

ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ V SOUHRNNÉ ZPRÁVĚ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV ZA ROK 2006

Marek Hanák, Jan Czajkowski

V souladu se zákonem č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, předložil koncem března 2007 Veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl prezidentu republiky, předsedovi Poslanecké sněmovny a předsedovi Senátu Parlamentu ČR Souhrnnou zprávu o své činnosti za rok 2006. Ve zprávě věnuje veřejný ochránce práv samostatnou pozornost také problematice územního plánování. V Souhrnné zprávě se k poznatkům veřejného ochránce práv v této agendě uvádí následující.

Dne 14. 3. 2006 Parlament ČR schválil zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Nová právní úprava zavádí řadu institutů a procedur, jež byly přijaty s úmyslem docílit zjednodušení řízení a postupů regulovaných stavebním zákonem. V této souvislosti nelze nezmínit, že nový stavební zákon již nebude označován jako „obecný vyvlastňovací předpis“, jak tomu bylo dosud, neboť institut vyvlastnění včetně nuceného omezení vlastnického práva je k 1. 1. 2007 upraven samostatným předpisem – zákonem č. 184/2006 Sb.

Veřejný ochránce práv v předchozích Souhrnných zprávách předkládaných Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR kritizoval stávající právní úpravu územního plánování, neboť neposkytovala dostatečnou právní ochranu vlastníkům staveb a pozemků v případě jejich nesouhlasu s rozhodnutím o jejich námítkách proti řešení funkčního využití území schváleného zastupitelstvem obce v územním plánu. Nová právní úprava na úseku územního plánování zavádí ve vazbě na správní řád nový nástroj rozhodování – opatření obecné povahy, jež umožňuje vlastníkům pozemků dotčených územně plánovací dokumentací a zástupcům veřejnosti, jejichž námítky nebudou v územním plánování akceptovány, formu přezkumu opatření obecné povahy, včetně možnosti podání správní žaloby k Nejvyššímu správnímu soudu. I nadále bude územně plánovací dokumentace (a její změny) pořizována ve sdílené působnosti územně samosprávných celků.¹⁾

Veřejný ochránce práv v Souhrnné zprávě za rok 2006 opětovně upozornil na to, že se v rámci své činnosti opakovaně setkává s podceněním, resp. zanedbáním role a významu územního plánování při ovlivňování podoby lidských sídel a krajiny. V této souvislosti nelze pominout, že obec jako schvalovatel územního plánu vystupuje v roli jakéhosi „manažera území“, neboť je to ona, kdo v podobě

územně plánovací dokumentace formuje budoucí podobu území a zásadním způsobem ovlivňuje jeho fungování z hlediska regulace nejrůznějších zájmů prezentovaných posléze v regulativech funkčního využití území. Ochránce je přitom konfrontován s případy, kdy obce nemají dosud schváleny územní plány, případně je neumějí aktivně využívat ve své činnosti. Výjimkou nejsou ani situace, kdy sice obce územně plánovací dokumentací disponují, avšak v podobě do té míry nekvalitní (selhávají zde tedy i nadřízené orgány územního plánování, jimž přísluší proces pořizování územního plánu dozorovat), že jim to v konečné fázi zamýšlenou regulaci podoby sídel a krajiny znemožní. Samostatnou kapitolou je činnost stavebních úřadů, které si mnohdy neuvědomují svoji zásadní roli z hlediska povolování jednotlivých záměrů ve svém územním obvodu (princip univerzality rozhodování o území stavebními úřady), a tedy svůj podíl odpovědnosti za zachování vzhledu krajiny a jejich hodnot.

Zcela konkrétním nepříznivým projevem je podle veřejného ochránce práv podcenění významu územního plánování. Role stavebních úřadů je potom jevem „divokého urbanismu“ v krajině a sídelní struktuře. Jde o problém, který sužuje okolí velkých měst, především okolí Prahy. Chaotická, bez rozmyslu, ad hoc realizovaná výstavba nových satelitních sídlišť, uměle zasazených do určitých krajinně, kulturně a sociálně stabilizovaných venkovských sídel, je toho dostatečným příkladem. Mezi další projevy selhání územního plánování patří také umísťování problémových staveb do těsné blízkosti obytných zón (průmyslové objekty či kapacitní silnice v sousedství obydlých území), urbanistické a architektonické ztvárnění zástavby narušující krajinný ráz území, potažmo tradiční strukturu a podobu vesnické zástavby, jakož i ohrožování přírodních hodnot území (zvláště chráněná území, biokoridory v krajině)

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-Ruzyně 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 opatřeními 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 vyhlášeny formou podzákoného právního předpisu (obecní vyhláškou), vylučuje jejich přezkum Nejvyšším správním soudem. Pravomoc k jejich přezkumu má tudíž pouze Ústavní soud. Pokud jde o další podobné návrhy, jejichž vyřešení bylo z důvodu rozhodování rozšířeného senátu odloženo, příslušné senáty budou v řízeních pokračovat a rozhodnou v souladu s tímto rozhodnutím.

rozdávající se zástavbou. Právě zvládnutí růstu městských území musí být dle ochránce, se zřetelem na současnou neuspokojivou situaci, jedním z klíčových úkolů při tvorbě všech koncepčních materiálů, včetně územně plánovací dokumentace.

Již v předchozí Souhrnné zprávě o činnosti za rok 2005 poukázal ochránce na problém stavebních uzávěr. V loňském roce podávali občané stížnosti zejména vůči postupům při vydávání výjimek ze stavebních uzávěr vydaných nařízením obce v přenesené působnosti. Veřejný ochránce práv zastával ten názor, že příslušným k projednání výjimek ze stavební uzávěry je subjekt, který stavební uzávěru vyhlásí. Nový stavební zákon s účinností od 1. 1. 2007 stanoví, že územní opatření o stavební uzávěře vydává formou opatření obecné povahy v přenesené působnosti rada obce, která může udělit výjimku z omezení nebo zákazu stavební činnosti. Nemělo by tedy již docházet k situacím, kdy o výjimkách ze stavební uzávěry vyhlášené nařízením rady obce rozhoduje ve správním řízení stavební úřad. Samotný institut stavební uzávěry jako opatření obecné povahy bude přezkoumatelný v řízení u Nejvyššího správního soudu dle soudního řádu správního.

Použité zdroje:

Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2006.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Tisková zpráva Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007.

DALŠÍ INFORMACE O ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV JSOU PŘÍSTUPNÉ NA WWW.OCHRANCE.CZ, VČETNĚ VŠECH DOSUD PUBLIKOVANÝCH SOUHRNNÝCH A ČTVRTLETNÍCH ZPRÁV PŘEDKLÁDANÝCH POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ PARLAMENTU ČR, PŘÍPADNĚ NA TELEFONICKÉ INFORMAČNÍ LINCE 542 542 888.

*JUDr. Marek Hanák
Mgr. Jan Czajkowski
Kancelář veřejného ochránce práv*

ENGLISH ABSTRACT

Physical Planning in the Ombudsman's 2006 Report, by Marek Hanák & Jan Czajkowski

Following his legislative duty, the Public Defender of Rights, Mr Otakar Motejl, submitted his 2006 Report to the President of the Czech Republic and the Chairman of the Chamber of Deputies at the end of March 2007. As in previous years, the Report deals with some issues of physical planning.