje nějaké vizualizace s tunely apod.“ řekla později Ekolistu. „Snažit se někoho přesvědčit, kde všude bude tunel, když se teď jen vybírá koridor a když se navíc v současnosti chystá změna technických norem tak, aby se eliminovaly tunely a mosty na trasách kvůli zlevnění výstavby silnic a dálnic, tak to mi připadá slušně řečeno zavádějící.“ V následujícím projevu nadále chtěla, aby byly vysvětleny nesrovnalosti ve studii ohledně bodů znevýhodňujících jižní variantu. Přestože někteří zpracovatelé studie byli v Kozákově přítomni, neodpovídali, ani nijak nevysvětlovali body, které byly kritizovány koalicí občanských sdružení S.O.S. Český ráj. Na základě toho, že prakticky nedocházelo k žádné diskusi, označili přítomní akci za divadlo pořádné Libereckým krajem k prosazení severní varianty. S tímto výrokem naopak nesouhlasil krajský radní Martin Sepp, který tvrdil, že Liberecký kraj je nestranný „Trvám na tom, že jako Liberecký kraj nepreferujeme žádnou z variant,“ řekl Ekolistu. „Věděli jsme, že je to konfrontační téma, protože ale nechceme hrát politiku ODS, která to neřešila a rozhodovala

bez lidí, uspořádali jsme prezentaci. Že má prezentace chyby, to asi má,“ připustil Martin Sepp.

Setkání v Kozákově tedy nepřineslo žádné konkrétní výstupy, přesto je třeba sledovat, kam rozhodování o navržených koridorech postoupilo dále. Vybraný koridor by měl být obsažen hned ve dvou nástrojích územního plánování, a to v celostátní Politice územního rozvoje a v krajských Zásadách územního rozvoje. Otázkou zůstává, jestli se tedy vybraný koridor objeví v Zásadách územního rozvoje Libereckého kraje nebo v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje. V ZÚR Libereckého kraje je již údajně jedna varianta zanesena, a to pochopitelně ta severní. „V ZÚR je zatím návrh Libereckého kraje, který vyplývá z dostupných informací z období, kdy se Zásady územního rozvoje zpracovávaly. Je tam nabízený severní koridor, protože jako Liberecký kraj nemůžeme projektovat na cizím území (jižní koridor vede přes Středočeský kraj – pozn. aut.), a protože jsme v té době neměli žádné oficiální podklady pro superseverní variantu. Jestliže bude do PÚR vybrán jiný koridor, potom se Liberecký kraj musí přizpůsobit,“ říká k tomu vedoucí odboru územního plánování Libereckého kraje Kateřina Lauermannová. Na celostátní úrovni jsou naopak ve sporu Ministerstvo dopravy podporující severní variantu a Ministerstvo životního prostředí podporující jižní variantu. Technicky pro Zásady územního rozvoje kraj potřebuje souhlasy obcí. Rozdělení České republiky na kraje a stávající systém územního plánování, bude mít důsledky, s kterými se nejspíš nepočítalo. „Když jako krajský reprezentant objíždíte obce v Libereckém kraji, tak s nimi logicky nemluvíte o jižní variantě, protože ta vede Středočeským krajem,“ uvažuje František Pelc z MŽP. „Já proto kraj trochu podezřívám, že přestože jsou ty tři varianty vyhodnocené a celkem jasně krystalizuje, že by jižní varianta byla nejlevnější, nejšetnější a z hlediska obslužnosti přijatelná, tak kraj obcím předkládá k vyhodnocení dvě varianty: superseverní a severní. A protože superseverní koridor je velmi drahý a má i další problémy, může od něj kraj ustoupit a je zase zpátky u severní varianty.“ Jeho slova nepřímo potvrzuje i krajský radní Martin Sepp. Jemu samotnému je prý jedno, který koridor bude vybrán. „Pokud se to udělá šetrně, tedy ‚zeleně‘, tak je přijatelná každá z variant. Nejhorší je nedělat nic.“ Jižní varianta je ale podle něj problematičtější kvůli svému vedení přes střední Čechy. „Protože jde o ožehavé téma, snažil jsem se jednat se Středočeským krajem, jak by se tvářili na jižní variantu. Pro nás by totiž bylo nejjednodušší to odsunout, přehodit jižní variantu Středočeskému kraji a říct jim, ať se starají. Jenomže pro Středočeský kraj tahle

silnice bohužel není prioritou, ti řeší obchvat Prahy a podobné věci, takže kdybychom se rozhodli pro jižní variantu, tak by se dvacet let neudělalo nic.“

Situace ohledně výstavby R35 zůstává tedy nadále nedořešená. Zveřejnění tzv. Superplánu ministerstva dopravy na příštích 15 let nevyjasnilo, jaká komunikace vznikne mezi Jičínem a Libercem, neboť s o ní vůbec nezmiňuje. Jako priority jsou stanoveny dostavby dálnice D8 viz dále a jiné. Se stavbou ale naopak počítá např. územní plán města Turnova, z čehož vyplývá, že radní města Turnova již počítají se schválením severní varianty. Dá se předpokládat, že tuto variantu podporují, protože předpokládají, že městu Turnovu to přinese ekonomický rozvoj. Územní plán města Turnova byl schválen dokonce ještě dříve než Zásady územního rozvoje Libereckého kraje. Dne 12.9.2011 došlo k veřejnému projednávání ZUR Libereckého kraje a mimo jiné se jednalo o budoucí podobě R35. Jednání byla přítomna stejně jako v Kozákově Markéta Kovaříková, která díky podpoře veřejnosti byla v pozici zástupce veřejnosti, viz dále. Martina Kovaříková vytýkala především nedostatečné vyhodnocení vlivu R35 na životní prostředí a vnesla tak požadavek na jeho přepracování, neboť údajně nevychází z žádných logických a objektivně ověřitelných faktů. Zásadní, a v mnohém převratné stanovisko zaznělo z úst zástupce Ministerstva životního prostředí. „Nové vedení Ministerstva probralo všechny argumenty pro a proti a dospělo k názoru, že v tuto chvíli preferuje severní variantu. Neříká ale, že ani superseverní, ani jižní nejsou možné,“ citoval deník MF Dnes Veroniku Šimovou, která je na Ministerstvu pověřena řízením oddělení posuzování vlivů na životní prostředí.

„Pozitivní je, že se za necelý měsíc povedlo sehnat přes tisíc podpisů na naši podporu a díky tomu mají odpůrci severní varianty zástupce veřejnosti, který může k ZUR podat námitku, mající větší váhu než připomínky. Mrzela mě malá účast lidí, kteří dálnici v Českém ráji nechtějí, byť chápu, že po osmi letech odporu už si volný čas udělají pouze někteří. Posun ve stanovisku Ministerstva životního prostředí se dal očekávat vzhledem k tomu, že Ministerstvo po loňských volbách dýchá spíš za průmysl než za přírodu,“ komentovala jednání protidálniční aktivistka Martina Pokorná.

Zásady územního rozvoje Libereckého kraje byly nakonec schváleny dne 13.12. 2011 a podle očekávání byly schváleny včetně trasy představující severní variantu. V důsledku toho všechny obce Libereckého kraje při tvorbě svých územních plánů musí nadále počítat jen se

severní variantou. Tudiž ekologické organizace bojující proti severní variantě v tomto případě neuspěly, nepomohla jim ani petice proti severní variantě, kterou podepsalo přes 15 000 lidí. O konečné podobě trasy R 35 budou nadále probíhat jednání.

Seznam zkratek

EIA	Enviromental Impact Assessments
CHKO	Chráněná krajinná oblast
Listina	Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějšího předpisu
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
NGO	Non-gogovernmental organization
NSS	Nejvyšší správní soud
Sb.	Sbírka zákonů
Sb. m. s.	Sbírka mezinárodních smluv
SEA	Strategic Enviromental Assessments
SWOT	Strengths, Weaknesses Opportunities Threats
UAT	Unfragmented Areas by Traffic
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Použitá literatura

ADAMEC, Vladimír a kol. *Doprava, zdraví a životní prostředí*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2008. ISBN 978-80-247-2156-9.

ANDĚL, Petr a kol. *Hodnocení fragmentace krajiny dopravou: metodická příručka*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2005. ISBN 80-86064-92-1.

ANDĚL, Petr, Ivana GORČICOVÁ a Leoš PETRŽÍLKA. *Atlas vlivu silniční dopravy na biodiverzitu = Impact of the road traffic on biodiversity atlas*. 1. vyd. Liberec: Evernia, 2008.

AUTORSKÝ KOLEKTIV ÚSTAVU ÚZEMNÍHO ROZVOJE A ODBORU ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ MINISTERSTVA PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Obec a územní plánování: Postavení a činnost obcí v územním plánování*. 1. vyd. Brno: Ústav územního rozvoje, 2008.

BAHÝLOVÁ, Lenka, Ján BAHÝL a Tomáš KOCOUREK. *Příklady a judikatura z práva životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-46-2.

BLAŽKOVÁ, Miriam a Jana MACHAČKOVÁ. *Územní rozhodování a ohlašování jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-645-7.

ČERNOHOUS, Pavel a Luděk ŠIKOLA. *Od územního plánování po stavební povolení: kdy a jak se účastnit*. Praha: Zelený kruh, 2007.

ČERNÝ, Pavel a Pavel DOUCHA. *Jak chránit životní prostředí při územním plánování a povolování staveb*. Tábor: Ekologický právní servis, 2001.

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kolektiv. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

DROBNÍK, Jaroslav. *Základy pozemkového práva*. 3. vyd. Nakladatelství Eva Rozkotová publishing, 2010.

HAYEK, Friedrich August. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. 2. vyd. Praha: Academia, 1994. ISBN 80-200-0241-3.

HEGENBART, Miroslav a Bedřich SAKAŘ. *Stavební zákon: komentář*. 1. vyd. Praha: Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-044-7.

HRŮZA, Jiří. *Charty moderního urbanismu*. 1. vyd. Praha: Agora, 2002. ISBN 80-902945-4-5.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Účast veřejnosti při ochraně životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-2947-1.

KOLEKTIV AUTORŮ. *Slovník cizích slov*. 1. vyd. Praha: Encyklopedický dům, 1993. ISBN 80-901647-0-6.

KUŽVART, Petr a Stanislav PAZDERKA. *Právo na informace o životním prostředí*. 2., rozš. Brno: Ekologický právní servis, 2000. ISBN 80-902570-4-6.

MAIER, Karel a kolektiv. *Udržitelný rozvoj území*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2012. ISBN 978-80-247-4198-7.

MATĚJKOVÁ, Pavla. *Účast veřejnosti ve správních řízeních: právní nástroje a možnosti ochrany*. České Budějovice: Calla, 2009. ISBN 978-80-87267-03-5.

MIKO, Ladislav a Hana BOROVIČKOVÁ. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. 2. vyd. Praha: Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-585-8.

NAVRÁTILOVÁ, Alena a Hana ŠIMKOVÁ. *ÚÚR: 15 let Ústavu územního rozvoje 1994-2009*. 1. vyd. Brno: Ústav územního rozvoje, 2009. ISBN 8087318064.

NOVÁK, Jiří. *Doprava, životní prostředí a politika: Sborník názorů na věc*. 1. vyd. Brno: Český a Slovenský dopravní klub, 1993. ISBN 80-901339-2-4.

RŮŽIČKA, Miroslav a Patrik BŘEČKA. *Doprava v územním plánování*. 1. vyd. Praha: KPM Consult. ISBN 978-80-904167-3-4.

ŘEZÁČ, Miloslav. *Dopravní a územní plánování ve městech: teze inaugurační přednášky : k přednesu na jednání Vědecké rady FAST VŠB-TU Ostrava 22.1.2010*. 1. vyd. Ostrava: VŠB - Technická univerzita, 2010. ISBN 978-80-248-2162-7.

VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

Dopravní politika v Evropě z pohledu NGOs: *Sborník z mezinárodní konference nevládních organizací v Praze 27.-29.10.1991*. 1. vyd. Praha: Děti země, 1992. ISBN 80-901355-0-1.

OECD Zpráva o politice, stavu a vývoji životního prostředí: Česká republika. Praha: Ministerstvo životního prostředí České republiky, 2005. ISBN 80-7212-351-3.

Účast veřejnosti a nový stavební zákon: sborník ze semináře. Praha: Zelený kruh, 2007. ISBN 978-80-254-0272-6.

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějšího předpisu.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě.

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

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 pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí.

Zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí

Zákon č. 349/2009 Sb.

Zákon č. 218/2004 Sb.

Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí 124/2004 Sb.m.s,

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

Sbírka mezinárodních smluv částka 53/2004, Sdělení MZV č. 124/2004 Sb.m.s.

Sdělení MZV č. 124/2004 Sb.m.s., uveřejněno ve Sbírce mezinárodních smluv, částka 53/2004

Judikatura

Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27.2.2012 č.j. 15 A 75/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.3. 2008, č.j. 2 Ao 1/2008-51

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005-98

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17.12.2012 č.j. 9 Ao 7/2011-378

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007-73

Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2012 1 Ao 7/2011.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2007, sp. zn. č. j. 5 As 19/2006 – 59

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.7.2006, č.j. 1 Ao 1/2006-74

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.9.2011 sp. Zn. 9 Ao 4/2011-89

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007 č.j. 3 Ao 2/2007-42

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29.5 2009 č.j. 6 Ca 162/2008-184

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.7.2011 6 As 8/2010-323

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2.2008, č.j. 1 As 37/2005 – 154

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.2. 2008 č.j. 1 As 37/2005-154

Rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem ze dne 22.9.2008 č.j, 91/2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.5.2009 č.j, 15 ca a 1 as 111/2008 – 363

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.1.2010 č.j, 1 as 91/2009-83

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14.6.2007 č.j1 As 39/2006-55

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.8. 2007 č.j1 As13/2007

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.6.2006 č.j5 As 39/2006-46

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 2. září 2009, č. j. 8 Ca 90/2009-54.

Použitá elektronická literatura

ANDĚL, Petr. *Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje Karlovarského kraje na životní prostředí* [online]. 2008 [cit. 2011-09-08]. Dostupné z: http://webmap.kr-karlovarsky.cz/download/VUC/ZUR_2010/III_V_ZP_SEA%5Ctexty

EUROPEAN COMMISSION. *Mobility and Transport: What do we want to achieve ?* [online]. 2009 [cit. 2012-02-06]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/index_en.htm

KOLMAN, Petr. Zajímavá a aktuální judikatura na úseku odvolání v rámci správního řízení. *Epravo.cz* [online]. 2012, 2012-02-16 [cit. 2012-03-19]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/zajimava-a-aktualni-judikatura-na-useku-odvolani-v-ramci-spravniho-rizeni-80702.html>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *POLITIKA ÚZEMNÍHO ROZVOJE České republiky* [online]. 2008, 2009-08-04 [cit. 2012-01-17]. Dostupné z: <http://www.mmr.cz/getdoc/873d1a09-3b9d-4a12-9924-e42eb641a0ad/III--Navrh-PUR-CR-2008>

MOTZKE, Radek a Sandra PODSKALSKÁ. *Planeta: Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2007, XV, 6/2007. [online]. [cit. 2011-11-22]. ISSN tištěná verze 1801-6898. Dostupné z:
[http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/E24BD91EAB985E0AC12572590045770C/\\$file/planeta6.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/E24BD91EAB985E0AC12572590045770C/$file/planeta6.pdf)

POVOLNÁ, Vendula. *Jak se zapojit do územního plánování: Manuál pro veřejnost i obce* [online]. Brno: Ekologický právní servis, 2008, 2008-08-06 [cit. 2012-04-17]. Dostupné z:
<http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/jak-se-zapojit-do-uzemniho-planovani.pdf>

RADA VLÁDY PRO UDRŽITELNÝ ROZVOJ. *Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky* [online]. 1. vyd. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2010, 2010-06-02 [cit. 2012-04-10]. ISBN 978-80-7212-536-4. Dostupné z:
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_udrzitelneho_rozvoje/\\$FILE/KM-SRUR_CZ-20100602.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_udrzitelneho_rozvoje/$FILE/KM-SRUR_CZ-20100602.pdf)

UKLÁDÁNÍ A ZVEŘEJŇOVÁNÍ ÚZEMNÍHO PLÁNU A REGULAČNÍHO PLÁNU: Metodický pokyn [online]. 1. vyd. Brno: Ústav územního rozvoje, 2012, 2012-06-13 [cit. 2012-08-14]. Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/1-uzemni-planovani-a-stavebni-rad/konzultacni-stredisko/stanoviska-a-metodiky/uzemne-planovaci-dokumentace/Methodika-k-ukladani-a-zverejnovani-up-rp.pdf>

Úmluva o hodnocení vlivu na životní prostředí přesahujícího státní hranice, uzavřená v Espoo (Finsko) 25. února 1991. [online]. 1991. [cit. 2012-02-01]. Dostupné z:
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/legislativa_eia_sei/\\$FILE/OPVZP-espoo-20081009.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/legislativa_eia_sei/$FILE/OPVZP-espoo-20081009.pdf)

UNITED NATIONS. *REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT: (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992)*. [online]. 1992. [cit. 2012-02-21]. Dostupné z: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

Wikipedia: the free encyclopedia [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001.

Žáby migrují za vábením samců, cestu jim komplikují komunikace i další stavby. *Ekolist.cz*:

Zprávy [online]. 2012-04-23 [cit. 2012-05-01]. Dostupné z:
<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/zaby-migruji-za-vabenim-samcu-cestu-jim-komplikuji-komunikace-i-dalsi-stavby>

Ostatní

Ústavní stížnost ze dne 13. prosince 1996, č.j. II.ÚS 348/96.