

ZNEHODNOCENÍ POZEMKŮ V ÚZEMNÍM PLÁNU OBCE

Marek Hanák

Stanovisko veřejného ochránce práv k žádosti týkající se prošetření postupu obce, městského a krajského úřadu ve věci pořízení a vydání územního plánu, kterým došlo podle stěžovatele k omezení jeho vlastnických práv. Autor v článku s odkazem na dostupnou judikaturu rozebírá námitku diskriminace a možného střetu zájmů v procesu územního plánování v souvislosti s tím, že obec nevyhověla žádosti vlastníka na zařazení jeho pozemku do zastavitelné plochy, ale starostovi a jednomu z členů zastupitelstva, který byl současně vedoucím odboru výstavby a územního plánování městského úřadu, jejich pozemky do plochy určené k výstavbě bez řádného zdůvodnění zařadila.

Na veřejného ochránce práv se obrátil stěžovatel s žádostí o prošetření postupu obce, městského úřadu (dále též „pořizovatel“) a krajského úřadu (dále též „nadřízený orgán územního plánování“) ve věci pořízení a vydání územního plánu (dále jen územní plán“).

Podstatou podnětu byla stížnost na postup obce při pořízení a vydání územního plánu. Stěžovatel v podnětu namítal, že v rámci pořízení návrhu územního plánu si starosta obce a jeden ze zastupitelů, který je současně vedoucím odboru výstavby a územního plánování městského úřadu, zhodnotili své pozemky a pozemky ve vlastnictví stěžovatele obec zařadila bez řádného zdůvodnění do plochy zemědělské půdy.

Skutková zjištění

Stěžovatel poukazoval na to, že mu obec svým rozhodnutím způsobila bez vážného důvodu hmotnou i nehmotnou škodu, postupovala šikanózním a diskriminačním způsobem. Veškerá jednání ohledně pořízení územního plánu nebyla podle stěžovatele standardní a neodpovídala běžným normám, přičemž vedoucí odboru výstavby a územního plánování městského úřadu byl podle stěžovatele ve zřejmém střetu zájmů.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti stěžovatel podal u krajského úřadu podnět k provedení státního dozoru ve věci pořizování územního plánu. Na základě tohoto podnětu vydal krajský úřad rozhodnutí, kterým zastavil řízení o vydání územního plánu do doby vyřešení namítané podjatosti vznesené v rámci podnětu k provedení státního dozoru

a provedení revize vypořádání námítky, kterou uplatnil v průběhu veřejného projednání návrhu územního plánu.

Krajský úřad v rozhodnutí o zastavení řízení o vydání územního plánu mimo jiné uvedl, že nemůže zasahovat do výkonu samosprávné působnosti obce, přičemž rozhodnutí o podaných námítkách a vydání územního plánu činí obec v rámci výkonu samosprávy.

Krajský úřad současně uvedl, že mu nepřísluší posuzovat proporcionality zásahu do práv stěžovatele vůči jiným vlastníkům pozemků v území řešeném územním plánem s tím, že tato kompetence přísluší výhradně soudu v případě podání žaloby proti opatření obecné povahy (územnímu plánu).

Krajský úřad přistoupil k výkonu státního dozoru a zastavení procesu vydání územního plánu proto, že v návrhu rozhodnutí o námítkce stěžovatele nebylo dostatečné zdůvodnění (vysvětlení), z jakého důvodu není dnes platný stav přejímán do nové územně plánovací dokumentace. Dalším důvodem pro zastavení procesu vydání územního plánu byla ta skutečnost, že nebylo rozhodnuto o stěžovatelem uplatněné námítkce podjatosti vedoucího odboru výstavby a územního plánování, kterou krajský úřad postoupil k vyřízení tajemnici městského úřadu.

Následně krajský úřad zjistil, že obec přes výzvu k zastavení procesu pořizování územního plánu územní plán vydala. Proto krajský úřad vyzval pořizovatele k zajištění splnění výzvy k zastavení procesu pořízení územního plánu. Městský úřad na základě této

výzvy vyzval obec k respektování závěrů státního dozoru, nicméně obec na žádnou z výzev nereagovala a územní plán nabyl účinnosti.

Ve věci stěžovatelem uplatněné námítky podjatosti vydala tajemnice městského úřadu usnesení, kterým rozhodla, že vedoucí odboru výstavby a územního plánování není podjatý ve věci pořizování územního plánu obce. Toto usnesení následně v odvolacím řízení potvrdil krajský úřad.

Poté vydal krajský úřad veřejnou vyhlášku, kterou stěžovatele, obec a pořizovatele vyzval, že z moci úřední rozhodl o provedení zkráceného přezkumného řízení, jelikož dospěl k závěru, že je nezbytné územní plán v celém rozsahu zrušit. Krajský úřad současně zveřejnil návrh rozhodnutí o zrušení územního plánu vydaného jako opatření obecné povahy.

Následně vydal krajský úřad další veřejnou vyhlášku, kterou stěžovatele, obec a městský úřad informoval, že na základě podaných námítek k návrhu na zrušení územního plánu opětovně posoudil uváděné skutečnosti, které vedly krajský úřad ke změně úvahy v procesu přezkumného řízení, jejímž obsahem je návrh na zastavení přezkumného řízení. Součástí této vyhlášky byl návrh rozhodnutí o zastavení přezkumného řízení ve věci územního plánu.

Celá věc byla uzavřena tím, že krajský úřad vydal rozhodnutí, kterým přezkumné řízení ve věci územního plánu zastavil. Tím byl proces výkonu státního dozoru, který stěžovatel svým podnětem inicioval, ukončen.

Právní hodnocení

Veřejný ochránce práv (dále též „ochránce“) stěžovatele informoval, že o pořízení a vydání územního plánu včetně jeho změn rozhoduje výlučně zastupitelstvo obce, a to v samostatné působnosti, přičemž podle zákona o veřejném ochránci práv¹⁾ jsou z působnosti ochránce vyňaty orgány obce při výkonu samosprávy (samostatná působnost).

Ochránce poukázal na to, že proces pořízení územního plánu je výkonem státní správy, proto v daném případě šetření postupu městského úřadu a krajského úřadu při pořízení územního plánu zvažoval. S přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu a zejména skutečnosti, že proces pořízení územního plánu byl vydáním územního plánu ukončen, ochránce šetření nezahájil, neboť by nemohlo vést ke zjednaní nápravy, a to s ohledem na fakt, že o vydání územního plánu rozhodlo zastupitelstvo obce, na které se působnost ochránce nevztahuje.

S ohledem na procesní stav věci ochránce stěžovateli sdělil, že účinným právním prostředkem obrany je návrh na zrušení územního plánu obce, který lze podle soudního řádu správního²⁾ podat ke krajskému soudu do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Současně stěžovatele poučil, že zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout, a to ani ve vazbě na navazující správní rozhodnutí, opatření nebo jiný úkon nahrazující rozhodnutí.³⁾ Ochránce považoval v dané věci za klíčovou námitku diskriminace ohledně zařazení pozemků ve vlastnictví starosty obce a jednoho ze zastupitelů obce, jenž současně zastával funkci vedoucího odboru výstavby a územního plánování městského úřadu, do zastavitelné plochy, a to oproti pozemkům ve vlastnictví stěžovatele, které s těmito pozemky bezprostředně sousedí, jež byly zařazeny do plochy zemědělské.

Obecně platí, že vlastník má právo požádat o zařazení svého pozemku do určité plochy v územním plánu, je však výhradně na rozhodnutí zastupitelstva obce, zda takové žádosti vyhová. Na straně druhé vlastník pozemku nemá vůči obci právní nárok na to, aby byl jeho pozemek zařazen do vybrané plochy.

K námitce stěžovatele, která se týkala rozdílného přístupu obce při zařazení pozemků do vybraných ploch v územním plánu, který stěžovatele označil jako diskriminační, uvedl ochránce následující.

Ochránce poukázal na to, že v rámci územního plánování může dojít a v praxi také dochází k omezení vlastnických práv, které je však přípustné pouze tehdy, nepřesáhne-li spravedlivou míru. Za klíčové kritérium, které v případě napadení územního plánu žalobou soud zkoumá, lze pokládat výše zmíněný požadavek na to, aby zásah do vlastnického práva v podobě územního plánu byl přiměřený, spravedlivý a řádně odůvodněný.

V souvislosti s výše uvedeným ochránce zmínil náleží Ústavního soudu sp. zn. II. US 482/02 ze dne 8. 4. 2004,⁴⁾ v němž Ústavní soud poukázal na to, že „článek 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod⁵⁾ (dále jen „Listina“) zaručuje každému právo vlastnit majetek a přiznává vlastnickému právu všech vlastníků stejný zákonný obsah a ochranu. Listina však nestanoví, že by vlastnické právo bylo absolutně neomezené. Ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny omezení vlastnického práva zjevně připouští. Zákonodárce může vlastnické právo omezit zákonem, z důvodu ochrany práv druhých a ochrany obecných zájmů, zejména lidského zdraví, přírody a životního prostředí. Se zřetelem k výše uvedenému územní plán představuje právem zakotvenou mez, za kterou nelze vlastnické právo vykonat, kdy před neomezeným výkonem vlastnického práva dostává přednost ochrana jiných zájmů, konkrétně zájmů obce jakožto územně samosprávného celku na regulaci rozvoje svého území.“

Dále ochránce odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120.⁶⁾ V cit. rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné uvedl, že „územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 LZPS), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí mít zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona.“

Lze shrnout, že 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.

Ochránce stěžovatele rovněž upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2019, č. j. 9 As 65/2019-29,⁷⁾ v němž jmenovaný soud odkázal na rozsudek ze dne 2. 10. 2013, č. j. 9 Ao 1/2011-192, podle něhož „ani evidentní zásah do vlastnického práva

1) Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2) Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

3) Podle § 101b odst. 1 soudního řádu správního.

4) <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>

5) Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PŘÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších změn.

6) www.nssoud.cz

7) www.nssoud.cz

není sám o sobě důvodem ke zrušení opatření obecné povahy z důvodu porušení přiměřenosti právní regulace při územním plánování. Pořizovatel však nemůže bez relevantních důvodů připustit zastavitelnost jiné plochy, kde jsou uplatněná kritéria naplněna ve vyšší míře, případně rozhodnout o ponechání z hlediska ochrany deklarovaných veřejných zájmů zcela srovnatelné plochy v zastavitelném území na základě prokazatelně diskriminačních důvodů. Volba konkrétní podoby využití určitého území je vždy výsledkem politické procedury schvalování územního plánu; výsledky této volby však musí mít své právní limity a ve vztahu k omezení základních práv jednotlivce musí mj. obstát v testu proporcionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2016, č. j. 5 As 175/2014-29).“

K možnému střetu zájmů zastupitele při pořízení územního plánu lze uvést, že skutečnost, že je zastupitel v možném střetu zájmů,⁸⁾ obecně není sama o sobě překážkou pro jeho účast na hlasování o předmětné záležitosti. Zákon o střetu zájmů⁹⁾ a podpůrně také zákon o obcích¹⁰⁾ stanoví preventivní nástroj, kterým je povinnost zastupitele před hlasováním svůj možný střet zájmů oznámit.¹¹⁾ Neoznámením střetu zájmů může dojít ke spáchání přestupku ve smyslu zákona o střetu zájmů.¹²⁾ V podrobnostech lze odkázat na stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 8/2011 týkající se vyloučení člena zastupitelstva obce z hlasování pro existenci střetu zájmů.¹³⁾

V daném případě krajský úřad již při zahájení přezkumného řízení stěžovatele správně informoval, že rozhodnutí o námitkách přísluší výhradně obci a posouzení proporcionality zásahu do vlastnických práv při zařazení pozemku do určité plochy náleží výhradně soudu. Ochránce dospěl k závěru, že v tomto směru krajský úřad informoval stěžovatele v souladu s právní úpravou.

Podle § 171 odst. 1 stavebního zákona¹⁴⁾ vykonávají státní dozor ve věcech územního plánování a stavebního řádu ministerstvo, krajské úřady jako orgány územního plánování, úřady územního plánování a stavební úřady. Při výkonu této působnosti dozírají na dodržování ustanovení tohoto zákona, právních předpisů vydaných k jeho provedení, jakož i na dodržování opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona. Stavební zákon dále uvádí, že státní dozor může být vykonán i v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace.

Podle § 171 odst. 3 stavebního zákona platí, že v případě zjištění nedostatků orgán uvedených v odstavci 1, se zřetelem na jejich charakter a následky či možné následky, vyzve ke zjednaní nápravy nebo rozhodnutím uloží povinnost zjednat nápravu v přiměřené lhůtě; v rozhodnutí může do doby zjednaní nápravy pozastavit nebo omezit výkon činnosti, při níž dochází k porušování právní povinnosti. V případě, že bylo pozastaveno pořizování územně plánovací dokumentace, lze v jejím pořizování postupovat až po potvrzení orgánu uvedeného v odstavci 1 o zjednaní nápravy.

Ochránce souhlasil s krajským úřadem v tom, že vydáním územního plánu bez předchozího potvrzení krajského úřadu o zjednaní nápravy došlo k porušení § 171 odst. 3 stavebního zákona, podle něhož platí, že jestliže bylo pozastaveno pořizování územně plánovací dokumentace, lze v jejím pořizování postupovat až po potvrzení nadřízeného orgánu územního plánování o zjednaní nápravy.

I přes výše uvedené porušení stavebního zákona ochránce respektoval závěr krajského úřadu, že po vyřešení otázky podjatosti by zrušení územního plánu znamenalo nešetrný zásah do práv nabytých v dobré víře i do veřejných zájmů dohodnutých v rámci procesu po-

řízení územního plánu. Proto krajský úřad od zrušení územního plánu upustil s tím, že výše uvedené pochybení by bylo jediným důvodem pro zrušení územního plánu, neboť při podání žádosti o potvrzení o zjednaní nápravy by krajský úřad toto potvrzení vydal. Zrušení územního plánu by tak bylo pouze formálním krokem.

V daném případě bylo zřejmé, že celý proces výkonu státního dozoru na úseku územního plánování, včetně řešení námítky podjatosti vedoucího odboru výstavby a územního plánování působil do jisté míry rozporně a zmatečně, což byl podle ochránce zejména důsledkem toho, že proces projednání, pořízení a vydání územního plánu je společným výsledkem jednání orgánů státní správy (pořizovatele územního plánu) a orgánů samosprávy (zastupitelstvo obce).

V daném případě se výše zmíněné problematické aspekty smíšeného modelu pořízení a vydání územně plánovací dokumentace projeví například v tom, že krajský úřad v rámci státního dozoru mohl uplatnit své pravomoci výhradně vůči pořizovateli územního plánu (tj. vůči městskému úřadu) a nikoliv vůči obci, která územní plán formou opatření obecné povahy vydává.

Ochránce konstatoval, že za situace, kdy pořizovatel již předal podklady pro vydání územního plánu obci, by bylo problematické, nikoliv ale nemožné, proces vydání územního plánu zastavit. Krajský i městský úřad podle ochránce postupovaly správně, když obec vyzvaly, aby respektovala závěry státního dozoru. Skutečnost, že tak obec neučinila, nelze přičítat zmíněným úřadům, které se snažily obec přimět k tomu, aby proces vydání územního plánu pozastavila (tj. po vydání územního plánu jako opatření obecné povahy zajistila sejmутí veřejné vyhlášky z úřední desky obecního úřadu).

8) https://frankbold.org/sites/default/files/infografiky/Infografika_Stret%20zajmu.pdf

9) Podle § 8 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

10) Podle § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

11) <https://frankbold.org/poradna/fungovani-obci-a-uradu/hospodareni-obce-a-kraje/dotaz/musi-zastupitel-pri-projednavani-dotaci-oznamit-svuj-mozny-stret-z>

12) Podle § 23 odst. 1 písm. d) zákona o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

13) www.mvcr.cz

14) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Shrnutí

S ohledem na shora popsané skutečnosti ochránce šetření nezačal, a to zejména s přihlédnutím k tomu, že proces pořízení územního plánu byl již ukončen vydáním územního plánu.

Na základě shromážděných podkladů dospěl ochránce k závěru, že krajský úřad měl zájem zjištěné nedostatky v rámci státního dozoru napravit a za tím účelem chtěl dokonce územní plán zrušit. Vzhledem k tomu, že obec v průběhu státního dozoru územní plán vydala a námitka podjatosti vedoucího odboru výstavby a územního plánování byla vyřešena, dostal se krajský úřad do složité pozice.

Krajský úřad stál před rozhodnutím, jak dál v přezkumném řízení postupovat, když hlavní nedostatek spočívající v rozhodnutí o námitce podjatosti byl odstraněn (námitka podjatosti byla pravomocně zamítnuta). Za této situace považoval ochránce za krajně problematické, kdyby krajský úřad v přezkumném řízení územní plán zrušil, a to zejména s ohledem na nutnost respektovat princip ochrany práv nabytých v dobré víře vyjádřený v § 94 odst. 4 správního řádu.¹⁵⁾

S ohledem na vydání územního plánu ponechal ochránce na uvážení stěžovatele, zda se po vydání územního plánu rozhodne bránit proti postupu

obce podáním návrhu na jeho zrušení u krajského soudu. Stěžovatel následně ochránci sdělil, že se rozhodl návrh na zrušení územního plánu ke krajskému soudu podat a poděkoval ochránci za poskytnuté právní rady.

*JUDr. Marek Hanák
Kancelář veřejného ochránce práv*

Poznámka redakce:

Související problematice – náhradě újmy za změnu v území, náhradě za omezení vlastnického práva se věnuje rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2021 č. j. 12 Co 43/2021-148, který jsme uveřejnili v našem časopisu v příloze Pořizovatelská praxe v č. 3/2021 na s. 3.

ENGLISH ABSTRACT

Depreciation of plots in a local plan, by Marek Hanák

This article addresses a statement by the public defender of rights regarding an application for an inquiry into the conduct of a municipal and a regional office in the case of a local plan which, according to the complainant, has restricted this party's proprietary rights. Referring to previous practice of the courts, the author examines claims of discrimination and potential conflict of interest in the process of spatial planning: the municipality rejected the owner's request for categorization of his plot as developable land while plots belonging to the mayor and another local representative, who was head of the Department of Building and Spatial Development, were granted such categorization without further explanation.

15) Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.