

PŮSOBNOST VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV VE VZTAHU K ORGÁNŮM ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Marek Hanák

Dne 12. prosince 2000 byl JUDr. Otakar Motejl zvolen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky historicky prvním „ombudsmanem“, v terminologii zákona veřejným ochráncem práv. V okamžiku, kdy se dne 18. prosince 2000 ujal své funkce, začal v našem právním řádu fakticky fungovat orgán, jenž se svou činností dotýká nejen takových orgánů jako jsou ministerstva, úřady práce, finanční či katastrální úřady, ale též orgány územního plánování. Již v počátcích fungování této instituce obdržel veřejný ochránce práv několik podnětů souvisejících s otázkami územního plánování. Vzhledem k tomu, že se ochránce v několika případech na orgány územního plánování již obrátil, myslím si, že by nebylo od věci věnovat institutu veřejného ochránce práv na stránkách tohoto odborného periodika bližší pozornost a o některých detailech právní úpravy podrobněji pohovořit.

Základní aspekty právní úpravy

Ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv (dále jen „ZVOP“)¹⁾ veřejný ochránce práv (dále jen „ochránce“) působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Působnost ochránce se podle odst. 2 téhož ustanovení vztahuje na ministerstva a jiné správní úřady s působností pro celé území státu, správní úřady jim podléhající, Českou národní banku, pokud působí jako správní úřad, Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, okresní úřady a města při výkonu působnosti okresního úřadu, obce při výkonu státní správy, a není-li dále stanoveno jinak na Policii České republiky, Armádu České republiky, Hradní stráž, Vězeňskou službu České republiky, dále na zařízení, v nichž se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranná nebo ústavní výchova, ochranné léčení, jakož i na veřejné zdravotní pojišťovny (dále jen „úřad“). Ve smyslu ustanovení § 1 odst. 3 ZVOP se působnost ochránce nevztahuje na Parlament, prezidenta republiky a vládu, na Nejvyšší kontrolní úřad, na zpravodajské služby České republiky, na orgány činné v trestním řízení, státní zastupitelství a na soudy, s výjimkou orgánů státní správy soudů. V následujícím odstavci 4 se stanoví, že ochránce není oprávněn zasahovat do činnosti a rozhodování úřadů jinak, než jak stanoví tento zákon.

V relaci ke shora popsané právní úpra-

vě je třeba konstatovat, že s odkazem na ustanovení § 12 a § 13 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, se působnost veřejného ochránce práv vztahuje též na orgány územního plánování. Těmito orgány jsou dle platné právní úpravy ve stavebním zákoně obce, okresní úřady, kraje, Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo obrany. Z uvedeného výčtu je zřejmé, že působnost ochránce v oblasti územního plánování zahrnuje poměrně značný počet orgánů, zejména pokud jde o obce. Při výkladu je nicméně nutné akcentovat následující skutečnost, která je z hlediska interpretace působnosti ombudsmana významná.

Pokud jde o dvě zmíněná ministerstva, je situace jednoduchá, neboť jde v obou případech o správní úřady s celostátní působností vykonávajících výhradně státní správu (viz zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů). Jinak je tomu ovšem v případě obcí a krajů. Ty totiž ve smyslu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích vykonávají nejen státní správu, ale především samosprávu. Oba dva aspekty se přitom výrazně promítají, na rozdíl od jiných činností ve veřejné správě, právě do oblasti územního plánování, v jehož rámci je nutno rozlišovat proces pořizování, kdy jde o výkon státní správy a schvalování, což je fáze odehrávající se plně v režii orgánů samosprávy. Čtenáři tohoto časopisu mi snad prominou toto poněkud zkratkovitě vyjádření, kterého jsem si vědom. Pro účely

pojednání o institutu ombudsmana se však nechci detailněji zabývat problematikou výkonu samostatné a přenesené působnosti obcí a krajů. Z výše uvedeného je zřejmé, že veřejný ochránce práv může svou působnost vztahovat na obce a kraje jako orgány územního plánování, to však jen potud, pokud jde o proces pořizování územně plánovací dokumentace, nikoliv jejího schvalování.

Dle ustanovení § 13 stavebního zákona pořizuje obec v přenesené působnosti územní plán obce, regulační plány a územně plánovací podklady, jimiž jsou s odkazem na ustanovení § 3 stavebního zákona urbanistická studie, územní generel, územní prognóza a územně technické podklady. U krajů je působnost ochránce vymezena ustanovením § 14 odst. 2 stavebního zákona, v němž se hovoří o tom, že orgán kraje v přenesené působnosti vykonává působnost nadřízeného orgánu územního plánování pro okresní úřady a pro města Brno, Ostrava a Plzeň, pořizuje územní plány velkých územních celků a konečně pořizuje územně plánovací podklady nezbytné pro svoji činnost.²⁾

Pouze pro doplnění uvádím, že na okresní úřady se působnost veřejného ochránce práv vztahuje při výkonu funkce nadřízeného orgánu pro obec, pokud na žádost obce zajišťuje pořizování územního plánu obce a regulačního plánu a při pořizování územně plánovacích podkladů nezbytných pro jeho činnost (viz § 14 odst. 1 stavebního zákona)³⁾. Ve vztahu k Ministerstvu pro místní rozvoj může ochránce uplatit svá vyšetřovací oprávnění, o nichž se zmíním v následující části příspěvku, v těch případech, kdy minister-

stvo pořizuje územní plány velkých územních celků, u kterých si schválení vyhradila vláda, jestliže pořizuje územní plány velkých územních celků zahrnujících území více krajů v případě, že se příslušné orgány kraje nedohodly, který z nich bude tuto územně plánovací dokumentaci pořizovat, dále při pořizování územně plánovacích podkladů nezbytných pro svoji činnost, územně technických podkladů pravidelně prověřujících stav a záměry uspořádání území České republiky a konečně při výkonu působnosti nadřízeného orgánu územního plánování pro hlavní město Prahu a pro kraje. U Ministerstva obrany může ochránce realizovat svá vyšetřovací oprávnění v těch případech, kdy toto ministerstvo pořizuje územně plánovací podklady a územně plánovací dokumentaci na území vojenských újezdů⁴⁾. Nyní bych přešel k té části, v níž se dotknu otázek pravomocí a okruhu právních instrumentů, které ochránci k výkonu jeho činnosti zákon č. 349/1999 Sb. svěřuje.

Pravomoci a činnost veřejného ochránce práv

Ochránce jedná na základě vnějších podnětů (zákon uvádí, že každý má právo obrátit se s písemným podnětem na ochránce ve věci, která patří do jeho působnosti) i z vlastní iniciativy. Konkrétně se v ustanovení § 9 ZVOP stanoví, že ochránce jedná na základě podnětu fyzické nebo právnické osoby (dále jen jemu adresovaného, na základě podnětu adresovaného poslanci nebo senátorovi, který jej ochránci postoupil, na základě podnětu adresovaného některé z komor Parlamentu, která jej ochránci postoupila, anebo z vlastní iniciativy. Není tedy vyloučeno, aby ochránce zahájil šetření např. z podnětu města (obce), které si bude stěžovat na prodlevy u příslušného krajského úřadu při projednávání územního plánu velkého územního celku ve fázi zpracování souborného stanoviska. Nelze vyloučit ani to, že ochránce zahájí šetření na základě podnětu větší skupiny fyzických osob či občanských sdružení protestujících kupříkladu proti navržené trase dálnice, a to s odkazem na ustanovení § 9 odst. d) ZVOP šetření z vlastní iniciativy. Výjimkou nejsou ani ty situace, kdy ombudsmana osloví poslanec či senátor s tím, že mu postupuje k vyřízení podnět, jímž se na něj někdo jiný obrátil s žádostí o pomoc v souvislosti s projednáváním a pořizováním územně plánovací dokumentace.

K tomu je třeba uvést, že podnět nepodléhá žádnému poplatku, odborné právní zastoupení stěžovatele se nevyžaduje (viz § 10 ZVOP), což je ze strany stěžovatelů přijímáno pozitivně⁵⁾.

Vyšetřovací oprávnění ochránce vůči úřadům (v tomto případě orgánům územního plánování při výkonu státní správy) jsou v podstatě trojího druhu. V rámci prováděného šetření je ochránce, popřípadě jím pověřený pracovník Kanceláře veřejného ochránce práv, oprávněn vstupovat do všech prostor úřadů a rozmlouvat bez přítomnosti jiných osob s osobami, jejichž osobní svoboda je omezena, úřady jsou povinny zejména poskytnout informace a vysvětlení, předložit spisy a jiné písemnosti a provést důkazy a úkony dozoru, které ochránce navrhne (viz ustanovení § 15 ZVOP). V oblasti pořizování územních plánů jde většinou o poskytnutí informací v jaké fázi se proces pořizování nachází (zadání, koncept, souborné stanovisko, návrh), zjištění kdo je pořizovatelem a kdo schvalovatelem, kdo vykonává působnost nadřízeného orgánu apod. Ochránce je rovněž oprávněn nahlížet do již zpracované a schválené územně plánovací dokumentace, může si nechat předložit písemnosti dokumentující jednotlivé fáze procesu pořizování územně plánovací dokumentace (stanoviska dotčených orgánů státní správy a nadřízeného orgánu, je oprávněn požadovat vysvětlení, proč nebylo vyhověno námitkám podaným proti konceptu řešení územního plánu (regulačního plánu). Ze zákona o veřejném ochránci práv přitom nevyplývá, že se ochránce musí spokojit pouze s odkazem na ty důvody, jež pořizovatel obcím a vlastníkům sdělil ve smyslu ustanovení § 21 odst. 5 in fine stavebního zákona. Nebude-li ochránce s vysvětlením důvodů spokojen, může požadovat jejich další upřesnění a specifikaci.

Sankce za nesplnění povinností

Již v úvodu této kapitoly bych chtěl předeslat, že ochránce v souladu se zahraniční praxí není orgánem primárně zaměřeným na ukládání pokut či jiných obdobných sankcí. Na rozdíl od jiných orgánů státní správy a soudů nedisponuje tedy přímými donucovacími pravomocemi. V případě, že v rámci šetření shledá na straně správního orgánu pochybení, formuluje ochránce nápravná opatření pouze v podobě doporučení, jejichž splnění

může vynucovat pouze nepřímou, např. cestou medializace případu v hromadných sdělovacích prostředcích. Pojmenování příčin a důvodů pochybení na veřejnosti bývá ze strany šetřeného úřadu zpravidla citlivě vnímáno a obvykle se snaží tomuto postupu vyhnout. Mám-li být konkrétní, mohu uvést, že pokud úřad maří šetření prováděné veřejným ochráncem práv např. tím, že mu odmítá předložit vyžádanou dokumentaci či jinak odmítá poskytovat při šetření součinnost, může o tom ochránce vyrozumět nadřízený úřad (popřípadě vládu) nebo informovat veřejnost, například prostřednictvím tiskové konference. Jestliže ochránce šetřením pochybení na straně úřadu nezjistí, nebo pochybení sice zjistí, úřad však na jeho výzvu ve lhůtě 30 dnů sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě, která ochránce shledá dostatečnými, vyrozumí o tom ochránce stěžovatele i úřad. Jinak ochránce písemně sdělí úřadu i stěžovateli své závěrečné stanovisko, jehož součástí je návrh opatření k nápravě (například návrh na provedení úkonů dozoru nadřízeným orgánem, odstranění nečinnosti, zahájení disciplinárního řízení či stíhání pro trestný čin nebo správní delikt, poskytnutí náhrady škody nebo uplatnění nároku na náhradu škody). Podle ustanovení § 20 ZVOP platí, že nesdělí-li úřad ochránci do 30 dnů, jaká opatření k nápravě provedl nebo jsou-li podle názoru ochránce tato opatření nedostatečná, ochránce vyrozumí nadřízený úřad (popřípadě vládu) nebo informuje veřejnost a nedojde-li ani tímto způsobem k nápravě, podá o tom zprávu Poslanecké sněmovně. Jiným způsobem nemůže ochránce do činnosti úřadů autoritativně zasahovat.

Zákon o veřejném ochránci práv svěřuje v § 22 ochránci i další, tzv. zvláštní oprávnění. Podle citovaného ustanovení disponuje ochránce oprávněním doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu, o těchto doporučeních – pokud jde o právní předpisy – informuje Poslaneckou sněmovnu. Pokud jeho doporučení na zrušení podzákoného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení pro rozpor s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy není vyhověno, může podat návrh na zrušení přímo Ústavnímu soudu⁶⁾. Ochránce je rovněž povinen soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly. Poslanecké sněmovně podá

vá každoročně souhrnnou zprávu o své činnosti, kterou současně zasílá Senátu, prezidentu republiky, vládě i správním úřadům s působností pro celé území státu a vhodným způsobem ji zveřejňuje. Ochránce je oprávněn zúčastnit se schůze Poslanecké sněmovny a jejího orgánu, jedná-li se o věcech týkajících se jeho působnosti, i když schůze nebo její část byla prohlášena za neveřejnou. Požádá-li o slovo, bude mu uděleno (viz ustanovení § 24 ZVOP). Právě citovaná ustanovení odrážejí vztah odpovědnosti (nikoliv podřízenosti) ochránce Poslanecké sněmovny a jsou výrazem právní úpravy vztahu a komunikace mezi ochráncem a Poslaneckou sněmovnou⁷⁾.

Závěr

Na závěr bych se chtěl pozastavit u dosavadních zkušeností s aplikací zákona o veřejném ochránci práv při šetření podnětů z oblasti územního plánování. Problémy, s nimiž se musí ochránce při vyřizování těchto podnětů potýkat, jsou dvojího druhu. Jednak je to absence působnosti ochránce na orgány územního plánování při schvalování územně plánovací dokumentace, neboť tato činnost není výkonem přenesené

působnosti ve smyslu zákonů o obcích a krajích, a současně jde o legislativní nedostatky stávající úpravy územního plánování ve stavebním zákoně. Mám na mysli vyloučení jakýchkoliv opravných prostředků, jimiž by mohli obce, jednotlivé fyzické či právnické osoby, zvrátit rozhodnutí o uplatněných připomínkách (námitkách) a tím ovlivnit výslednou podobu územně plánovací dokumentace⁸⁾. Právě posledně zmíněný bod je častým tématem podnětů adresovaných ochránci, v nichž stěžovatelé vyjadřují svůj nesouhlas s tím, že jejich námitkám nebylo vyhověno. Ani veřejnému ochránci práv však nezbyvá nic jiného než odkázat na ustanovení § 28 stavebního zákona, podle něhož se na projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů nevztahují obecné právní předpisy o správním řízení. K tomu jen dodávám, že citované ustanovení neposkytuje ani možnost soudního přezkumu v rámci správního soudnictví, když automaticky vylučuje existenci jakéhokoliv správního aktu, jenž by mohl být soudem přezkoumán. Domnívám se, že v odborné ani laické veřejnosti již není sporu, že tento právní stav je do budoucna již neudržitelný a bude muset být

nahrazen takovou právní úpravou, která by ochranu veřejných subjektivních práv v oblasti územního plánování zajistila.

*Mgr. Marek Hanák
Kancelář veřejného ochránce práv, Brno
Právnická fakulta
Masarykovy univerzity, Brno*

Vysvětlivky:

- 1) zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (ZVOP)
- 2) viz in Doležal J., Mareček J., Vobořil O., *Stavební zákon v teorii a praxi, Komentář*, 7. vydání, Linde Praha 2002
- 3) zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
- 4) viz zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, zde je vojenský újezd definován jako vymezená část území státu určená k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil
- 5) viz ustanovení § 10 ZVOP
- 6) viz in Hendrych D. a kol., *Správní právo. Obecná část*, 4. vydání, Praha: C.H.Beck, 2001, str. 384
- 7) viz in Sládeček V., *Zákon o veřejném ochránci práv, Komentář*, 1. vydání, Praha: C.H.Beck 2001, str. 80
- 8) viz ustanovení § 21 odst. 5 a § 23 odst. 2 stavebního zákona