

Zpráva o výsledku šetření veřejného ochránce práv ve věci záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně

A - Obsah podnětu

Na veřejného ochránce práv se podáním ze dne 27. 4. 2006 obrátilo občanské sdružení Ekologický právní servis jako stěžovatel a současně jako zástupce obce Dolní Dunajovice, několika občanských sdružení a jednotlivých občanů České i Rakouské republiky (dále stěžovatelé), zpochybňujících postupy orgánů státní správy v rámci přípravných fází projednávání (procedury pořizování územního plánu a hodnocení vlivů na životní prostředí - EIA, SEA) záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně.

Stěžovatelé upozornili, že zadání ani návrh územního plánu velkého územního celku (ÚP VÚC) Břeclavska nebyly posouzeny z hlediska svých vlivů na životní prostředí (tzv. strategické hodnocení vlivů na životní prostředí - procedura SEA), jak požaduje směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí [článek 2 písm. a/) i česká vnitrostátní legislativa (§ 10a a násl. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí). Stěžovatelé zpochybňují postup, kdy fakticky hodnocením SEA prošla pouze jednovariantní Územní prognóza Břeclavska, nadto se tak mělo stát způsobem, který je v rozporu s právními předpisy. Zde stěžovatelé namítají, že posouzení Územní prognózy procedurou SEA bylo třeba podřídit režimu zákona č. 100/2001 Sb. (který v českém právu zakotvil i požadavek na přeshraniční posuzování záměru), nikoli režimu dřívějšího zákona č. 244/1992 Sb., a mezistátnímu posouzení se tak vyhnout. Nejednalo se o posouzení zahájené přede dnem 1. 5. 2004 (oznámení o zahájení projednání posouzení vlivů Územní prognózy Břeclavska na životní prostředí je datováno dnem 11. 4. 2005), proto ve smyslu čl. II odst. 2 zákona č. 93/2004 Sb. nebylo lze aplikovat zákon č. 244/1992 Sb.

Dle stěžovatelů návrh zadání ani návrh územního plánu VÚC Břeclavska nebyly rovněž řádně posouzeny v souladu s požadavky právních předpisů ČR a ES, upravujících ochranu soustavy tzv. evropsky chráněných území „Natura 2000“. Jak připomínají, z ustanovení § 45i odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. vyplývá, že k posouzení vlivů koncepce na lokality soustavy „Natura 2000“ má dojít v rámci procesu posouzení vlivů na životní prostředí podle platné právní úpravy, tj. zákona č. 100/2001 Sb., k čemuž však v daném případě vůbec nedošlo. Z ustanovení § 45i odst. 2 a 9 odst. zákona č. 114/1992 Sb. přitom vyplývá, že pro záměry,

kteřé jsou v návrhu zadání ÚP VÚC Břeclavska obsaženy a které mohou mít významný negativní vliv na součásti soustavy chráněných území „Natura 2000“, musí být před schválením tohoto územního plánu zpracovány varianty řešení, z nichž pak může být přijata pouze varianta s nejmenším negativním vlivem (a to jen za podmínky současného prokázání naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu).

Stěžovatelé dále upozorňují na skutečnost, která vyplývá z doposud shromážděných podkladů, a sice, že přetrvávají nejasnosti ohledně ujednání o styčném bodě rakouského a českého úseku kapacitního silničního spojení Brna s Vídní. Zatímco na české straně je argumentováno tím, že o něm již rozhodla rakouská strana (dokonce zákonem), v Rakousku je to podle všeho právě naopak a je zde odkazováno na rozhodnutí české strany (v poslední době se objevily dokonce zprávy o pozastavení přípravných fází projednávání rakouského pohraničního úseku s tím, že na české straně není doposud rozhodnuto, kde se kapacitní silniční spojení na rakouskou silniční síť napojí). Bylo by proto žádoucí také objasnit, zda a kdy, popř. jakým dokumentem styčný bod byl či ještě bude definován.

Na základě uvedeného podání stěžovatelů jsem zahájil šetření postupů správních orgánů ve věci.

B - Skutková zjištění

V rámci šetření byla vyžádána písemná stanoviska ke skutkovým a právním otázkám od Ministerstva životního prostředí (MŽP), Ministerstva pro místní rozvoj (MMR), Ministerstva dopravy (MD), Krajského úřadu Jihomoravského kraje (KrÚ), jakož i Ministerstva vnitra (zde se zřetelem k tomu, že obec Dolní Dunajovice se v předmětné záležitosti obrátila podáním ze dne 5. 4. 2006 také na Ministerstvo vnitra, a to s podnětem k zahájení řízení o pozastavení výkonu usnesení Zastupitelstva Jihomoravského kraje o schválení zadání územního plánu velkého územního celku Břeclavska).

Ministerstvo životního prostředí ve svém vyjádření čj. M/3329/2006, ze dne 30. 6. 2006 (doručeném dne 14. 7. 2006), k základní námitce stěžovatelů, týkající se absence zhodnocení variant, uvádí, že předložený návrh územního plánu velkého územního celku (ÚP VÚC) Břeclavsko zahrnuje napojení České republiky na Rakouskou republiku ve dvou koridorech, a to v koridoru ve směru stávající I/52 a v koridoru jižního obchvatu města Břeclavi.¹ ÚP VÚC je tedy nepovažuje za dvě rozdílné varianty jednoho řešení, ale předpokládá a navrhuje výstavbu obou propojení s Rakouskou republikou. Oba tyto koridory byly posouzeny procesem SEA v rámci vyhodnocení vlivů na životní prostředí Územní prognózy (ÚPg) Břeclavska, která je výsečí Územní prognózy Jihomoravského kraje, posouzené ve smyslu zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

¹ zde nutno podotknout, že informaci o zakotvení obou koridorů kapacitního (tj. v parametrech čtyřpruhové rychlostní silnice) spojení ČR a Rakouska do návrhu UP VÚC další oslovené úřady nepotvrdily

MŽP dále odkazuje na svůj metodický výklad ze dne 20. 5. 2004, zn. 3131/OPVI/2004, kterým stanovilo, že u územně-plánovací dokumentace a jiných nástrojů územního plánování, u kterých byla smlouva o vyhodnocení SEA uzavřena před 1. květnem 2004, bude posuzování dokončeno dle zákona č. 244/1992 Sb. K tomu MŽP podotýká, že objednávka KrÚ JMK, týkající se vyhodnocení vlivů ÚPg Jihomoravského kraje byla uzavřena před 1. květnem 2004. Pokud jde o objednávku č. 3/2005 uzavřenou mezi KrÚ a společností INVEST projekt NNC, s. r. o., tato dle MŽP nebyla podnětem pro vznik nového dokumentu, ale pouze popisuje vyčlenění Posouzení vlivů na životní prostředí ÚPg Břeclavska z Posouzení vlivů na životní prostředí ÚPg Jihomoravského kraje.

K absenci mezistátního posouzení MŽP uvádí, že zákon č. 244/1992 Sb. toto posouzení nepožadoval. Dále zmiňuje, že ÚPg Břeclavska mu byla předložena společně s Vyhodnocením vlivů na lokality soustavy NATURA 2000, přičemž toto vyhodnocení bylo provedeno v souladu se všemi požadavky zákona č. 114/1992 Sb. a bylo zpracováno autorizovanou osobou.

MŽP dle svého vyjádření postupuje v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí. Odkazuje přitom na čl. 4 odst. 3 směrnice, stanovící, že u plánů a programů, které tvoří část hierarchie, vezmou členské státy za účelem zamezení opakovaného posuzování v úvahu skutečnost, že posuzování bude v souladu se směrnicí prováděno na různých úrovních hierarchie. Za účelem zamezení opakovaného posuzování uplatňují členské státy čl. 5 odst. 2 a 3. MŽP nadto nepovažuje za hospodárné a účelné zpracovávat nové posouzení vlivů na životní prostředí ÚP VÚC Břeclavska, a tedy zahajovat na základě návrhu zadání zjišťovací řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., neboť dotčené území již bylo posouzeno z hlediska vlivů na životní prostředí. K tomu MŽP dodává, že jeho nároky jako „příslušného úřadu“ na obsah a kvalitu vyhodnocení jsou totožné v procesech posouzení prováděných v současné době dle zákona č. 244/1992 Sb. a zákona č. 100/2001 Sb. Pokud se týká procesní stránky posouzení (zveřejnění, připomínkování, veřejné projednání), tato se v případě obou právních úprav řídí příslušnými ustanoveními stavebního zákona. MŽP uzavírá, že postup posuzování vlivů ÚPg Břeclavska je zcela v souladu se všemi požadavky směrnice 2001/42/ES.

Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém vyjádření čj. 21621/2006-64, ze dne 23. 6. 2006 (doručeném dne 4. 7. 2006) podává výklad právní úpravy pořizování územně-plánovací dokumentace. Mimo jiné tak uvádí, že stavební zákon umožňuje využít pro pořizování územně-plánovací dokumentace územně-plánovacího podkladu, kterým je i územní prognóza. Jak MMR sděluje, KrÚ této možnosti využil a na základě veřejně projednané územní prognózy Břeclavska vypracoval návrh zadání ÚP VÚC Břeclavska, který byl veřejně projednán a dohodnut s dotčenými orgány státní správy. MMR bylo požádáno o stanovisko nadřízeného orgánu územního plánování k návrhu zadání ÚP VÚC Břeclavska, které plnilo i funkce souborného stanoviska, přičemž na základě všech potřebných podkladů, jež byly MMR doloženy, toto stanovisko MMR vydalo. Ze sdělení MMR dále vyplývá, že probíhá vyhodnocování výsledků projednávání návrhu řešení a dohadování s příslušnými orgány státní správy s tím, že tato činnost je plně v pravomoci KrÚ jako pořizovatele a MMR jako nadřízenému orgánu územního plánování nepřísluší

do tohoto neukončeného procesu zasahovat a ovlivňovat jej.² Jak MMR dále uvádí, návrh řešení nemůže být variantní, musí dojít k dohodě, jinak nelze územní plán schválit. Hodnocení vlivů koncepce na životní prostředí je povinnou přílohou územních plánů velkých územních celků. Pořizovatel je povinen hodnocení nechat zpracovat, projednat a s výsledky projednání předat MŽP, které vydává stanovisko. MŽP jako dotčený orgán státní správy může uplatnit některé požadavky, tyto však musí být řešitelné a současně musí jít o požadavky, které jsou náplní řešení příslušné územně-plánovací dokumentace. Pořizovatel je povinen zajistit dohodu s MŽP. Podle podkladů, které KrÚ jako pořizovatel poskytl Ministerstvu pro místní rozvoj, došlo s MŽP k dohodě.

Pokud jde o řešení dopravy, dle sdělení MMR, v územních plánech se řeší to, co bylo určeno v zadání, proto není adekvátní požadavek stěžovatelů na řešení jiných koncepčních řešení a alternativ, než byly předloženy k veřejnému projednávání na úrovni územní prognózy.³ MMR zdůrazňuje, že koncepce dopravy a rozvoj dálnic a silnic I. třídy spadá do kompetence Ministerstva dopravy, v této záležitosti mě proto odkazuje na tuto instituci. Pokud by příslušný orgán dopravy, který je za ní zodpovědný, došel k závěru, že projednávaná koncepce a alternativy nenaplnují stanovenou koncepci dopravy, nedá souhlas k další etapě pořizování územního plánu. Ministerstvo dopravy dalo kladná stanoviska, proto MMR nepovažuje požadavky stěžovatelů na prověřování alternativ za opodstatněné.

Ministerstvo dopravy (MD) ve svém vyjádření čj. 644/2006-520-UPR/2, ze dne 7. 8. 2006 (doručeném dne 10. 8. 2006), především potvrzuje, že informace o neexistenci písemné mezivládní dohody ČR a Rakouska o místě přechodu státní hranice dálnic A5/rychlostní silnicí R52 je správná, podepsání dohody je totiž na české straně blokováno absencí ÚP VÚC se zpracovanou trasou R52, doporučenou ve stanovisku Ministerstva životního prostředí. Jak MD konstatuje, ÚP VÚC okresu Břeclav s aktuálně sledovanou trasou R52 by měl být schválen v roce 2006, následně pak bude moci dojít k podpisu mezivládní dohody (v současnosti existuje pouze Memorandum mezi Ministerstvem dopravy ČR a Spolkovým ministerstvem dopravy, inovace a technologie Rakouské republiky o spolupráci při přípravě a realizaci propojení, podepsané dne 9. listopadu 2005).

Dle sdělení MD řešit projektovou dokumentaci tras rychlostních komunikací až poté, co pro tyto trasy byl v územním plánu stanoven příslušný koridor, však není možné. Dle MD trasu tak náročné liniové stavby není možné bez předchozího územního, technického a ekologického prověření do žádného územního plánu zpracovat, takové riziko by žádný pořizovatel ÚP VÚC nepodstoupil.

Pokud jde o vlastní výběr trasy kapacitního spojení Brna a Vídně, pro vedení rychlostní silnice R52 sledovala Česká republika v celém poválečném období trasu

² aktuálně již bylo vydáno stanovisko MMR jako nadřízeného orgánu územního plánování k návrhu ÚP VÚC Břeclavska - jedná se o stanovisko čj. 31122/06-64536, ze dne 20. 9. 2006, kterým MMR shledalo po posouzení návrhu nedostatky, vzhledem k nimž nelze návrh ÚP VÚC Břeclavska předložit ke schválení; ÚP VÚC Břeclavska bude moci být schválen teprve na základě potvrzení MMR, že nedostatky byly odstraněny

³ toto tvrzení nekonvenuje s právní úpravou ochrany území soustavy NATURA ve smyslu § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce na území soustavy NATURA, je předkladatel ze zákona povinen zpracovat varianty řešení, cílem je negativní vliv vyloučit, a není-li to možné, pak může být přijata pouze varianta s nejmenším negativním vlivem (za podmínky současného prokázání naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu)

tzv. „německé dálnice“, s přechodovým místem hranice poblíž obce Nový Přerov, cca 10 km západně od Mikulova. Tato trasa je také zahrnuta v platných územních plánech dotčených obcí. Na jednání česko-rakouské expertní skupiny ve Valticích dne 7. května 1999 však rakouští zástupci poprvé oficiálně deklarovali svůj prioritní zájem na výstavbě dálnice z Vídně do ČR s místem překročení hranice v prostoru Drasenhofen/Mikulov. Ten byl dle MD následně potvrzen novelou zákona o státních silnicích 1971 (Bundesstrasengesetz - BStG 1971) ze dne 19. srpna 1999, ve které je koridor pro výstavbu dálnice A5 Nord Autobahn popsán v trase Grossebersdorf (B7, B305) - Wolkersdorf - státní hranice u Drasenhofenu.⁴

Návrh rozvoje dopravních sítí do roku 2010, schválený usnesením vlády České republiky ze dne 21. července 1999, č. 741 v příloze „Vedení dopravních sítí“ parametry silnice I/55 v úseku Břeclav - státní hranice s Rakouskem nedefinuje (podle bodu i/ přílohy úsek Olomouc - Přerov - Hulín - Břeclav se má řešit v kategorii rychlostní silnice, koncový úsek na státní hranici s Rakouskem se má řešit v závislosti na výsledcích jednání s rakouskou stranou). MD zde okazuje na jednání ze dne 7. května 1999, kde rakouská strana možnost výstavby kapacitní komunikace v prostoru hraničního přechodu Reinthal/Pošterná odmítla. Jak MD konstatuje k dalšímu jednání, které by se zabývalo možností výstavby rychlostní silnice v prostoru Reinthal/Pošterná, již v následujícím období nedošlo. Na výsledky jednání ve Valticích pak reagoval Harmonogram výstavby dálnic a rychlostních silnic v ČR (příloha usnesení vlády č. 145, ze dne 14. 2. 2001), kde se úsek Břeclav - hranice s Rakouskem již jako součást R55 neuvádí. MD pro úplnost dodává, že obchvat města Břeclavi je zahrnut jako veřejně prospěšná stavba ve vyhlášce č. 23/95, schválené Zastupitelstvem města Břeclav dne 20. 1. 1997 v šířkových parametrech kategorie S11,5/80 dle ČSN. V těchto parametrech je také zpracována dokumentace pro územní rozhodnutí na stavbu (tj. v parametrech dvoupruhové komunikace).

Dle MD obdobný postup řešení jako pro koncový úsek silnice I/55 je v Příloze k usnesení vlády č. 741 ze dne 21. 7. 1999 stanoven i pro úsek rychlostní silnice R52 Pohořelice - státní hranice Rakouska. I ten se má podle bodu h/ řešit v závislosti na výsledcích jednání s rakouskou stranou. Vzhledem k tomu, že na jednání ve Valticích preferovali rakouští zástupci trasu vedoucí na hraniční přechod Drasenhofen/Mikulov, soustředila se předprojektová příprava zajišťovaná ŘSD na prověření možnosti pokračování rakouské A5 na českém území jako R52. Dle MD varianta spojení Brna s Vídní přes Břeclav byla přesto prověřována orientačně z hlediska možnosti dosažení návrhových parametrů, potřebných pro rychlostní silnici, možnosti obsluhy území i ekologických dopadů, a to jak na území ČR, tak zejména na území Rakouska (naposledy studie Argumentarium A5 Nord Autobahn z ledna roku 2005). Dle sdělení MD tato varianta byla shledána jako podstatně horší až nepřijatelná⁵ - na českém území kolize s vyhlášenou ptačí oblastí Soutok - Tvrdonicko, kolize s navrženou evropsky

⁴ v rámci přípravných fází projednávání záměru kapacitního spojení Brna a Vídně nebylo prozatím transparentně objasněno, jakou má tato norma závaznost, tj. zejména nakolik je závazným určením trasy; podle informací, jež jsou ochránci k dispozici, nebyl proces posuzování vlivů na životní prostředí na rakouskou část kapacitního silničního spojení Brna s Vídní dosud uzavřen, nutno v té souvislosti připomenout, že stav, kdy je závazně stanovena trasa kapacitní infrastruktury, aniž předchází relevantní posouzení vlivů na ŽP, odporuje evropské legislativě

⁵ je poněkud s podivem, že za těchto podmínek záměr obchvatu Břeclavi v předmětné trase prošel zjišťovacím řízením ve smyslu § 7 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, se závěrem, že nebude posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb. - viz sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje čj. JMK 32096/2003 OŽPZ/Ri/2, ze dne 29. 12. 2003

významnou lokalitou kategorie chráněné krajinné oblasti Soutok - Podluží v rámci soustavy NATURA 2000, kolize s ekologicky cenným lesním porostem v úseku mezi Poštornou a státní hranicí. Navíc je, dle MD, spojení Brna s Vídní přes Břeclav o cca 8 km delší, což by vedlo i k vyšším provozním nákladům uživatelů.

MD dále odkazuje na rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 884/2004/ES, ze dne 29. dubna 2004, kterým se mění rozhodnutí č. 1692/96/ES, o řídicích zásadách Společenství pro rozvoj transevropské dopravní sítě, jehož prostřednictvím byla stanovena výstavba dálničního spojení Brno - Vídeň, přeshraniční úsek, prioritním projektem, na němž mají být práce zahájeny před rokem 2010, u této stavby konkrétně v roce 2009 (příloha II, bod 25). Aktualizovaná mapová příloha rozhodnutí č. 1692/96/ES předpokládá vedení této stavby v trase Brno - Pohořelice - hranice s Rakouskem, nikoliv v trase Brno - Břeclav - hranice s Rakouskem. Dle MD z uvedeného jednoznačně vyplývá, že kroky vedoucí k prověření vedení R52 v trase Pohořelice - státní hranice s Rakouskem, jsou rovněž v souladu s požadavky Evropského parlamentu a Rady.⁶

Krajský úřad Jihomoravského kraje ve svém vyjádření čj. JMK 72217/2006, ze dne 23. 6. 2006 (doručeném dne 28. 6. 2006), popisuje postupy pořizování územně-plánovací dokumentace dotčeného území. Odkazuje v první řadě na Územní plán velkého územního celku Pálava, na němž byly práce zahájeny v roce 1991 a byl zaměřen především na problematiku CHKO Pálava. Projednání návrhu ÚP VÚC proběhlo ještě před vznikem krajů v termínu 1. 3. - 31. 3. 2000, přičemž byly uplatněny zásadní připomínky ze strany dotčených orgánů státní správy, mj. k trasování R52. V souvislosti se zánikem územních pracovišť MMR byl nakonec ÚP VÚC předán nově ustavenému KrÚ jako nedokončený, zejména z důvodu rozporných stanovisek MŽP a MD k rychlostní silnici R52 (MŽP požadovalo vypuštění trasy R52 z ÚP VÚC). Stavební zákon vyžaduje, aby návrh ÚP VÚC byl řešen invariantně, proto do doby rozhodnutí o trasování R52 nebylo možné v pracích na ÚP VÚC Pálava pokračovat.

KrÚ s cílem ověřit možnosti dokončení ÚP VÚC Pálava zaslal v listopadu 2001, resp. v únoru 2002, dopisy Ředitelství silnic a dálnic ČR (dále ŘSD), se žádostí o sdělení „ve věci variantního řešení rychlostní silnice R52 a ve věci procesu výběru a přípravy vhodné trasy rychlostní silnice spojující Brno s Vídní“.⁷ ŘSD ve své odpovědi z února 2002 uvedlo, že výběr varianty je do značné míry ovlivněn rozhodnutím o vedení trasy na rakouském území s tím, že v oblasti Drasenhofenu je trasa sledována ve třech variantách a že posouzení kompatibility není dokončeno. Dále je, dle KrÚ, v dopisu uvedeno, že dopravní orgány obou stran preferují přechodový bod státní hranice v místě stávajícího hraničního přechodu, resp. že česká strana akceptovala nabídku rakouských zástupců (na jednáních v Rakousku v roce 2001) na vypracování společné přeshraniční studie na tah A5/R52

⁶ evropským institucím nepochybně přísluší na obecné úrovni deklarovat zájem na posílení infrastruktury v klíčových koridorech, nicméně výběr konkrétního řešení a trasy (např. zda posílit železniční infrastrukturu či zda kapacitní silniční spojení Brna s Vídní realizovat přes Mikulov, Břeclav, Nový Přerov či Hevlín) je věcí rozhodovacích procedur na národní úrovni

⁷ z uvedené formulace by bylo možno usuzovat, že krajský úřad v té době zamýšlel prověřit reálně v úvahu přicházející varianty kapacitního spojení Brna s Vídní, nicméně k tomu ve skutečnosti nedošlo, nutno v té souvislosti poznamenat, že v té době již ŘSD měla zpracovávánu vyhledávací studii omezuující se na posouzení možnosti vedení komunikace pouze v úseku Pohořelice - státní hranice s Rakouskem u Mikulova

z hlediska posouzení vlivů stavby na životní prostředí s předpokládaným termínem dokončení koncem roku 2002.⁸

KrÚ zdůrazňuje, že nebylo jeho povinností jako pořizovatele ÚP VÚC Pálava vést jednání s ŘSD a dalšími orgány veřejné správy a pořizovat vyhledávací studii trasování R52, neboť koncepce rozvoje rychlostních silnic je kompetencí Ministerstva dopravy. Dále KrÚ podotýká, že jednání i řešení musí být vedeno na úrovni ústředních orgánů veřejné správy zejména proto, že se jedná o dohodování místa přechodu státní hranice. Kraje mohou rozhodovat pouze o trasování rychlostní silnice po jejich správním území.⁹

KrÚ dále zmiňuje klíčová jednání, při nichž měla být zpřesňována trasa R52 (k tomu dodává, že uvedené údaje mají informativní charakter, protože jednání vedlo Ministerstvo dopravy a ŘSD):

Jednání expertní skupiny ve Valticích ze dne 7. 5. 1999.

Českou stranou podána informace o doposud uvažované trase vedoucí k hranici v oblasti Nový Přerov, problematický je přechod vodního díla Nové Mlýny. Rakouská strana nepočítala s uvedenou variantou, směřuje trasu na hraniční přechod u Mikulova. Zástupce MŽP navrhl změnu trasy na přechod Břeclav - Poštorná, rakouská strana měla na tomto jednání variantu odmítnout.¹⁰ Usnesení vlády č. 741, ze dne 21. 7. 1999, k návrhu rozvoje dopravních sítí v ČR do roku 2010.¹¹

Vláda usnesením schvaluje vedení dopravních sítí uvedených v příloze. Co se týče R52 je zde uvedeno: (ad h) úsek Pohořelice - státní hranice Rakouska řešit v závislosti na výsledku jednání expertní komise ČR - Rakousko ve smyslu jednání s rakouskou stranou ve Valticích.¹²

Změna zákona v Rakousku ze dne 19. 8. 1999 - Bundesstrangesetz - BStG 1971 (blíže viz poznámka č. 4).

Vyhledávací studie trasy mezi Pohořelicemi a státní hranicí s Rakouskem.

ŘSD zadalo zpracování studie k prověření průchodnosti území mezi Pohořelicemi a Mikulovem¹³ směrově dělenou čtyřpruhovou rychlostní silnicí, která naváže

⁸ dle podkladů, které jsou ochránci k dispozici, nebylo přeshraniční posouzení, jež by se zabývalo variantami vedení kapacitní silniční spojnice Brna s Vídní, nikdy zpracováno, znovu nutno poukázat na to, že v té době již ŘSD měla zpracovánu vyhledávací studii vedení komunikace na území ČR, která se však omezila pouze na posouzení možnosti vedení v úseku Pohořelice - státní hranice s Rakouskem u Mikulova

⁹ hranice správního území kraje je totožná se státní hranicí ČR s Rakouskem

¹⁰ jak možno usuzovat, šlo o jednání, na němž si česká a rakouská strana ujasňovaly své postoje s tím, že na české straně shoda o vedení komunikace nepanovala; je zřejmé, že jednání nedospělo k závěru, jak o tom svědčí i usnesení vlády č. 741 (blíže pozn. č. 11 a 12) či projednávání problematiky na dalším zasedání expertní skupiny v Hollabrunu v říjnu 2001

¹¹ vláda prostřednictvím tohoto usnesení v zásadě poskytla pokyn usměrňující věcně příslušné orgány státní správy v jejich dalších postupech týkajících se naplňování plánů rozvoje dopravní sítě (mělo význam především u sporných úseků) - viz např. Příloha usnesení vlády č. 741 ad a) vedení dálnice D3, úsek Praha - Benešov u Prahy řešit podle výsledků zpracovávaného územního plánu VÚC Pražské aglomerace či ad j) vedení nově navrhované rychlostní silnice R28, úsek Postoloprty - Most - Mníšek - hranice Německa řešit pouze v případě souhlasu německé strany z hlediska návaznosti na německou silniční síť (v té době alternativní návrh ke sporné D8 přes CHKO České středohoří)

¹² v příloze usnesení vlády č. 741 je zmiňována ad i) také rychlostní silnice R55, úsek Břeclav - státní hranice s Rakouskem, přičemž je zde uvedeno „řešit v závislosti na výsledku jednání s rakouskou stranou podle bodu h)“; jak nicméně vyplývá z vyjádření Ministerstva dopravy v této věci žádná další jednání s rakouskou stranou vůbec nebyla vedena

¹³ z uvedeného je tedy zřejmé, že zadání studie nenaplnilo požadavek na posouzení reálných variant záměru kapacitního spojení Brna a Vídně, je s podivem, že v době, kdy MŽP navrhovalo alternativní řešení s využitím

na již dokončený úsek rychlostní silnice R52 vedené ve směru od Brna východním obchvatem Pohořelic. Studie zpracována firmou HBH Projekt, spol. s r. o. Ministerstvo dopravy studii projednalo dne 15. 6. 2000. Dle zástupců Ministerstva dopravy splňuje zadání vlády ve věci R52 s tím, že je konstatováno, že „MŽP je kompetentní k uplatňování požadavků zájmů životního prostředí, ale za dopravní obslužnost a rozvoj dopravních sítí je vládě odpovědné Ministerstvo dopravy“. Jednání bylo uzavřeno se závěrem, že všechny zúčastněné strany kromě MŽP souhlasí s oprávněním řešení rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice - Mikulov a „odmítají akceptovat alternativu Břeclav, která je kvalitativně jiným problémem“.¹⁴

Jednání v Hollabrunnu dne 4. 10. 2001.

Rakouskou stranou předány informace k rakouské A5 (existence 3 variant kolem Drasenhofenu) s tím, že posouzení kompatibility stavby se životním prostředím není ukončeno. Závažným problémem se jeví rozdílnost posuzování vlivu stavby na životní prostředí v obou státech. Bylo dohodnuto,¹⁵ že oba státy budou preferovat přechodový bod v místě stávajícího hraničního přechodu. Rakouští odborníci na životní prostředí uvedli, že se celá stavba v Rakousku posuzuje ze čtyř hledisek: dopravního, technického, ekonomického a z hlediska vlivu na životní prostředí. Bylo doporučeno vypracování mezinárodní studie pro silniční tah R52/A5, kterou zajistí rakouská strana (blíže viz pozn. č. 8).

Změna zákona v Rakousku ze dne 29. 3. 2002.

Aktualizován Bundesstrassengesetz (1971), kde je zpřesněna trasa Nord Autobahn A5 - nově definována jako Grossebersdorf (S1) - Wolkersdorf - Staatsgrenze bei Drasenhofen.¹⁶

ŘSD předložilo Ministerstvu životního prostředí k projednání „Oznámení o záměru stavby rychlostní silnice R52 Pohořelice - Mikulov (Drasenhofen)“, následně probíhalo v období leden - červen 2003 zjišťovací řízení s výsledkem - zpracovat dokumentaci EIA se zohledněním všech připomínek.

KrÚ konstatuje, že ve smyslu výše uvedených zjištění došlo k zúžení variant rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice - státní hranice na varianty 1, 1x a 2,¹⁷ které byly prověřovány v územně-plánovacích podkladech - v ÚPg Jihomoravského kraje a v ÚPg Břeclavska.

V polovině roku 2002 bylo zadáno pořízení Územní prognózy Jihomoravského kraje s tím, že byla zadána v rozsahu a obsahu územního plánu VÚC. Pořízení ÚPg bylo, dle KrÚ, zvoleno zejména proto, že je to dokument, do něhož bylo možné v průběhu prací, v období 2002 - konec roku 2003, doplňovat a zpracovávat další významné dokumenty, které byly v jednotlivých oborech pro Jihomoravský kraj zpracovávány.

přechodu Břeclav - Poštorná, nebyla tato a další varianty zadavatelem, který je státní příspěvkovou organizací, vůbec vzaty v potaz

¹⁴ v čem se má jednat „o kvalitativně jiný problém“, a proč tedy nelze tuto či jiné varianty kapacitního spojení Brna s Vídní prověřit, není blíže vysvětleno

¹⁵ chybí informace kým dohodnuto, v jaké formě a zejména s jakou závazností, z aktuálního stanoviska Ministerstva dopravy poskytnutého ochránci se naopak podává, že dohoda neexistuje

¹⁶ opět nejsou podstatná fakta k dispozici, mj. v čem oproti předchozí úpravě změna spočívá (zdá se, že jen ve změně označení přípojné komunikace v dopravním uzlu Grossebersdorf)

¹⁷ jde tedy o jediný koridor vedení kapacitní komunikace, konkrétně koridor Pohořelice - státní hranice s Rakouskem u Mikulova

Co se týče vlastní Územní prognózy Jihomoravského kraje KrÚ konstatuje, že byla projednávána jako koncept ÚP VÚC Jihomoravského kraje dle příslušných ustanovení stavebního zákona v termínu ode dne 8. 7. 2004 do 9. 9. 2004. Vzhledem k závěru MMR, že způsob vystavení textové zprávy k ÚPg JMK nezaručoval seznámení veřejnosti s jejím řešením jednoznačně v celém rozsahu, byl KrÚ dopisem MMR ze dne 3. 12. 2004 požádán, aby proces pořizování ÚPg JMK uvedl do souladu se stavebním zákonem. Na základě tohoto stanoviska KrÚ projednávání ÚPg JMK zastavil a nepokračoval v dohodování. KrÚ zdůraznil, že Územní prognóza Jihomoravského kraje nebyla tedy projednána a dohodována, tak aby v případě zpracování ÚP VÚC JMK mohlo být upuštěno od konceptu řešení, tj. zůstane jen územně-plánovacím podkladem.

Další strategie pořizování územně-plánovací dokumentace Jihomoravského kraje byla přijata usnesením Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 1204/04/Z27, ze dne 23. 9. 2004, a spočívala v dokončení ÚP VÚC okresu Znojmo, v pořizení ÚP VÚC okresu Břeclav a v pořizení ÚP VÚC Brněnské regionální aglomerace vymezené územím okresů Blansko, Vyškov, Brno-venkov a Brno-město, a to s využitím projednané územní prognózy Jihomoravského kraje (tj. pořizení dílčích ÚP VÚC). Možnost použití ÚPg JMK pro pořizování ÚP VÚC vymezeného územím okresu Břeclav („vyčlenění dílčí územní prognózy pro území okresu Břeclav včetně jejího projednávání“) byla diskutována a projednána s MMR jako nadřízeným orgánem územního plánování. V souladu s ujednáním pak předložil odbor územního plánování a stavebního řádu KrÚ ke schválení Zastupitelstvu Jihomoravského kraje Návrh zadání ÚP VÚC Břeclavska splňujícího funkce souborného stanoviska.

KrÚ tedy nechal vyčlenit z Územní prognózy JMK dílčí Územní prognózu pro území Břeclavska s tím, že tento proces byl nazván transformací. Následně v dubnu 2005 bylo zahájeno veřejné projednávání ÚPg Břeclavska. ÚPg po obsahové stránce v rozsahu konceptu byla projednávána ve smyslu § 21 stavebního zákona, její součástí tedy muselo být i řádně projednané posouzení vlivů na životní prostředí dle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. Proces posuzování vlivů územně-plánovací dokumentace na životní prostředí se řídí příslušnými ustanoveními stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že v tomto případě bylo od zpracování konceptu řešení územního plánu velkého územního celku upuštěno, není § 10i zákona č. 100/2001 Sb. na daný postup aplikovatelný. KrÚ odkazuje na vyjádření MŽP k problematice, v němž uvedlo, že nepovažuje za hospodárné a účelné zpracovávat nové posouzení SEA na ÚP VÚC Břeclavska, a tedy zahajovat na základě návrhu zadání zjišťovací řízení dle zákona č. 100/2001 Sb.

KrÚ dále konstatuje, že ve věci posouzení SEA Území prognózy Břeclavska byla učiněna se zástupci MŽP písemná dohoda, že vyhodnocení vlivů na životní prostředí k Územní prognóze Jihomoravského kraje je využitelné pro proces SEA k Územní prognóze Břeclavska, která vznikne vyčleněním posouzení pro řešené území s tím, že budou zapracovány připomínky MŽP a odboru životního prostředí KrÚ JMK, a že toto posouzení bude projednáno podle zákona č. 244/1992 Sb. Vzhledem k tomu, že ÚPg Břeclavska vychází z ÚPg JMK, u které byl první formální přípravný akt učiněn před datem 21. 7. 2004, nevyplývá, dle sdělení MŽP, povinnost podrobit „plány a programy“ přeshraničnímu posuzování. O zpracování Posouzení vlivu územní prognózy JMK na životní prostředí bylo rozhodnuto v březnu 2003 (po výběrovém řízení byla podepsána smlouva se zpracovatelem ve 2. čtvrtletí

2003), koncem roku byla odevzdána rozborová část, v roce 2004 pak byly posouzeny 3 variantní modely rozvoje JMK, následně byl vybrán 1 model rozvoje JMK, který byl pak dopracován do parametrů konceptu ÚP VÚC. Tento model byl pak znovu podrobněji hodnocen z hlediska vlivů na životní prostředí.

Posouzení vlivů Územní prognózy Břeclavska na životní prostředí je dalším dokumentem vypracovaným v procesu posuzování vlivů ÚPg JMK na životní prostředí, který byl zahájen v roce 2003 dle tehdy platného zákona č. 244/1992 Sb. Účelem dokumentu, dle KrÚ, je vyčlenit z předchozí etapy posuzování relevantní informace týkající se území Břeclavska. Zpracovatel Posouzení vlivů ÚPg Břeclavska přebíral z předchozí etapy jen část relevantních informací posouzení vlivů pro území Břeclavska. Vycházel z dokumentu „Posouzení vlivů územní prognózy Jihomoravského kraje na životní prostředí, část C - návrhová část, 06.2004“. Dále je uvedena část informací ze starších etap, které byly projednány v rámci dokumentu „Posouzení vlivů územní prognózy Jihomoravského kraje na životní prostředí“ (viz souhrnný dokument „Posouzení vlivů územní prognózy Jihomoravského kraje na životní prostředí, část A - rozborová část a část B - zhodnocení prognózy ve variantách, 03.2004“). Text je doplněn o nové části, které jsou reakcí na požadovaná upřesnění MŽP, reakcí na doplňující informace v ÚPg Břeclavska a reakcí na další požadavky, které vznikly v procesu projednávání ÚPg JMK a SEA JMK. V grafických přílohách jsou pak doplněny nové skutečnosti, které nebyly známy v době dokončení předchozího díla.

Co se týče vyhodnocení vlivů Územní prognózy Břeclavska na Naturu 2000, v rámci dohodování postupu projednávání územní prognózy dne 14. 3. 2005 bylo Ministerstvem životního prostředí oznámeno pořizovateli, že bude nutné provést posouzení na NATURU 2000 (za tím účelem si měl pořizovatel opatřit stanovisko orgánu ochrany přírody dle § 45i zákona č. 114/1992 Sb.). Dne 16. 3. 2005 požádal pořizovatel odbor životního prostředí KrÚ JMK a Správu CHKO Pálava o stanovisko zda lze vyloučit vliv územní koncepce - ÚP VÚC Břeclavska na lokality NATURA. Oba orgány ochrany přírody sdělily, že nelze vyloučit významný vliv koncepce na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. KrÚ proto zajistil zpracování „Vyhodnocení vlivů územní prognózy Břeclavska na lokality NATURA 2000“, které současně s ÚPg Břeclavska a Vyhodnocením vlivů ÚPg na životní prostředí projednal. KrÚ dodává, že hodnoceny z hlediska vlivů na NATURU 2000 byly pouze reálné varianty, které byly součástí územní koncepce. Dle KrÚ není možné, aby posuzovatel vytvářel své vlastní varianty, hodnoceny tak byly varianty řešení dle ÚPg Břeclavska, tj. 1, 1x a 2, které jsou výsledkem několikaleté práce.¹⁸

Po projednání ÚPg Břeclavska byl KrÚ zpracován Návrh zadání územního plánu velkého územního celku Břeclavska splňujícího funkce souborného stanoviska v souladu s § 21 odst. 5 stavebního zákona. Návrh zadání tedy obsahuje i vyhodnocení procesu projednání ÚPg Břeclavska a pokyny pro zpracování návrhu ÚP VÚC Břeclavska. Zákonnost procesu stvrdilo MMR jako nadřízený orgán územního plánování. KrÚ zdůrazňuje, že územní prognóza nenahrazuje

¹⁸ pro takový postup nenacházíme v právní úpravě oporu - ve smyslu § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce na území soustavy NATURA, je předkladatel ze zákona povinen zpracovat varianty řešení, cílem je negativní vliv vyloučit, a není-li to možné, pak může být přijata pouze varianta s nejmenším negativním vlivem (za podmínky současného prokázání naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu)

dle stavebního zákona koncept ÚP VÚC, ale dle § 21 odst. 6 od zpracování konceptu řešení ÚP VÚC může být na návrh pořizovatele při schválení zadání upuštěno, jestliže řešení bylo prověřeno územní prognózou projednanou podle odstavců 2, 3, 4. Zadání musí splňovat v těchto případech funkce souborného stanoviska podle odstavce 5.

KrÚ upozorňuje, že při projednávání Návrhu zadání územního plánu velkého územního celku Břeclavska splňujícího funkce souborného stanoviska na 7. zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje, konaném dne 15. 12. 2005, byl zastupitelem JMK podán návrh na doplnění územní prognózy o variantu R52 Brno - Vídeň přes Břeclav. Tento návrh zastupitelstvem JMK nebyl přijat. Proto KrÚ považuje stížnost, jejíž podstatou požadavek na posouzení jiných variant vedení rychlostní silnice R52, než které byly posuzovány v rámci ÚPg Břeclavska, za překonanou.

Jak KrÚ uzavírá, zpracovatel územního plánu velkého územního celku Břeclavska měl tedy jednoznačné politické zadání - v návrhu vést koridor rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice - státní hranice ve variantě 1x, tedy v trase přes Mušovská jezera směrem ke stávajícímu hraničnímu přechodu Mikulov/Drasenhofen.

Ministerstvo vnitra mě ve svém vyjádření čj. R-745/2006, ze dne 13. června 2006, informovalo, že ve spojitosti s usnesením Zastupitelstva JMK o schválení zadání ÚP VÚC Břeclavska obcí Dolní Dunajovice namítané rozpory se zákonem směřovaly do procesu pořizování územního plánu podle stavebního zákona, proto si Ministerstvo vnitra vyžádalo k řešení věci odborné stanovisko MMR jako ústředního orgánu státní správy ve věcech územního plánování a stavebního řádu. Po jeho obdržení došlo Ministerstvo vnitra k závěru, že napadené usnesení zastupitelstva není v rozporu se zákonem, což podrobně odůvodnilo ve své odpovědi starostovi Dolních Dunajovic ze dne 4. 5. 2006, jejíž kopii spolu s kopií stanoviska MMR mi ministr vnitra zaslal.

C - Právní zhodnocení a závěry

Ve smyslu zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, je mojí povinností působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí státní správy, pokud by postupovaly v rozporu s právem nebo porušovaly principy právního státu, dobré správy, jakož i před jejich nečinností.

Již v několika svých šetřeních, týkajících se zamýšlených velkých investičních záměrů v území, jsem se kriticky vyjádřil k postupům orgánů veřejné správy v rámci přípravných fází projednávání těchto záměrů (procedury hodnocení vlivů na životní prostředí, resp. územně-plánovací procedury). Poukázal jsem na nedostatky spočívající tu ve zcela chybějícím koncepčním posouzení, jinde v nerespektování logické posloupnosti přípravných kroků či v nedůsledném zhodnocení a vzájemném srovnání více relevantních variant. Vyzýval jsem zainteresované instituce, aby napříště obdobnému chaotickému způsobu projednávání, především infrastrukturních staveb, zamezily.

Poté, co jsem se na základě shromážděných podkladů seznámil s problematikou zamýšlené rychlostní komunikace R52, nezbývá mi než opětovně konstatovat, že se úřady v rámci dosavadních přípravných fází projednávání R52 nevyvarovaly závažných chyb.

Jako zásadní nedostatek vnímám především to, že bylo připuštěno uskutečnění projektové EIA procedury na jediný koridor Pohořelice - Mikulov/Drasenhofen. Tomuto postupu přitom nepředcházelo strategické posouzení více možností řešení kapacitní infrastruktury mezi Brnem a Vídní (včetně přeshraničního posouzení). Vedle toho, že jde o nelogický krok (projektová EIA má své místo až po výběru vhodných koridorů v rámci strategického posouzení), založil takový postup prostor pro matení veřejnosti a manipulaci s výsledky.

Nelze než pozastavit se v té souvislosti nad tím, jak se argumentace ochráncem oslovených úřadů pohybuje v kruhu. MMR uvádí, že v územních plánech se řeší to, co bylo určeno v zadání, proto není adekvátní požadavek na řešení jiných koncepčních řešení a alternativ, než byly předloženy k veřejnému projednávání na úrovni územní prognózy (tj. pouze koridor Pohořelice - Mikulov), MŽP zdůrazňuje, že v rámci projektové EIA na R52 úseku Pohořelice - Mikulov není možné řešit koncepční varianty napojení Brno - Vídeň, KrÚ pak odkazuje na to, že výběr varianty je dán rozhodnutím o vedení trasy na rakouském území a jednání i řešení musí být vedeno na úrovni ústředních orgánů veřejné správy, aby nakonec MD konstatovalo, že písemná mezivládní dohoda o místě přechodu státní hranice neexistuje, řešení je závislé na výsledku projednání ÚP VÚC Břeclavska se zapracovanou R52.

Je zarážející, že ačkoli právní řád České republiky obsahuje účinné instrumenty, určené k výběru optimálních variant investičních záměrů (a tyto počítají s participací obcí a dotčené veřejnosti), fakticky se výběr odehrává mimo rámec těchto právem předvídaných procedur. Ani úřady se už přitom nerozpakují tento fakt potvrdit, jak o tom svědčí závěrečné sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje v jeho stanovisku ze dne 23. 6. 2006, kde uvádí, že existovalo jednoznačné politické zadání - v návrhu ÚP VÚC Břeclavska vést koridor rychlostní silnice R52 v úseku Pohořelice - státní hranice ve variantě 1x, tedy v trase přes Mušovská jezera směrem ke stávajícímu hraničnímu přechodu Mikulov/Drasenhofen. Tím je zcela popřen smysl a účel územně-plánovacích procesů, resp. souvisejících procesů hodnocení EIA, tedy hledání optimální podoby rozvoje území včetně environmentálně co možná šetrného řešení nezbytných staveb infrastruktury.

Volba řešení a vedení trasy jsou primárně věcí suverénního rozhodování České republiky s tím, že řešení na němž se shodnou instituce vnitrostátní, by měly být posléze prezentovány orgánům Rakouské republiky a s nimi dohodovány. Procedura přeshraničního posuzování vlivů na životní prostředí je nepochybně vhodnou výchozí platformou.

Nezbývá mi než vyjádřit kritiku toho, že nedošlo k posouzení reálně v úvahu přicházejících variant předmětného komunikačního tahu navzdory tomu, že tento postup právní úprava předpokládá. Veškerá realizovaná vyhodnocení

se tak vždy soustřeďovala pouze na dílčí úsek R52 z Pohořelic na státní hranici s Rakouskem u Mikulova, jiná řešení byla v přípravných fázích opomenuta. Stěžovateli je zde poukazováno zejména na absenci zhodnocení varianty vedení kapacitního silničního spojení Brna s Vídní po stávající dostatečně kapacitní dálnici D2 s dostavbou krátkého úseku obchvatu okolo Břeclavi, který je zapotřebí postavit v každém případě. V Břeclavi je navíc plánováno ukončení kapacitní rychlostní komunikace R55 z Olomouce, Přerova a Otrokovic - tímto způsobem by tedy současně bylo řešeno její napojení na rakouskou silniční síť, dále je do Břeclavi se zřetelem k její výborné dopravní dostupnosti (křižovatka tranzitních železničních koridorů) zamýšleno umístění intermodálního překladiště (logistického centra). Varianta kapacitního spojení přes Břeclav by podle všech předpokladů měla být i variantou nejlevnější.

Je také s podivem, že ačkoli Ministerstvo životního prostředí ve vlastním stanovisku SEA¹⁹ dle § 14 zákona č. 244/1992 Sb. ke koncepčnímu materiálu Ministerstva dopravy - Návrh rozvoje dopravních sítí v ČR do roku 2010 - doporučilo nestavět silnici R52 v úseku Pohořelice - Mikulov (doporučilo ponechat ji v parametrech komunikace dvoupruhové jako I/52 s tím, že preferuje dostavbu trasy R55 Břeclav D2 - hranice Rakouska), ve svých dalších postupech na toto své stanovisko rezignovalo (viz průběh a výsledky projektové EIA na R52 Pohořelice - Mikulov). Jak důsledné a důkladné je v konkrétním případě posuzování vlivu na životní prostředí, do značné míry závisí právě na posuzujícím orgánu, neboť ten proceduru posuzování vlivů na životní prostředí řídí, dohlíží na její průběh (je například oprávněn navrhnout zpracování variant řešení záměru) a v jejím závěru také vydává k celému záměru stanovisko (souhlasné či nesouhlasné stanovisko EIA).

Právní úprava posuzování vlivů na životní prostředí (EIA - environmental impact assessment), byla přijata právě s cílem přispívat k výběru z hledisek ochrany životního prostředí optimálních variant investičních záměrů.²⁰ Zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (jakož i pozdější zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění zákona č. 93/2004 Sb.) za tím účelem zakotvil nejen požadavek na posuzování konkrétních staveb, činností a technologií tzv. projektovou EIA, ale i požadavek na tzv. koncepční posuzování (z něhož pak konkrétní záměry vycházejí) prostřednictvím strategického hodnocení SEA. Právě u síťových staveb dopravní infrastruktury vystupuje význam procedury SEA do popředí, když na úrovni projektu konkrétního úseku již zjevně nelze z širších hledisek vážit optimální podobu dopravní infrastruktury (výběr koridoru zamýšlené dálnice). Stavbu dálnice je vcelku logicky nutno posuzovat především jako celek. Nezbyvá než konstatovat, že v případě kapacitního spojení Brna a Vídně k takto komplexnímu a včasnému posouzení nedošlo. To je závažný nedostatek, jenž zpochybňuje celý další postup projednávání R52.

Shodují se tedy se stěžovateli na tom, že vzhledem k absenci strategického výběru koridorů, jež by předcházelo projektové EIA, chybí důsledné zhodnocení

¹⁹ stanovisko čj. M/1137/700/1412/OPVŽP/99, ze dne 24. 6. 1999, vydané MŽP jako posuzujícím orgánem z hlediska vlivů posuzované koncepce na životní prostředí

²⁰ viz též usnesení Ústavního soudu ze dne 12. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, ve věci návrhu skupiny 58 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení některých ustanovení zákona Česká národní rada č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

a vzájemné srovnání více variant, jež by popř. mohly sledovaný účel, tj. kapacitní spojení Brna a Vídně, naplnit. Mělo být právě úkolem nezávislé státní správy, aby mj. s pomocí institutů územního plánování a posuzování vlivu na životní prostředí veškeré skutečnosti ke konkrétní investici se vážící rozkryla a zajistila objektivní zhodnocení relevantních variant.

Vedle varianty využívající dálnici D2 a obchvat Břeclavi zůstaly bez důslednějšího posouzení a porovnání také další alternativy (s přechodem státní hranice v prostoru Nového Přerova či Hevlína), včetně těch plně respektujících progresivní trendy eliminace silniční dopravy. Zde se nabízela řada opatření od převedení části nákladní kamionové dopravy na železnici, přes zrychlení, zkvalitnění a cenové zvýhodnění osobního železničního spojení Brna a Vídně (včetně reaktivace železničního přechodu Hevlín - Láva nad Dyjí/Laa an der Thaya) až po opatření vytvářející tlak na rovnoměrnější využití stávající silniční infrastruktury v rámci celého dotčeného území (modernizace stávající infrastruktury s výstavbou obchvatů a kruhových objezdů, včetně zkvalitnění silniční infrastruktury k dalším hraničním přechodům). V souladu s aktuálními trendy podpory šetrných dopravních řešení je na místě eliminovat nabídku kapacitní silniční infrastruktury, neboť tato v konečném důsledku znamená ztraktivnění pro další přepravní proudy (včetně tranzitních). Tím spíše v území, kde takové zatížení není žádoucí z důvodů ochrany přírody a krajiny (CHKO Pálava, ptačí oblasti Střední nádrž vodního díla Nové Mlýny, ptačí oblast Pálava, jedinečný krajinářský celek Mikulovska-Falkenštejska) i z důvodů zachování rekreačního potenciálu území (rozvíjející se lázeňsko-rekreační zóna u horní nádrže vodního díla Nové Mlýny, kvalitní viniční tratě v bezprostředním okolí zamýšlené rychlostní silnice).

Zlepšení silničního spojení Brna a Vídně by za současného stavu mělo být především záležitostí rakouské strany, na jejímž území je zapotřebí eliminovat jízdu přes řadu obcí, naopak již modernizovaná silnice I. třídy z Pohořelic do Mikulova požadavky na rychlé, kvalitní a kapacitní spojení splňuje (a s několika vylepšeními jako je realizace obchvatu Mikulova či náhrada současných rizikových křižovatek kruhovými objezdy bude splňovat i do budoucna). Je prospěšnější investovat do infrastruktury v místech, kde je modernizace, či dokonce jen prostá oprava, skutečně akutně zapotřebí (a to tím spíše, že pouze cca 15 km východně od zamýšlené stavby R52 je kapacitní silniční infrastruktura v podobě dálnice D2 k dispozici).

Opakovaně se střetávám s argumentací, že jen kapacitní silniční komunikace v podobě dálnic a rychlostních silnic zajistí ekonomický rozvoj jednotlivých oblastí. Tento zjednodušující pohled nejen v rámci vedených šetření, ale rovněž v souhrnných zprávách o své činnosti určených Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR kritizují s tím, že stejně dobře může mnohde posloužit náležitě udržovaná a případně vhodně rekonstruovaná (obchvaty, kruhové objezdy) 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.

Co se týče hodnocení dopadů na území NATURA, stěžovatelé, po mém soudu, zcela správně dovozují (odkazují zde na § 45i zákona č. 114/1992 Sb.),

že v daném případě je zapotřebí především posoudit, zda by menší negativní vliv na území evropsky významných lokalit a ptačích oblastí mělo vybudování kapacitního silničního spojení Brna s Vídní:

- a) s využitím obchvatu Břeclavi (v rozsahu nezbytném pro uskutečnění tohoto záměru, a tedy se zásahem do chráněných území v trase obchvatu) nebo
- b) v trase (Brno -) Pohořelice - Mikulov (- Drasenhofen - Vídeň) při současném vybudování obchvatu Břeclavi (s obchvatem Břeclavi se počítá každopádně).

V případě varianty b) by měl být obchvat Břeclavi zřejmě v menším rozsahu oproti řešení uvedenému v návrhu územního plánu VÚC Břeclavsko, a tedy i s menším negativním zásahem do chráněných území v trase samotného obchvatu, zároveň však nutno v rámci hodnocení a „vážení“ uvedených možností vzít v potaz, že dojde naopak k zásahům do chráněných území v trase Pohořelice - Mikulov, k nimž by v případě varianty a) vůbec nedošlo.

To, že doposud k takovému hodnocení nedošlo a od samého počátku územně-plánovacích procedur docházelo k upřednostňování varianty b), vnímám se znepokojením jako selhání orgánů státní správy, které si zasluhuje nápravu. Ve smyslu § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce (zde ÚP VÚC Břeclavska) na území soustavy NATURA, je předkladatel ze zákona povinen zpracovat varianty řešení, cílem je negativní vliv vyloučit, a není-li to možné, pak může být přijata pouze varianta s nejmenším negativním vlivem za podmínky současného prokázání naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu a uložení kompenzačních opatření.


Mám-li se vyjádřit k územně-plánovacím procedurám, nutno předeslat, že jde primárně o záležitost samosprávy, do níž ochránci nepřísluší zasahovat. Bylo věcí Zastupitelstva Jihomoravského kraje, jaký zvolí postup při pořizování územně-plánovací dokumentace. Každopádně značné množství „nedotažených“ územně-plánovacích procedur je samo o sobě na pováženou. Za této situace pak „obejití“ fáze projednávání konceptu vnímám jako nevhodně volený krok. Když navíc Územní prognóza Břeclavska (v případě řešení R52 jednovariantní) nahradila v rámci projednávání ÚP VÚC Břeclavska koncept územního plánu, jenž standardně obsahuje alternativy řešení, byl tím, dle mého soudu, zcela popřen smysl projednávání územního plánu Břeclavska i jeho koncepčního posouzení, tedy nalézt optimální varianty řešení některých záměrů v území. Nutno podotknout, že právní úprava počítá s tím, že územně-plánovací dokumentace se posuzuje (např. z hlediska dopadů na území NATURA - viz § 45i odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.) především ve stádiu konceptu řešení, což je i s ohledem na potřebu hledání variant nezbytné. V tomto kontextu mi nezbývá než pozastavit se i nad tím, že k návrhu zadání ÚP VÚC Břeclavska neproběhlo minimálně zjišťovací řízení dle zákona č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 93/2004 Sb., což bych považoval za logické (MŽP obdrželo oznámení o projednání návrhu zadání ÚP VÚC Břeclavska s funkcí souborného stanoviska dne 2. 9. 2005). MŽP tak reagovalo na peripetie vývoje územně-plánovacích procedur ve vztahu k danému území, dle mého soudu, velmi diskutabilním postupem, kdy „překlenulo“ požadavek na posouzení dle zákona č. 100/2001 Sb. ve znění zákona č. 93/2004 Sb. (tato norma na rozdíl od zákona č. 244/1992 Sb. zakotvovala i požadavek na přeshraniční posuzování) poněkud krkolomným výkladem o vyčlenění Posouzení vlivů na životní prostředí

ÚPg Břeclavska z Posouzení vlivů na životní prostředí ÚPg Jihomoravského kraje s tím, že v případě ÚPg JMK byl první formální přípravný akt učiněn před datem 21. 7. 2004. Je přitom na místě připomenout, že i pravidla procedury SEA upravoval zákon č. 244/1992 Sb. na rozdíl od aktuální právní úpravy dané zákonem č. 100/2001 Sb., ve znění zákona č. 93/2004 Sb., jen velmi kuse.

Považuji rovněž za paradoxní, že opakovaným projednáváním, schvalováním, posuzováním a hodnocením koncepčních materiálů a z nich vycházejících záměrů se stává takřka nemožným najít ten správný okamžik, kdy by měly konkrétní návrhy a námítky veřejnosti zaznít. Jako veřejný ochránce práv se při šetření zejména kontroverzních investičních záměrů s tímto jevem setkávám poměrně často, veřejnost je fakticky vytěsněna z rozhodování, neboť je na její připomínky stále příliš brzo, aby vzápětí nato byly tytéž připomínky odmítány s argumentací, že měly být uplatněny v předchozích procesech a podoba záměru je vlastně již dána.

Přidá-li se k tomu ještě dlouhodobě se táhnoucí a poněkud nepřehledný postup pořizování a schvalování územně-plánovací dokumentace, jak jsme toho svědky u územně-plánovací dokumentace předmětného území (ÚP VÚC Pálava, ÚP VÚC Jihomoravského kraje, ÚP VÚC Břeclavska), problematické seznamování obcí a dotčené veřejnosti s podklady,²¹ je výsledkem informační chaos, který vyvolává u veřejnosti přesvědčení, že byla z řešení problematiky vlastně vynechána, řešení bylo předem známo a dáno a příslušné procedury tak posloužily jen k jeho „legalizaci“. Takové jednání úřadů vůči veřejnosti nemůže vzbuzovat důvěru v nestranné a spravedlivé rozhodování a v celkovém kontextu pak nemůže ani naplňovat kritéria dobré správy.

Ve smyslu § 18 zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, je mojí povinností úřady o zjištěných nedostatcích vyrozumět a požádat je o vyjádření. S výsledkem šetření budou rovněž seznámeni stěžovatelé.


JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

²¹ zde odkazuji na výsledky šetření podnětu, kterým se na ochránce obrátila obec Dolní Dunajovice, resp. RNDr. Mojmír Vlašín, ve věci odepření poskytnutí CD ROM Územní prognózy Břeclavska a Generelu dopravy Jihomoravského kraje.

Ve zprávě o šetření podnětu RNDr. Vlašina jsem mimo jiné uvedl, že odepření poskytnutí CD ROM Územní prognózy Břeclavska stěžovateli považují za odporující principům dobré správy, jakož i principu otevřenosti veřejné správy veřejnosti. Vedle toho jsem konstatoval, že za nedůvodné považují námítky krajského úřadu, že uvedené dokumenty (územně-plánovací podklady) nelze poskytovat jako rozpracované, nehotové s tím, že po uzavření příslušných schvalovacích procedur považují informování veřejnosti o obsahu již dokončených materiálů za svým způsobem opožděné, a tedy bez možnosti, aby se na jejich obsahu veřejnost mohla ještě podílet. V tomto směru, podle mého soudu, nemůže obstát argument, že veřejnosti byl rozpracovaný dokument k dispozici pro případné připomínky v sídle krajského úřadu, neboť je-li možnost, jak veřejnost seznámit s obsahem předmětného materiálu jinou, pro občany a konečně též pro samotný úřad rychlejší a snadnější, cestou, nevidím žádný rozumný důvod, proč této možnosti nevyužít.