

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ – POZNATKY OMBUDSMANA

Marek Hanák

Agenda územního plánování je významným způsobem ovlivňována rozhodnutími orgánů samosprávy, konkrétně zastupitelstev obcí a krajů, které jsou z působnosti ochránce vyloučeny. Podle stavebního zákona totiž náleží pravomoc vydávat územní plán (včetně jeho změn) do samostatné působnosti zastupitelstva obce. Naopak proces pořizování územního plánu je výkonem státní správy, kterým se ochránce může zabývat. V tomto směru je však ochránce vždy limitován tím, že každá jednotlivá etapa pořizování územního plánu (zadání, koncept, návrh) je završena rozhodnutím orgánu samosprávy.

Jinými slovy, veřejný ochránce práv nemůže obci nařídit, v jaké podobě má územní plán vydat a jak se má vypořádat s podmínkami občanů k jednotlivým záměrům řešeným územním plánem v daném území. Přes výše uvedené se ochránce snaží být občanům, kteří se na něj v záležitostech územního plánování obrací, nápomocn alespoň radou a právním poučením, které by mohli využít k ochraně svých vlastnických práv.

Řízení o vydání územního plánu

Proces projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace je upraven zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebním zákonem). Jedná se o specifický procesní postup, v jehož rámci je nicméně zachován prostor pro uplatnění právem chráněných zájmů ze strany dotčených správních orgánů, dotčených obcí i vlastníků nemovitostí a pro vyjádření odborné či laické veřejnosti. Je třeba upozornit na to, že celý proces pořizování a schvalování územního plánu probíhá výlučně prostřednictvím úřední desky příslušného obecního úřadu, jednotlivým vlastníkům nemovitostí nacházejících se v dotčeném území není tedy nic doručováno přímo. K tomu je třeba dodat, že proti územnímu plánu se nelze odvolat, protože výsledkem celého procesu není správní rozhodnutí.

V rámci projednávání a schvalování územního plánu je nutno řešit střety zájmů samosprávy na rozvoji obce, zájmů dotčených orgánů státní správy a v neposlední řadě i zájmů jednotlivých vlastníků nemovitostí. V procesu pořizování územně plánovací dokumentace se tříbí názory na limity využití území a výsledné řešení je vždy dílem kompromisu mezi zmíněnými stranami pomyslného sporu, jenž má své kořeny v rozdílných názorech na využití území. Není pochyb o tom, že územní plán ve své kompromisní podobě nemůže vyjadřovat

všechny zájmy a postoje zúčastněných subjektů. Některým zájmům vyhověno je, jiným naopak není.

Judikatura správních soudů ve věcech územního plánování vychází z toho, že výsledné funkční a prostorové uspořádání území musí vždy představovat rozumný kompromis a vyváženost mezi jednotlivými veřejnými zájmy navzájem, ale i mezi veřejnými zájmy na straně jedné a soukromými zájmy na straně druhé. Řešení zvolené územním plánem může legitimně omezit výkon vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí (popř. též výkon dalších práv s těmito nemovitostmi spojených – např. práva na svobodné podnikání) a není-li zjištěno, že jde o řešení nezákonné či excesivní, soud se k vhodnosti a účelnosti takového postupu nevyjadřuje.¹⁾

Stabilita územního plánu

Negativním jevem, kterého jsme opakovaně svědky nejen u krajských měst, ale týká se i menších obcí, je značná proměnlivost územně plánovací dokumentace v čase, tj. opakované schvalování někdy i několika desítek změn územních plánů vyvolané mnohdy nárazovými a ne vždy odůvodněnými přáními zejména velkých investorů (developerů). K tomu je třeba uvést a zdůraznit, že územní plán by měl být stabilním právním dokumentem tak, aby zabezpečil právní jistotu a kontinuitu ve využívání území. Územní plán lze do jisté míry přirovnat

k „ústavě obce“; je tedy jakýmsi fundamentálním právním nástrojem regulace území, který by neměl podléhat nahodilým a častým změnám.

Má-li tento základní dokument rozvoje obce zabezpečit právní jistotu regulace vztahů v území, nemůže být předmětem mnoha změn. Tento stav nelze než považovat za alarmující a měl by být výzvou především orgánům samosprávy (zastupitelstvům obcí, které územní plány schvalují), aby k území své obce přistupovaly obezřetně a s časovou perspektivou přesahující období pouze několika let. Územní plán by měl být vizí rozvoje obce v časové ose minimálně deseti a více let, jen tak může naplnit očekávání občanů, že bude zárukou dlouhodobé právní stability území.

Podle platné právní úpravy je role samosprávních orgánů při pořizování a schvalování územně plánovací dokumentace v podobě územních a regulačních plánů nezastupitelná a je především politickou odpovědností zvolených zástupců obyvatel, zda a jak budou rozvoj území obce prostřednictvím zmíněných instrumentů územního plánování ovlivňovat a regulovat.

Náhrady za změny v území

Dnem 1. 1. 2012 nabylo účinnosti ustanovení § 102 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož náleží náhrada vlastníkovi pozemku, jehož určení k zastavění bylo zrušeno na základě změny územního

1) Cit. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2009, čj. 6 Ao 3/2009-76, www.nssoud.cz.

plánu nebo regulačního plánu anebo vydáním nového územního plánu nebo regulačního plánu nebo zrušením územního rozhodnutí v řízení o umístění veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšného opatření. K tomu je třeba doplnit, že uvedeného postupu lze využít až pro případy územních a regulačních plánů a jejich změn vydaných po 1. 1. 2012.

Pro úplnost uvádím, že vlastník může o náhradu požádat obec nebo kraj, jejichž orgány vydaly územní opatření o stavební uzávěře, vydaly územně plánovací dokumentaci nebo její změnu, anebo zrušily územní rozhodnutí. Žádost s návrhem výše náhrady je povinen vlastník doložit posudkem znalce. Náhrada se primárně poskytuje v penězích. Avšak není vyloučeno poskytnutí náhradního pozemku. Obec nebo kraj jsou povinny vyzoomět vlastníka (žadatele) o svém stanovisku k uplatněnému nároku na náhradu do 6 měsíců ode dne obdržení žádosti. V případě uznání nároku obec nebo kraj poskytnou náhradu do 2 měsíců ode dne vyzoomění žadatele. V případě neuznání rozhoduje o nároku soud.

Z výše uvedeného je zřejmé, že stávající právní předpisy na úseku výstavby sice počítají s finančními náhradami v souvislosti s negativními dopady územního plánování na vlastnická práva osob, ovšem pouze v přesně vymezených případech a navíc až od

1. 1. 2012. Náhrad za změnu v území se tedy nelze domáhat zpětně.

Možnosti právní obrany proti územnímu plánu

Právní předpisy počítají s možností správního a soudního přezkumu územních plánů, přičemž je důležité upozornit na změnu příslušnosti soudů k projednání návrhů na zrušení územních plánů jako opatření obecné povahy. Podle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění účinném od 1. 1. 2012, budou k projednání těchto návrhů příslušné krajské soudy, nikoliv Nejvyšší správní soud, který byl k projednání těchto návrhů příslušný do 31. 12. 2011.

Správní přezkum

Nadřízeným úřadem územního plánování vůči pořizovateli územního plánu je krajský úřad, jenž posuzuje jeho návrh před řízením o jeho vydání. K tomu doplňuji, že podle správního řádu lze soulad opatření obecné povahy (územní plán je vydáván formou opatření obecné povahy) s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.

Soudní přezkum

Územní plán obce je opatřením obecné povahy, k jehož přezkumu je příslušný krajský soud. Návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen. V podrobnostech odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu 1 Ao 1/2009-120 ze dne 21. 7. 2009, s jehož obsahem je možno se seznámit na webových stránkách jmenovaného soudu (www.nssoud.cz).²⁾

Návrh na zrušení územního plánu lze ke krajskému soudu podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadený územní plán vydaný jako opatření obecné povahy nabyl účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout. Návrh kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit. Při přezkoumání opatření obecné povahy vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy.³⁾

*JUDr. Marek Hanák
Kancelář veřejného ochránce práv*

2) V citovaném judikátu Nejvyšší správní soud mimo jiné poznamenal, že „podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).

Za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují souhlasu dotyčného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady.“

3) Viz ustanovení § 101b zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

Physical planning: the Ombudsman's position, by Milan Hanák

The agenda of physical planning is importantly affected by the decisions of bodies of self-administration, specifically the municipalities and regional authorities, which are beyond the legal powers of the Ombudsman. According to the Building Act, it is in the autonomous competence of municipalities to publish spatial plans and alterations to these. The process of spatial plan elaboration, however, is a discharge of state administration, so the Ombudsman may be involved. The position of the public defender of rights is restricted by the fact that each stage of elaboration (assignment, concept, draft) is concluded by a decision of a self-administration body. The Ombudsman cannot decide in which form the municipality should publish the plan and how to treat citizens' objections to specific items of the spatial plan. In spite of this, the public defender of rights endeavours to help citizens who comment on matters of physical planning and gives them advice and legal consultation in order to protect their proprietary rights.