

Regulace rozvoje území, infrastrukturní stavby a dopravní zátěž (poznatky veřejného ochránce práv)

Veřejný ochránce práv již v několika Souhrnných zprávách o své činnosti upozornil na vzrůstající počet stížností týkajících se problematiky zátěží z dopravy. Občané kriticky poukazují na hluk, zvýšené koncentrace škodlivin či otřesy, způsobené přetížením nevyhovujících komunikací kamionovou dopravou. Bohužel aspektem globalizačních trendů je vedle značného nárůstu dopravy obecně i koncentrace činností, které s přepravou souvisejí, do jediného místa (logistické terminály, překladiště, skladové areály), a to mnohdy v tak masivním měřítku, že to pak vyvolá vcelku pochopitelný odpor postižených subjektů v okolí. Cílem veřejné správy tak musí být usměrnění uvedených aktivit do ještě přijatelných měřítek.

Veřejná správa selhává

Dosavadní zkušenosti ochránce nasvědčují tomu, že problematice regulace nové výstavby, se zohledněním zásad udržitelného rozvoje, stále není věnována patřičná pozornost. Dle poznatků veřejného ochránce práv se tak zainteresovaným orgánům veřejné správy při jednáních o výstavbě průmyslových zón, obchodních komplexů, satelitních sídlišť a dalších staveb většinou nedaří žádoucím způsobem investory usměrnit. Přitom tam, kde **investorům nejsou stanoveny jasné mantinely pro jejich záměry a není hned od počátku důsledně požadováno respektování všech veřejných zájmů**, bývá podle zkušeností ochránce důsledkem to, že je nutno řešit nepříznivé dopady realizovaných záměrů na chráněné veřejné zájmy (pokud na jejich řešení není zcela rezignováno) až následně, a to již za peníze veřejnoprávních korporací (řešení kongescí, nadměrné hlučnosti, problém absence odpovídající infrastruktury atd.).

Zásadní chyby vznikají již při územním plánování, které je podceňováno. Ochránce se i nadále setkává s nedůslednými postupy orgánů veřejné správy v rámci přípravných fází projednávání investičních záměrů v území (procedury hodnocení vlivů na životní prostředí – tzv. posouzení SEA, EIA, resp. územně plánovací procedury). Zde přitom upozorňuje, že při začlenění nově zamýšlených záměrů do území se projeví každá nedůslednost při jejich přípravě. Podle ochránce **je zapotřebí při plánování a projednávání projektů mnohem důsledněji zvažovat dopady nové výstavby na krajinu** či sídlo samotné a zamezit tak destrukci urbanistické struktury, architektonického rázu místa, či narušení krajinného rázu nebo sídelního panoramatu. Je také nutné jednat o více variantách každého konkrétního projektu, aby se podařilo vybrat optimální podobu záměru. Jak ochránce zaznamenal, především **časová náročnost procedur hodnocení vlivů na životní prostředí, se odráží ve snahách investorů právní úpravu obcházet**, kupříkladu i účelovými manipulacemi se záměrem (podhodnocování, schvalování po částech, odmítání relevantních variant), posuzující orgány přitom mají z právní úpravy problematickou možnost tomu čelit. Ochránce nicméně musí trvat na tom, že **je právě úkolem nezávislé státní správy, aby mj. s pomocí institutů územního plánování a posouzení vlivů na životní prostředí, veškeré skutečnosti ke konkrétní investici se vážící rozkryla a zajistila také objektivní zhodnocení relevantních variant.**

Bohužel ani představitelé radnic si, až na výjimky, neuvědomují svoji významnou roli při usměrňování nové výstavby ve svém území. Jejich nezastupitelnou pozici se pak mnohde alespoň částečně snaží suplovat občanská sdružení, která využívajíce svých práv z účastenství v povolovacích řízeních, „tlačí“ investora k řešením respektujícím také ochranu veřejných zájmů. Ochránce zdůrazňuje, že **každý záměr na nové využití území by se měl stát předmětem komplexního posouzení v řízení vedeném místně příslušným stavebním úřadem v součinnosti s dalšími správními orgány**. Zejména v případech navrhovaných aktivit s očekávanými dopady na okolí je zapotřebí, aby stavební úřad dbal, ve spolupráci se samosprávou a dotčenými orgány státní správy, o jejich maximálně citlivé začlenění do stávající sídelní struktury s respektem k zásadám urbanismu i požadavkům na zachování pohody bydlení.

Problémů je podle poznatků veřejného ochránce práv v oblasti povolování staveb řada: **průmyslové zóny se staví na nejkvalitnější zemědělské půdě, satelitní sídliště vznikají bez rozmyslu a ohledu na krajinný ráz celé lokality, živelně rostou obchodní komplexy (přičemž jsou mnohdy necitlivě zasazovány do stávající urbanistické struktury sídel)**, nevyužité průmyslové areály - takzvané brownfields jsou přehlíženy. Předmětem kritiky ochránce je rovněž skutečnost, že ze strany investora i úřadů v případech kontroverzních záměrů v území opomíjena potřeba intenzivní komunikace s veřejností. Právě u těchto investic musí být naopak veřejnost v co nejširší míře zapojena do jejich plánování, musí mít již ve fázi jejich přípravy veškeré relevantní informace k dispozici a je zapotřebí respektovat v maximálně možné a únosné míře její názor na výslednou podobu záměru v území.

Infrastrukturní stavby

Ochránce již v několika svých šetřeních, týkajících se zamýšlených velkých infrastrukturních staveb v území, kriticky zhodnotil postupy orgánů veřejné správy v rámci přípravných fází projednávání těchto záměrů (procedury hodnocení vlivů na životní prostředí, resp. územně plánovací procedury). Poukázal přitom na **nedostatky spočívající v chybějícím koncepčním posouzení, v nerespektování logické posloupnosti přípravných kroků**, či v nedůsledném zhodnocení a vzájemném srovnání více relevantních variant.

Ochránce je i nadále konfrontován s poněkud **nekoncepčním přístupem resortu dopravy k investicím do silniční infrastruktury**, ačkoli je tento přístup již delší dobu občany i institucemi kritizován. Typicky bývá poukazováno na absenci strategie v investicích do infrastruktury (**nevhodně nastavené priority, důsledkem je, že nejsou nejprve řešena problematická místa silniční sítě, zejména úseky s nejvyššími zátěžemi**), nekoordinované řešení dopravních staveb (důsledkem bývá přenášení zátěží jinam), upřednostňování drahých, přitom hůře projednatelných a financovatelných řešení (důsledkem je protahování a další prodražování staveb). Ministerstvo dopravy, potažmo jím zřízené organizace, nedokáží svými investicemi do infrastruktury účinně reagovat na aktuální problémy v konkrétních regionech v návaznosti na vývoj dopravních zátěží. Souvisí s tím pak i **snahy o prosazování projektů silniční infrastruktury jen v jejich maximalistické podobě**.

Problémem zůstává i **neprovázanost všech povolovacích procedur**. Jak naznačilo šetření ve věci plánované kapacitní komunikace spojující Brno s Vídní (tzv. rychlostní komunikace R52)¹, jeví se sporným, **kdy a jak koridory dopravních staveb promítnout do územních plánů tzv. vyšších územních celků, na jaké platformě s jakou závazností provést strategický výběr koridorů**, jak zkoordinovat, aby jednotlivé územní plány vyšších územních celků v řešení těchto otázek byly v souladu, co dělat, když se následně při podrobnějším hodnocení prokáže, že zakreslený koridor v územním plánu vyššího územního celku je v konkrétním úseku nevhodný, a je třeba volit alternativu (která však posléze není možná bez opětovné složité procedury projednávání a schvalování změny územního plánu vyššího územního celku). Je také patrné, že když se do uvedené problematiky vmísí navíc i cizí prvek, a tedy návaznost kapacitní komunikace na silniční síť sousedního státu, nejasnosti jsou znásobeny. Takovou nejistotu ohledně postupů úřadů by bylo zapotřebí do budoucna eliminovat.

Dopravní zátěže rostou

Veřejný ochránce práv opakovaně varuje před nárůstem zátěží z dopravy. **Občané kriticky poukazují na hluk, zvýšené koncentrace škodlivin, včetně nadměrné prašnosti, či na otřesy, způsobené přetížením komunikací kamionovou dopravou**. Závěry svých šetření přitom vždy akcentoval důležitost pozice veřejné správy při regulaci těchto aktivit. Cílem orgánů veřejné správy musí být **usměrnění dopravní zátěže v území do ještě přijatelných mezí** (kupříkladu i těch daných platnými limity hlukové zátěže či přípustnými koncentracemi znečišťujících látek v ovzduší), a to s využitím všech dostupných stavebních, technických či organizačních opatření.

Překračování hygienicky přípustných hodnot hluku je jevem, který trápí mnohá sídla situovaná do blízkosti frekventovaných komunikací, proto podle ochránce musí být tato otázka jednou z klíčových při zpracovávání územních plánů a rozvojových plánů lidských sídel. Již v této fázi musí totiž být ze strany obcí a měst pamatováno na to,

¹ V rámci šetření postupu úřadů při projednávání stavby R52 Brno – Vídeň ochránce kritizoval, že nedošlo k posouzení více variant dopravního koridoru, jak předpokládá právní úprava. Dále ochránce poukázal na rozpor záměru s ochranou území soustavy NATURA, podle níž je předkladatel záměru ze zákona povinen zpracovat varianty řešení tak, aby došlo k vyloučení negativních vlivů na území NATURY, a pokud to již není možné, musí být zvolena taková varianta, která má nejmenší negativní vliv na životní prostředí. V kontextu dané věci ochránce především upozornil na to, že před posouzením jediného koridoru Pohořelice–Mikulov/Drasenhofen (R52) v rámci procedury EIA nebylo provedeno strategické posouzení více možností řešení kapacitní infrastruktury mezi Brnem a Vídní. Výsledkem šetření ochránce byl příslib ministra dopravy, že obě varianty trasy silnice R52 Brno–Vídeň (tj. i varianta počítající s využitím dálnice D2 a obchvatem Břeclavi) budou znovu řádně prověřeny. Více na www.ochrance.cz, Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2007

že zakomponování např. průmyslových zón do tak složitého organismu, jakým je město, ve spojení s obecným nárůstem dopravy bude nutně vyžadovat řešení problémů hlukové zátěže, která se s intenzivnější dopravou stále zvyšuje. Města a obce se nad pohodou bydlení svých obyvatel mají jako orgány územního plánování zamýšlet a hledat možná východiska v dostatečném předstihu. Kupříkladu obyvatelé lokalit vystavení hygienicky nepřijatelné hladině hluku (který nelze dostupnými prostředky omezit), by měli mít alternativu jiného bydlení.

O tom, že masivní **automobilová doprava vyvolává stále častější konflikty**, zřetelně svědčí právě agenda stížností směřujících k veřejnému ochránci práv. Bohužel v České republice stále jakoby chybělo jasné politické zadání – chceme problém zátěží spojených s automobilovou dopravou řešit a budeme postupovat razantně. **Veřejný ochránce práv varuje před opakováním zbytečných chyb při regulaci automobilové dopravy a snaží se v tomto směru apelovat na reprezentace obcí, krajů a státu, aby relevantní opatření byla z jejich strany aktivně prosazována.** Jako zcela pomýlenou přitom vnímá argumentaci některých samospráv, že je zapotřebí nejprve dokončit naplánovanou dopravní infrastrukturu (vzhledem k rozsahu zamýšlených staveb silniční infrastruktury a jejich finanční náročnosti, bývá konec výstavby zpravidla v nedohlednu) a teprve poté lze uvažovat o určitých formách regulace automobilové dopravy.

Obchvaty měst a regulace kamionové dopravy

Často je v podnětech ochránci zpochybňována plánovaná výstavba některých staveb kapacitní silniční infrastruktury. V těchto koncepčních záležitostech se ochránce většinou omezuje na poskytnutí právního rozboru s poučením občanům, jak prosazovat svá práva a právem chráněné zájmy.

Opakovaně se ochránce střetává s argumentací, že jen kapacitní silniční komunikace v podobě dálnic zajistí ekonomický rozvoj jednotlivých oblastí. Tento zjednodušující pohled ochránce kritizuje, s tím, že **stejně dobře může mnohde posloužit náležitě udržovaná a případně vhodně rekonstruovaná (obchvaty) síť stávajících komunikací**, zvláště uvážíme-li, že nepochybně existují regiony, které by si spíše než na tom, že budou jedním z bodů na evropské dálniční síti, měly zakládat na něčem zcela jiném - na harmonicky utvářené krajině, místní výrobě, tradiční architektuře a urbanismu respektujícím lidské měřítko. Schválená Státní politika životního prostředí ostatně vyžaduje při modernizaci silniční sítě více využívat stávající silnice a omezit fragmentaci krajiny novými trasami. Ochránce obdržel řadu podání poukazující na **neúnosnou situaci na silnicích v souvislosti s nárůstem kamionové dopravy po vstupu ČR do Evropské unie**, resp. v souvislosti se zavedením výkonového zpoplatnění (mýtného) v okolních státech. Ochránce kritizoval nepřípravenost orgánů veřejné správy v ČR na tento v zásadě předvídatelný vývoj účinně reagovat.

Dnes je již ve vyspělých státech obecně přijímáno, že **je zapotřebí vykázat automobilovou dopravu do patřičných mezí**. Za tím účelem se pak uplatňuje řada opatření, počínaje povolováním nových objektů jen za podmínek efektivní obsluhy veřejnou dopravou (např. i regulací maximální docházkové vzdálenosti na zastávku hromadné veřejné dopravy a stanovením povinnosti investorů podílet se na investicích do hromadné veřejné dopravy), přes cílené omezování parkovacích míst (přerozdělení uličního prostoru ve prospěch chodců a cyklistů, přehodnocení výstavby hromadných garáží v dopravně zatížených lokalitách), regulaci vjezdu do center až třeba po striktní uplatňování režimu pomalé jízdy v celých obytných čtvrtích a zónách.

Závěr

Navzdory tomu, že **veřejný ochránce práv opakovaně na vážné problémy související s výstavbou velkých investičních záměrů, nárůstem dopravy a podceněním role územního plánování poukazuje ve svých Souhrnných zprávách o své činnosti**, opakovaně se setkává s případy zcela zásadních pochybení orgánů veřejné správy, a to především těch ústředních na úrovni ministerstev. Mělo by přitom být zejména úkolem těchto vrcholných státních úřadů, aby se s poznatky veřejného ochránce práv seznámily a prostřednictvím metodické činnosti zajistily jejich respektování také v praxi orgánů místní správy (tzn. na úrovni obcí, měst a krajů).

To, že **hluková zátěž obyvatel způsobená narůstající automobilovou dopravou je jedním z vážných problémů současné doby**, je již obecně respektovaným faktem. Je proto povinností všech orgánů veřejné správy, aby se v této věci dle svých možností angažovaly tak, aby v rámci svých pravomocí ke snižování hlukové zátěže přispěly.

K tomu je třeba dodat, že vedle protihlukových opatření, jimiž se řeší pouze důsledky nadměrného provozu, **je třeba zaměřit pozornost především na preventivní opatření směřující k omezení dopravní zátěže. V případě velkých měst je to preference veřejné hromadné dopravy, zavedení mýtného systému, omezování parkovacích ploch pro osobní automobily ve prospěch veřejných ploch a tam, kde je to možné, zapojit železniční dopravu do přepravy v systému městské hromadné dopravy.**

V případě vesnic a menších měst dotčených nadměrnou dopravou je třeba se soustředit na budování obchvatů a podporu veřejné dopravy v rámci regionu. Pokud si veřejná správa zmíněné principy a instituty, které jsou zejména v severských státech zcela běžné, osvojí, lze očekávat, že v budoucnu bude řešení dopravní zátěže snazší a z hlediska finančních prostředků i méně nákladné.

JUDr. Marek Hanák