

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv

ve věci záměru výstavby kapacitního silničního spojení Brna a Vídně

A - Postup šetření ochránce

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.

Svá zjištění jsem shrnul ve zprávě o šetření ze dne 3. listopadu 2006. Kritizoval jsem, že nedošlo k posouzení reálně v úvahu přicházejících variant předmětného komunikačního tahu, jak právní úprava předpokládá. Mimo jiné jsem poukázal na rozpor s právní úpravou ochrany území soustavy NATURA, kdy ve smyslu ustanovení § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nelze-li vyloučit negativní vliv koncepce, resp. záměru, na území soustavy NATURA, jako je tomu v daném případě, je jejich 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, a to za podmínky současného prokázání naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu. V kontextu dané věci jsem upozornil, že volba řešení a vedení trasy jsou primárně věcí suverénního rozhodování České republiky s tím, že řešení na němž se shodnou instituce vnitrostátní by mělo být prezentováno orgánům Rakouské republiky a s nimi dohodováno.

Zdůraznil jsem dále, že stavbu dálnice či rychlostní silnice je nutno posuzovat především jako celek (kritika tzv. „salámové“ metody projednávání silniční infrastruktury). V uvedených souvislostech jsem se pozastavil především nad tím, že posouzení jediného koridoru Pohořelice - Mikulov/Drasenhofen (R52) v rámci procedury EIA nepředcházelo strategické posouzení více možností řešení kapacitní infrastruktury mezi Brnem a Vídní, včetně přeshraničního posouzení. Dále jsem se kriticky vyjádřil k množství nedotažených územně-plánovacích procedur v dotčeném území, z toho pramenící celkové nepřehlednosti procesu územního plánování, jakož i ke zvolenému postupu pořizování a schvalování územního plánu velkého územního celku Břeclavska, tj. k vypuštění fáze projednávání konceptu (za použití územní prognózy Břeclavska, v případě záměru R52 jednovariantní). Jak jsem uzavřel,

postupy orgánů veřejné správy, spolupůsobícími při přípravě silničního spojení Brna s Vídní, byl, dle mého soudu, fakticky 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.

Se svými poznatky jsem seznámil Ministerstvo dopravy (dále MD), Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR), Ministerstvo životního prostředí (dále MŽP), Ministerstvo vnitra (dále MV) a Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále KrÚ). Současně jsem zainteresované instituce vyzval, aby se ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ke zjištění ve lhůtě 30 dnů vyjádřily a sdělily, jaká opatření k nápravě činí nebo hodlají činit.

B - Doplnující skutková a právní zjištění

Ministerstvo dopravy reagovalo vyjádřením čj. 44/2007-520-UPR/1, ze dne 28. února 2007, v němž uvedlo, že rozvojový záměr rychlostní silnice R52 byl připravován na základě koncepcí z předchozích období - Rozvoj dopravních sítí do roku 2010, Dopravní politika, Gepardi a dalších - které byly z hlediska životního prostředí posuzovány částečně. Potvrdilo rovněž můj závěr, že u R52 byly jen částečně posouzeny širší dopravní vazby a možná alternativní řešení (mj. s využitím D2 a R55). Ministerstvo zdůraznilo, že současná vláda se ve svém programovém prohlášení hlásí k vypracování harmonogramu výstavby dopravní infrastruktury, určení priorit jednotlivých staveb podle jejich dopravního a ekonomického přínosu a vlivu na životní prostředí a na základě těchto podmínek zajistit potřebné rozložení investic do všech druhů dopravy (železniční, silniční, letecká, vodní) s upřednostněním budování silničních obchvatů obcí před stavbou nových úseků dálnic a rychlostních silnic. Se zřetelem k těmto skutečnostem mě ministerstvo závěrem ujistilo, že ministr dopravy ve spolupráci s místopředsedou vlády a ministrem životního prostředí porovná dopravní, ekonomické a ekologické parametry variant kapacitního spojení Brna a Vídně.

Ministerstvo pro místní rozvoj se vyjádřilo k závěrům mého šetření dopisem čj. 41 500/2006-84, ze dne 13. prosince 2006. MMR jako ústřední orgán státní správy na úseku územního plánování především podává exkurs do právní úpravy územního plánování. Pokud jde o zpracování hodnocení vlivů koncepce na životní prostředí SEA, MMR konstatuje, že je souběžným procesem při pořizování územně-plánovací dokumentace, který zajišťuje orgán územního plánování kraje jako podklad pro vydání stanoviska Ministerstva životního prostředí. Orgány působící na úseku ochrany přírody a životního prostředí při pořizování územně-plánovací dokumentace vydávají stanovisko jako dotčený orgán státní správy a stanovisko na základě výsledků projednání SEA. Nadřízený orgán územního plánování při výkonu své funkce sleduje, zda byl dodržen požadovaný postup a bylo dosaženo dohody. Zpracování a projednávání SEA je nicméně samostatným procesem, který zajišťuje pořizovatel na základě zákona a předpisů v kompetenci MŽP. MMR dále zdůraznilo zákonnou možnost orgánu územního plánování kraje pořídit formou územně-plánovacích podkladů i vlastní podklady (územní prognóza), které mohou být komplexní nebo zaměřené jen na určitou problematiku. MMR rovněž připomnělo, že jedním z takových podkladů je i Politika územního rozvoje, jež byla schválena

vládou v květnu roku 2006, určuje přitom pro spojení Brna s Vídní koridor Brno - Pohořelice - Mikulov. Jak MMR podotklo, tento vládní materiál prošel hodnocením vlivů na životní prostředí, včetně hodnocení vlivů na prvky soustavy NATURA 2000. Závěrem MMR konstatovalo, že časová a organizační náročnost procesu pořizování územně-plánovací dokumentace je faktem, a vyplývá z úkolů a cílů územního plánování a postupů při zpracování a zejména projednávání územně-plánovací dokumentace podle tehdy platného stavebního zákona č. 50/1976 Sb. MMR vyjádřilo předpoklad, že nový stavební zákon, účinný od 1. 1. 2007, bude v návaznosti na správní řád přínosem také pro řešení většiny námitek a podání, se kterým se veřejnost v oblasti územního plánování obrací na veřejného ochránce práv.

Ministerstvo životního prostředí ve svém písemném stanovisku čj. 78478/ENV/06, 6393/M/06, ze dne 15. prosince 2006 (ministr Ing. Petr Jan Kalaš), sdělilo, že trvá na svých předchozích závěrech. Dne 16. ledna 2006 jsem byl telefonickou cestou vyrozuměn poradcem ministra životního prostředí Mgr. Alešem Kutákem, že problematika kapacitního spojení Brna s Vídně je nadále předmětem zájmu Ministerstva životního prostředí s tím, že MŽP hodlá komplexně prověřit možnosti řešení, jejich výhody a nevýhody, ve spolupráci s Ministerstvem dopravy.

Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření čj. NL-307/2006, ze dne 30. listopadu 2006, konstatuje, že v rámci svých dozorových pravomocí přezkoumává pouze soulad právních aktů územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti se zákonem, nikoli vhodnost či správnost těchto aktů. V tomto směru má tak MV za to, že usnesení Zastupitelstva Jihomoravského kraje č. 455/05/Z 7, ze dne 15. 12. 2005, o schválení zadání územního plánu velkého územního celku Břeclavska, nevykazuje rozpor se zákonem vyžadující uplatnění dozorových opatření. Toto konstatování však dle MV ještě neznamená potvrzení správnosti celého procesu pořizování ÚP VÚC Břeclavska, neboť k takovému hodnocení MV ani nemá příslušnou pravomoc.

KrÚ ve svém vyjádření čj. JMK 141472/2006, ze dne 23. listopadu 2006, zásadně nesouhlasí se závěry šetření s tím, že má za to, že ze strany veřejného ochránce práv nebyla pečlivě a důsledně vyhodnocena situace (nedostatečné prostudování podkladů a nedožádání klíčových vyjádření). KrÚ žádá, aby bylo jednáno s rakouskou stranou. Odkazuje v té souvislosti na rakouskou studii Argumentarium A5 Nord Autobahn, věnovanou zdůvodnění záměru, variantám a hraničním přechodům (Reinthal, Drasenhofen, Laa an der Thaya), v níž se poukazuje na to, že je třeba navázat na stávající kompletně zpracovanou dokumentaci. KrÚ dále poukazuje na nedostatečné prostudování, analýzu a zhodnocení procesu pořizování zejména Územní prognózy Břeclavska (ÚPG), Posouzení vlivů ÚPG Břeclavska na životní prostředí a Vyhodnocení vlivů ÚPG Břeclavska na lokality NATURA, které tvoří jeden celek a jako jeden celek byly projednávány. KrÚ seznamuje ochránce se zněním právní úpravy územního plánování včetně související úpravy hodnocení vlivů na lokality NATURA (ustanovení § 45i zákona č. 114/1992 Sb.) a popisem jednotlivých kroků projednávání ÚPG Břeclavska a ÚP VÚC Břeclavska dokládá její dodržení. K tomu podotýká, že v ÚPG Břeclavska byly obsaženy u záměrů varianty, nelze tedy tvrdit, že ÚPG nebyla zpracována ve variantách. Stanovení kompenzačních opatření a jejich zpracování do textové části Návrhu ÚP VÚC Břeclavska rovněž odpovídá zákonné úpravě. KrÚ konstatuje, že v rámci projednávání ÚPG Břeclavska a Návrhu zadání územního plánu VÚC Břeclavska splňujícího funkce souborného stanoviska nebylo uplatněno

od dotčených orgánů státní správy stanovisko požadující doplnění ve smyslu „posoudit variantu napojení rakouské dálnice A5 směrem na hraniční přechod Reinthal/Pošterná a dále na dálnici D2“. Tento požadavek byl uplatněn až při schvalování zadání s funkcí souborného stanoviska na zasedání Zastupitelstva Jihomoravského kraje, nebyl však odsouhlasen. V tomto smyslu pak chápe KrÚ schválené zadání s funkcí souborného stanoviska jako jednoznačné politické zadání. KrÚ tedy shrnuje, že požadavek na posuzování napojení rakouské A5 na silniční síť v ČR v prostoru Nového Přerova, Hevlína, Znojma nebo Břeclavi nebyl stanoven ani v rámci přenesené působnosti ani v rámci samosprávného orgánu, jemuž je tato pravomoc svěřena, tj. Zastupitelstvem Jihomoravského kraje. Pokud jde o zásadní výtku ochránce, tj. že bylo připuštěno uskutečnění projektové EIA procedury na jediný koridor, KrÚ v podtextu vnímá upozornění na neprovázanost jednotlivých zákonů České republiky v prostředí, kde nebylo zákonnou povinností mít schválenou územně-plánovací dokumentaci. Zde nicméně KrÚ nezbyvá než konstatovat, že jak MD a ŘSD tak MŽP a KrÚ ve vzájemné součinnosti a daném čase jednaly v dobré víře s tím, že úkoly plní v souladu s právem a zájmy českého i rakouského státu, a v souladu s výkonem jak přenesené, tak samostatné působnosti.

Dne 27. 11. 2006 proběhlo v Kanceláři veřejného ochránce práv z podnětu KrÚ Jihomoravského kraje jednání veřejného ochránce práv s pracovníky KrÚ (přítomen ředitel krajského úřadu Ing. Jiří Crha, vedoucí odboru územního plánování Ing. arch. Hamrlová) za účasti radní Jihomoravského kraje odpovědné za dopravu Ing. Procházkové a zástupce ŘSD ČR Brno Ing. Jiřího Procházky. Ze strany KrÚ zaznělo, že zpráva o výsledku šetření je jednostranná a nebere v potaz veškeré okolnosti, mj. bylo odkazováno na rakouskou stranu, jež preferuje napojení na hraničním přechodu Mikulov/Drasenhofen. Zástupci KrÚ dále namítali, že v ÚPG Břeclavska byly obsaženy u záměrů varianty, nelze tedy tvrdit, že ÚPG Břeclavska nebyla zpracována ve variantách. Na druhou stranu zástupci KrÚ uváděli, že v případě kapacitního silničního spojení Brna a Vídně jiný koridor než R52 v trase Pohořelice - st. hranice u Mikulova nebyl předmětem ÚPG. Zdůrazňovali dále, že k ÚP VÚC Břeclavska jsou k dispozici veškerá nezbytná souhlasná stanoviska dotčených orgánů státní správy, včetně úřadů odpovědných za ochranu jednotlivých složek životního prostředí. Bylo konstatováno, že bylo dosaženo i dohody o tzv. kompenzačních opatřeních v souvislosti se zásahy do chráněných území. Přítomný zástupce ŘSD ČR Ing. Procházka pak shrnul dosavadní postupy, které se plánování R52 týkaly, včetně jednotlivých fází projednávání ze strany příslušných úřadů. Ing. Procházka poznamenal, že dle ŘSD ČR není technicky realizovatelná varianta čtyřpruhového obchvatu Břeclavi s tím, že do předmětného území není možné v požadovaných parametrech rychlostní komunikaci naprojektovat. Podotkl dále, že se v daném území jedná rovněž o velmi cenné lokality a už s naprojektováním klasického dvoupruhu pro plánovaný obchvat mělo ŘSD ČR velké problémy. V té souvislosti se, stejně jako ochránce ve své zprávě o výsledku šetření, pozastavoval nad tím, že na obchvat vzhledem ke všem okolnostem neproběhla úplná EIA, resp. že byla ukončena ve fázi zjišťovacího řízení. Ing. Procházka rovněž zmínil, že původně vůbec s čtyřpruhem z Pohořelice do Mikulova nebylo počítáno a měl zůstat pouze dvoupruh, nicméně mělo se v mezidobí ukázat, že intenzity dopravy dnes stejně vyžadují minimálně čtyřpruh.

Ochránce dále obdržel doplňující vyjádření stěžovatelů včetně několika příloh. Stěžovatelé informovali ochránce, že učinili u Nejvyššího správního soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu velkého územního celku

Břeclavska.¹ Dále předložili odborné podklady, jimiž dokládají své závěry, tj. reálnost převedení čtyřpruhové rychlostní komunikace R55 kolem Břeclavi na hraniční přechod Poštorná/Reinthal (4 varianty vedení - zpracovatel Ing. Jiří Kalčík), jakož i závěr, že ze vzájemného porovnání a hodnocení předmětných variant kapacitního spojení Brna s Vídní z hlediska vlivů na území NATURA 2000 vychází varianta R55 okolo Břeclavi lépe než varianta R 52 Pohořelice - Mikulov („Hodnocení vlivů dle ustanovení § 45i zákona č. 114/1992 Sb., v platném znění, záměru - rychlostní silniční spojení Brna s Vídní na základě podkladů k záměrům: R52 Pohořelice - Mikulov, I/55, Břeclav obchvat, R55 - úsek obchvat Břeclavi a návrhu ÚP VÚC Břeclavska“, zpracovatel Mgr. Ondřej Volf, autorizovaná osoba pro hodnocení dle ustanovení § 45i zákona č. 114/1992 Sb., autorizace udělena rozhodnutím MŽP čj. 630/905/05, ze dne 19. 5. 2005). Stěžovatelé dále dokládají obsah své písemné komunikace s Evropskou komisí ve věci [zejména dopis Evropské komise, generálního ředitelství životního prostředí, ze dne 19. ledna 2007, ENV D3/MN/jv D (2007) 970, vyjadřující se k zapojení Evropské komise do budování rychlostí silnice Vídeň - Brno]².

C - Stanovisko ochránce s opatřením k nápravě

Jak vyplývá z ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, po obdržení vyjádření úřadu ochránce sdělí úřadu i stěžovateli své závěrečné stanovisko, a jako jeho součást návrh opatření k nápravě.

Jako veřejnému ochránci práv mi nezbyvá než setrvat na závěrech, k nimž jsem svým šetřením případu dospěl s tím, že v podrobnostech odkazuji na část C zprávy o výsledku šetření ze dne 3. listopadu 2006. Obecně možno dále konstatovat, že doposud je sporné, kdy a jak koridory dopravních staveb promítnout do územních plánů VÚC, na jaké platformě s jakou závazností provést strategický výběr koridorů, jak zkoordinovat, aby jednotlivé ÚP VÚC v řešení těchto otázek byly v souladu,

¹ Ve věci možnosti přezkumu územních plánů jako opatření obecné povahy je třeba upozornit na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2006, čj. 1Ao 1/2006-74, kterým tento soud ve věci causy letové dráhy Praha - Ruzyň vyslovil právní názor na povahu územního plánu jako opatření obecné povahy. Po tomto rozhodnutí se však otázkou právní povahy územních plánů začal zabývat tzv. rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, platí, že dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní. Z tiskové zprávy Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007 pak vyplývá, že rozšířený senát rozhodl o tom, že územní plány schválené podle stavebního zákona platného do 31. prosince 2006 nejsou opatření obecné povahy, které Nejvyšší správní soud může přezkoumávat. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tak odmítl návrh na zrušení opatření obecné povahy - Územního plánu velkého územního celku Břeclavsko. Přiklonil se tím k názoru třetího senátu, podle nějž skutečnost, že takové územní plány, jejichž závazné části jsou vyhlášovány formou podzákonného právního předpisu (obecní vyhláškou), vylučuje jejich přezkum Nejvyšším správním soudem. Pravomoc k jejich přezkumu má tudíž pouze Ústavní soud.

² Z dopisu Evropské komise, generálního ředitelství životního prostředí, ze dne 19. 1. 2007 cituji následující: „V rámci Prioritního projektu PP25 TEN-T (Transevropské dopravní sítě) zřejmě existují dvě možnosti spojení mezi Bmem a Vídní - přes Mikulov/Drasenhofen nebo přes Břeclav. Uvědomuji si, že diskuse o těchto variantách trvají již mnoho let. Proto jsme přesvědčení, že by bylo praktické provést nezávislou srovnávací studii těchto dvou variant z hlediska dopravního, ekonomického, sociálního a ekologického. Pokud se české úřady pro takovou studii rozhodnou, je pravděpodobné, že by bylo možné ji financovat z prostředků technické pomoci Fondu soudržnosti, rozpočtu TEN-T nebo iniciativy JASPERS. Naše oddělení zmíněný projekt podrobně vyhodnocuje. Z tohoto důvodu Komise zatím neschválila např. projekt TEN-T na vypracování studie pouze na jednu možnost napojení A5 v Rakousku (Schrick-Drasenhofen). Komise také navrhl, aby EIB pozastavila financování rozšíření dálnice D1 (půjčka EIB) vzhledem k přípravám na R52 v České republice.“

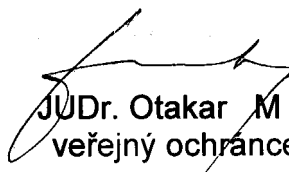
co dělat, když se následně při podrobnějším hodnocení prokáže, že zakreslený koridor v ÚP VÚC je v konkrétním úseku nevhodný, a je třeba volit alternativu (která však posléze není možná bez opětovné složité procedury projednávání a schvalování změny ÚP VÚC). Je také patrné, že když se do uvedené problematiky vmísí navíc i cizí prvek, a tedy návaznost kapacitní komunikace na silniční síť sousedního státu, nejasnosti jsou znásobeny. Takovou nejistotu ohledně postupů úřadů je zapotřebí do budoucna eliminovat.

Musím proto konstatovat, že vyjádření oslovených úřadů vykazují přetrvávající rozpory v hodnocení případu a přístupu k řešení námitek uplatněných stěžovateli. Ministerstvo dopravy již nicméně přislíbilo, že ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí porovná dopravní, ekonomické a ekologické parametry variant kapacitního spojení Brno - Vídeň. Tento příslib vítám, neboť odpovídá návrhu a postoji Evropské komise, generálního ředitelství životního prostředí, které navrhuje posouzení předmětných variant, přičemž je svolná zajistit i financování příslušné studie. Vážný zájem Evropské komise o nalezení optimálního a seriózního řešení dopravního spojení mezi Brnem a Vídní v rámci transevropské dopravní infrastruktury dokládá i fakt, že bylo Evropskou investiční bankou pozastaveno financování některých souvisejících stavebních projektů.

V souladu s výsledky provedeného šetření proto ve smyslu ustanovení § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, trvám na aktivitě úřadů v následujících směrech (jedná se obecně formulovaná opatření, jejichž konkrétní naplnění je již věcí úřadů, tj. Ministerstva životního prostředí, Ministerstva dopravy, Ministerstva pro místní rozvoj a Krajského úřadu Jihomoravského kraje):

- 1) Porovnat dopravní, ekonomické a ekologické parametry variant kapacitního spojení Brno - Vídeň.
- 2) Zabezpečit, aby se ŘSD ČR jako investor kapacitních silničních komunikací napříště rovnocenně zabývalo všemi reálně v úvahu přicházejícími variantami navrhovaných spojení, a naopak nečinilo kroky fakticky znevýhodňující alternativy.
- 3) Účinně prosazovat veškeré vhodná opatření, jež zmírní vliv stavby kapacitního spojení Brna a Vídně na životní prostředí.
- 4) Navrhnout a postupně realizovat účinná opatření k eliminaci kamionové dopravy, včetně kamionové dopravy na předmětném silničním tahu.

Se závěrečným stanoviskem budou seznámeny zainteresované správní úřady. Na vědomí bude stanovisko zasláno stěžovatelům. Dle ustanovení § 20 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, úřad do 30 dnů ochránci sdělí, jaká opatření k nápravě provedl nebo provádí.


JUDr. Otakar M o t e j
veřejný ochránce práv