

Územní plánování a proces SEA – případová studie

Libor Ládyš, Kateřina Šulcová

Anotace

Posuzování vlivů územně plánovacích dokumentací na životní prostředí (tzv. SEA) je právně ukotveno v § 10i zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění. Samotné posuzování postupuje podle zákona č. 183/2006 Sb., v platném znění.

Jednou z největších územně plánovacích dokumentací zpracovávaných na území České republiky byl v minulých letech koncept ÚP hl. m. Prahy. V rámci přípravy tohoto konceptu bylo provedeno i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, jehož součástí bylo i posouzení vlivů na životní prostředí.

Celý koncept byl posuzován a hodnocen z pohledu jednotlivých složek životního prostředí v kontextu celého města. Jedním z nejdůležitějších a nejsledovanějších faktorů ovlivňující životní prostředí, který ve velké míře zajímal i obyvatele hlavního města, byl především předpokládaný vývoj dopravního zatížení a s ním související imisní a akustické ovlivnění území. Kromě těchto faktorů byly sledovány i další složky životního prostředí jako např. horninové prostředí, kvalita vody, fauna a flóra, ochrana přírody, krajinný ráz, odpadové hospodářství.

Zpracovatelský tým se musel potýkat s řadou problémů vyplývajících z absence jednotného metodického materiálu a legislativních předpisů zohledňujících vyhodnocení území jako celku. Jednotliví účastníci procesu projednání pak od daného dokumentu očekávali odlišné informace a závěry, což vyústilo i k podání cca 16 000 vyjádření k celému konceptu územního plánu a v rámci nich i k vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj.

Abstract

The assessment of impacts of the zoning documentation upon the environment (so called Strategic Environment Assessment – “SEA”) is legally based on § 10i of the Act No. 100/2001 Coll. in the current wording. The assessment process itself is governed by the Act No. 183/2006 Coll. in the current wording.

One of major zoning documentation packages prepared in the territory of the Czech Republic in the past years was the concept of the master plan of the Capital City of Prague. The preparation of the concept included an assessment of impacts on sustainable development including the environment impacts assessment.

The concept as a whole was assessed from the point of view of individual environment components in the context of the entire city. One of core and most closely monitored factors affecting the environment raising concerns of the city residents was primarily the anticipated development of the traffic load and related local pollutant concentrations and acoustic impacts on the area. What was monitored in addition to these factors were other environment components such as rock environment, water quality, wild life, landscape nature, waste management.

The team of authors had to contend with a number of problems resulting from the lack of a standardised methodological guideline and legislative regulations taking into account the assessment of the area as a whole. Individual parties to the zoning process expected the given document to provide them with different information and conclusions and such a fact led to approx. 16 000 objections.

Úvod

Vyhodnocení vlivů konceptu územního plánu hl. m. Prahy (dále jen koncept) na životní prostředí (dále jen SEA) vyplývá z požadavků legislativy ČR, konkrétně zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění a zákona č. 183/2006 Sb., v platném znění (dále jen stavební zákon).

SEA tvoří jednou z kapitol širšího kontextu vyhodnocení, kterým je vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území (dále jen VVURÚ) vyplývající opět z požadavků stavebního zákona a zpracované v rozsahu přílohy č. 5 vyhlášky stavebního zákona č. 500/2006 Sb., v platném znění. Ve VVURÚ je zjišťována vyváženost územního plánu mezi ekonomickým, sociálním a environmentálním pilířem udržitelného rozvoje. SEA v rámci vyhodnocení zastupuje jeden ze stěžejních prvků, a tím je environmentální pilíř.

Legislativní východiska

SEA byla zpracována v rozsahu přílohy stavebního zákona, v souladu s Metodikou posuzování koncepcí na životní prostředí (MŽP, edice Planeta 7/2004) a Metodikou vyhodnocení vlivů územního plánu na udržitelný rozvoj území (MMR, ÚÚR, 2009).

Struktura SEA byla následující (upraveno):

- Zhodnocení vztahu konceptu k cílům ochrany životního prostředí přijatým na vnitrostátní úrovni.
- Údaje o současném stavu životního prostředí v řešeném území a jeho předpokládaném vývoji, pokud by nebyl uplatněn koncept.
- Faktory životního prostředí, které by mohly být uplatněním konceptu významně ovlivněny.
- Současné problémy a jevy životního prostředí, které by mohly být uplatněním konceptu významně ovlivněny, zejména s ohledem na zvláště chráněná území a ptáčí oblasti.
- Zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant konceptu, včetně vlivů sekundárních, synergických, kumulativních, krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých, trvalých a přechodných, kladných a záporných.
- Porovnání zjištěných nebo předpokládaných kladných a záporných vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení. Srozumitelný popis použitých metod vyhodnocení včetně jejich omezení.
- Popis navrhovaných opatření pro předcházení, snížení nebo kompenzaci všech zjištěných nebo předpokládaných závažných záporných vlivů na životní prostředí.
- Zhodnocení způsobu zapracování vnitrostátních cílů ochrany životního prostředí do konceptu a jejich zohlednění při výběru variant řešení.
- Návrh ukazatelů pro sledování vlivu konceptu na životní prostředí.
- Netechnické shrnutí výše uvedených údajů.

VVURÚ kromě části A (SEA), obsahuje i další kapitoly, které však často z části A přímo vycházejí, příp. ji parafrázuji.

- B. Vyhodnocení vlivů konceptu na území NATURA 2000
- C. Vyhodnocení vlivů konceptu na stav a vývoj území podle vybraných sledovaných jevů obsažených v územně analytických podkladech
- D. Předpokládané vlivy na výsledky analýzy silných stránek, slabých stránek, příležitostí a hrozeb v území
- E. Vyhodnocení přínosu konceptu k naplnění priorit územního plánování
- F. Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území – shrnutí

G. Závěr

Podkladem pro vyhodnocení byly i samostatné odborné přílohy:

- Komplexní vyhodnocení environmentálního, sociálního a hospodářského pilíře významných rozvojových a přestavbových území
- Vyhodnocení dílčích variant konceptu a území řešených v etapě
- Hodnocení NATURA 2000
- Akustická studie
- Rozptylová studie
- Výkresová dokumentace

Dalšími významnými výchozími podklady byly Územně analytické podklady pro hl. m. Prahu, Zásady územního rozvoje hl. m. Prahy a Politika územního rozvoje ČR.

Vlastní zpracování dokumentu

Vyhodnocení konceptu bylo vztaženo k výhledovému roku 2020. Zároveň byl posouzen i stávající stav území.

Koncept byl řešen variantně, a tomu odpovídalo i jeho vyhodnocení. Zpracovatel VVURÚ posuzoval dvě výhledové varianty, které pracovní nazval: Základní řešení konceptu a Variantní řešení konceptu. Rozdíl mezi oběma variantami byl tvořen souborem dílčích ploch řešených variantně. Jednalo se o 50 lokalit urbanizovaného území, 15 dopravních variant a 3 varianty technické infrastruktury.

V SEA byl hodnocen vliv konceptu na jednotlivé složky a charakteristiky životního prostředí. Speciální pozornost byla věnována především problematice hluku a znečištění ovzduší, tedy složkám životního prostředí, které nejvíc zatěžují území velkých aglomerací. Dále byl posouzen i vliv na horninové prostředí a terénní morfologii, vodní režim, faunu a flóru, využití krajiny a lesa, zeleň, ochranu přírody, krajinný ráz, kvalitu vody v tocích, odpadové hospodářství, staré zátěže a kontaminované plochy, obyvatelstvo, hmotné statku a kulturní dědictví.

Problémové okruhy při vyhodnocení

V průběhu posuzování, se zpracovatelský tým VVURÚ potýkal s celou řadou problémů, přičemž dva nejdůležitější se projevíly hned na počátku procesu.

Prvním a nejcitlivějším problémem je metodické uchopení celého vyhodnocení a nalezení správné míry jeho podrobnosti. Rozsah vyhodnocení, který je dán platnou legislativou, i obě výše uvedené metodiky, jsou pojaty velice obecně a nepřinášejí konkrétní návod, jak hodnocení provádět. To v konečném důsledku může vést k rozdílné interpretaci výsledků vyhodnocení při případných soudních sporech. Rozhodující nejistotou při zpracování VVURÚ nebo SEA je tedy absence ucelené zevrubné metodiky či legislativního výkladu ze strany státní správy. V případě existence takového materiálu by vyhodnocení mělo větší metodickou oporu a nebylo natolik zpochybňováno jednotlivými účastníky projednávání. Ubylo by i soudních odvolání a proces schvalování územně plánovacích dokumentací (dále jen ÚPD) by se podstatně zrychlil.

Druhým problémem je absence legislativních předpisů zohledňujících vyhodnocení území jako celku, a to v souvislosti s posouzením akustického zatížení území. Platná legislativa (zákon č. 258/2000 Sb., v platném znění a NV č. 272/2011 Sb., v platném znění) udává limitní hodnoty pro každý zdroj hluku zvlášť, neřeší však celkové zatížení území všech zdrojů hluku jako celku. Vyhodnocení jednotlivých ploch s rozdílným způsobem využití a

koridorů navrhovaných v konceptu pak není z pohledu zpracovatele VVURÚ dostatečné a nepřináší konkrétní odpověď, zda je možné jednotlivé plochy a koridory z hlediska možného akustického zatížení a zdraví obyvatelstva do území umístit či nikoliv.

Další problémy, i přes velké množství podkladových dokumentů, které má hl. m. Praha k dispozici, a které byly zpracovateli VVURÚ poskytovány, byly spojené s nedostatečnou podrobností a rozsahem vstupních podkladů pro vyhodnocení, opět zejména v souvislosti s hlukovým zatížením a znečištěním ovzduší. Ve stupni ÚPD nejsou často zpracovány projektové dokumentace jednotlivých staveb, chybí tedy informace např. o výškovém vedení nových komunikací, jejich šířkovém uspořádání, sklonových poměrech, konkrétních prvcích protihlukové ochrany atd. Další skutečností je i rozdíl v podrobnosti vstupních dat pro jednotlivé hodnocené stavy. Podrobnost dat pro stávající stav jednoznačně převyšovala podrobnost dat pro stav výhledový. Z důvodu kompatibility jednotlivých dat bylo tedy nutné volit určité metody konceptuální generalizace.

V této souvislosti je důležité poznamenat, že podrobnost vyhodnocení tedy nutně odpovídá podrobnosti vstupních podkladů a měřítku podrobnosti posuzovaného materiálu (v daném případě konceptu). Na základě vzešlých vyjádření je zřejmé, že laická veřejnost očekávala, že vyhodnocení SEA by mělo odpovídat podrobnosti vyhodnocení EIA (posouzení záměrů na životní prostředí § 4 zákona č. 100/2001 Sb., v platném znění), se kterým se občané setkávají v mnohem větší míře a umí na ně i mnohem lépe reagovat.

Projednání konceptu

Koncept byl spolu s VVURÚ vystaven k veřejnému nahlédnutí a podroben veřejnému projednání. Celkem bylo ke konceptu shromážděno cca 16 tis. vyjádření a část se týkala i samotného VVURÚ.

Hlavní připomínky k VVURÚ vyplynuly zejména ze stanoviska Odboru ochrany prostředí Magistrátu hl. m. Prahy, Hygienické stanice Hl. m. Prahy a veřejnosti. Týkaly se např. následujících okruhů:

Stanovení počtu osob zasažených nadlimitními koncentracemi znečištění ovzduší a nadlimitním hlukem ve stávajícím stavu, výhledovém stavu a nově požadované i tzv. „nulové variantě“. *Poznámka: Je nutné upozornit na fakt, že takovéto stanovení a hlavně porovnání a závěry z toho plynoucí může být zatížené řadou nepřesností. Ve výhledovém stavu například nelze stanovit přesnější distribuci obyvatelstva v rámci hodnocených území a tedy ani přesnější zatížení těchto osob anebo rozsah protihlukových opatření a tedy skutečné možné zatížení území, apod.*

Vyhodnocení akustické situace v souladu s platnou legislativou v oblasti hluku. Akustická studie předložená v rámci VVURÚ hodnotila hluk v území jako celek a nebylo tedy možné provést v rámci vyhodnocení provést porovnání s limitními hodnotami hluku danými českou legislativou. *Poznámka: Česká legislativa má dané limitní hodnoty pro každý zdroj hluku samostatně a odděleně a ne jako celkovou imisní hodnotu hluku při součinnosti těchto zdrojů hluku v území*

V reakci na jednotlivá vyjádření bylo provedeno doplnění VVURÚ. Na základě vyjádření OOP MHMP byla „nulová varianta“ stanovena jako naplnění platného územního plánu hl. m. Prahy vyjma rezerv.

Na základě výsledku projednání konceptu mělo být přistoupeno ke zpracování návrhu územního plánu, který měl být znovu posouzen z hlediska možných vlivů na udržitelný rozvoj, avšak z posledních informací, které proběhly tiskem, má být od dosavadního zpracování nového územního plánu upuštěno a má být zpracován zcela nový územní plán.

Závěr

Vyhodnocení (ÚPD) z hlediska vlivů na životní prostředí, resp. udržitelný rozvoj území je významnou součástí přípravy nových ÚPD i jejich změn či aktualizací.

Vyhodnocení je však nutné ze strany státní správy lépe, resp. podrobněji metodicky zabezpečit tak, aby nevznikaly v průběhu projednávání ÚPD pochyby o jeho obsahu a objektivnosti, a jednotliví účastníci projednávání mohli své požadavky formulovat jednoznačně s ohledem na měřítko podrobnosti posuzování.

Vzhledem ke zvyšujícímu se tlaku odborné i laické veřejnosti na rozsah a podrobnost posuzování lze očekávat, že v budoucnosti vyvstane potřeba provést novely některých platných legislativních předpisů, které budou zahrnovat i vyhodnocení území jako celku.

Ve vzniklé metodice by mělo být zároveň jednoznačně řečeno, za jakých podmínek je možné navrhnout v rámci vyhodnocení ÚPD souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko. Pokud by mohlo být vydáno souhlasné stanovisko pouze v případě, že nejsou porušovány legislativní předpisy ČR, pak by řada ÚPD velkých aglomerací nemohla být schválena. Již v současném stavu totiž na jejich území dochází, zejména v souvislosti s akustickým zatížením a znečištěním ovzduší, k překračování limitních hodnot. S tím souvisí i otázka vyváženosti environmentálního, hospodářského a sociálního rozvoje, kdy vyhodnocení environmentálního pilíře je legislativně vymahatelné, avšak vyhodnocení sociálního a hospodářského pilíře je prováděno ve větší či menší míře pouze na základě subjektivních vyhodnocení, která nelze podepřít právními předpisy.

Literatura

Ládyš, L. a kol., 2009: Vyhodnocení vlivů konceptu Územního plánu hlavního města Prahy na udržitelný rozvoj území

<http://www.uppraha.cz>

Ing. Libor Ládyš
Ekola group, spol. s r.o.
Mistrovská 4, 108 00 Praha 10
libor.ladys@ekolagroup.cz
+420 274 772 002

Mgr. Kateřina Šulcová
Ekola group, spol. s r.o.
Mistrovská 4, 108 00 Praha 10
katerina.sulcova@ekolagroup.cz
+420 274 772 002