

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv

ve věci postupu Krajského úřadu Středočeského kraje při vydání potvrzení o odstranění nedostatků návrhu Územního plánu obce Strančice

A Obsah podnětu

Na veřejného ochránce práv se obrátil Ing. Pavel Soukup, jenž si stěžoval na postup Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „krajský úřad“) a Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) při vyřízení svých podání, kterými se domáhal prošetření postupu krajského úřadu při vydání potvrzení o odstranění nedostatků návrhu Územního plánu obce Strančice.¹

Z podání stěžovatele vyplynulo, že ministerstvo postupně vydalo ve shora uvedené věci několik dožádání² směrem ke krajskému úřadu a dvě stanoviska³. Krajský úřad ve věci vydal celkem tři různá sdělení⁴ adresovaná ministerstvu. Podle Ing. Soukupa však v žádném z výše zmíněných dokumentů není uvedena jediná zmínka o tom, jak byly odstraněny nedostatky v územním plánu obce, kritizované ve stanovisku krajského úřadu ze dne 10. 12. 2010⁵, opravňující k vydání potvrzení o odstranění nedostatků ze dne 8. 7. 2011⁶.

Stěžovatel poukazoval na to, že oba úřady ve svých vyjádřeních stále dokola opakují zcela nesouvisející informace, které nijak neobjasňují danou situaci. Ze stanoviska ministerstva ze dne 18. 9. 2012 podle Ing. Soukupa nevyplývá žádný závěr, je zde uvedeno pouze strohé konstatování o předání stanoviska krajskému úřadu a informace o vydání územního plánu formou opatření obecné povahy a citace právních předpisů bez jakéhokoliv komentáře. Na postup ministerstva si Ing. Soukup stěžoval, ale v odpovědi náměstka ministra JUDr. Ing. Jiřího Nováčka ze dne 10. 12. 2012⁷ byly podle stěžovatele uvedeny nesmyslné a nepravdivé informace o tom, že údajně žádal o změnu věcného řešení územního plánu. Podle Ing. Soukupa se

¹ Územní plán obce Strančice byl vydán opatřením obecné povahy čj. 777/2012, ze dne 25. 6. 2012, schváleným usnesením Zastupitelstva obce Strančice č. Z-12-03-02, přijatým na zasedání konaném dne 25. 6. 2012. Územní plán nabyl účinnosti dne 12. 7. 2012.

² dožádání čj. 34555/2011-81/803 ze dne 7. 11. 2011, čj. 14 562/2012-81 ze dne 30. 3. 2012, čj. 17 208/2012 ze dne 25. 6. 2012

³ čj. 35455/2011-81/803 ze dne 23. 2. 2012 a čj. 26385/2012-81 ze dne 18. 9. 2012

⁴ sdělení čj. 222241/2011/KUSK ze dne 24. 11. 2011, čj. 070541/2012/KUSK ze dne 26. 4. 2012, čj. 104581/2012/KUSK ze dne 12. 7. 2012

⁵ čj. 195142/2010/KUSK

⁶ čj. 135228/2011/KUSK

⁷ čj. MMR-33267/2012-96

náměstek ministra vůbec nevyjádřil k předmětu stížnosti, pouze konstatoval, že neshledal důvod pro přijetí opatření k nápravě.

Dne 18. 1. 2013 Ing. Soukup svůj podnět ještě doplnil o sdělení krajského úřadu ze dne 14. 1. 2013⁸, kterým krajský úřad odložil jeho podnět na přezkoumání Územního plánu obce Strančice jako opatření obecné povahy s odůvodněním, že neshledal důvod pro zahájení přezkumného řízení. Současně krajský úřad konstatoval, že jeho stanovisko dle § 51 stavebního zákona⁹ bylo vydáno v souladu s právními předpisy a je platné. Krajský úřad tímto stanoviskem posoudil mimo jiné podle § 51 odst. 2 písm. b) stavebního zákona soulad návrhu územního plánu s politikou územního rozvoje a ve svém stanovisku shledal, že návrh Územního plánu obce Strančice je s tímto dokumentem v souladu.

S ohledem na závěry obou jmenovaných správních orgánů požádal Ing. Soukup veřejného ochránce práv o prošetření celé záležitosti a přijetí opatření k nápravě, zejména o posouzení oprávněnosti vydání potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků návrhu Územního plánu obce Strančice.

B **Skutková zjištění**

Na základě shromážděných podkladů jsem se rozhodl zahájit v dané věci šetření dle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Písemnostmi ze dne 4. 2. 2013 jsem si k celé záležitosti vyžádal stanovisko krajského úřadu a ministerstva.

V žádostech o součinnost jsem uvedl, že ze stanoviska krajského úřadu ze dne 10. 12. 2010 vyplývá, že krajský úřad shledal v návrhu Územního plánu obce Strančice závažné nedostatky, pro které nebylo možné zahájit řízení o vydání územního plánu.

Konkrétně lze uvést, že krajský úřad původně vyslovil názor, že:

- návrh územního plánu není v souladu s Politikou územního rozvoje ČR 2008 (dále jen „PÚR“) – územní plán není v souladu s částí 2. Republikové priority bod č. 28 PÚR,
- chybí návrh občanského vybavení pro nově navržené rozsáhlé plochy bydlení,

⁸ čj. 005811/2013/KUSK

⁹ § 51 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

Posouzení návrhu územního plánu krajským úřadem

(1) Návrh územního plánu posuzuje před řízením o jeho vydání krajský úřad, kterému pořizovatel předloží návrh územního plánu a zprávu o jeho projednání.

(2) Krajský úřad posoudí návrh územního plánu z hlediska

a) zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy,

b) souladu s politikou územního rozvoje a s územně plánovací dokumentací vydanou krajem.

(3) Krajský úřad sdělí své stanovisko pořizovateli do 30 dnů ode dne předložení všech stanovených podkladů. Pokud nesdělí své stanovisko ve stanovené lhůtě, platí, že s předloženým návrhem územního plánu souhlasí. V případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky z hledisek uvedených v odstavci 2, lze zahájit řízení o vydání územního plánu až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků. Při řešení rozporů se postupuje podle § 136 odst. 6 správního řádu.

(4) Obsahové náležitosti zprávy o projednání návrhu územního plánu stanoví prováděcí právní předpis.

- územní plán není v souladu ani s bodem č. 19 uvedené části PÚR, kde je uvedeno, že musí hospodárně využít zastavěné území a zajistit ochranu nezastavěného území (v návrhu územního plánu je výrazný rozvoj ploch do nezastavěného území, aniž by byla tato potřeba náležitě odůvodněna),
- návrhem zastavitelných ploch vznikají v sídle plochy proluk, a není tak zajištěna kompaktnost sídla,
- v návrhu jsou plochy umísťovány nahodile v území bez dalších návazností na stávající infrastrukturu,
- není možné akceptovat návrh plochy O/VZ1, kterou není možno napojit na komunikaci, neboť je umístěna uvnitř plochy O/ZL2 (stejný případ nastal u plochy P/VZ1, která je navržena uvnitř plochy P/ZL1),
- nesouhlasí s vymezením ploch V/VZ3 a V/VZ2, které se nacházejí v koridoru železniční tratě evropského významu – výhled (krajský úřad uvedl, že v koridoru nedoporučuje vymezovat jakékoliv rozvojové plochy, jelikož je železniční trať evropského významu v nadřazené územně plánovací dokumentaci stavbou veřejně prospěšnou, lze na ni tedy uplatnit předkupní právo v rámci vyvlastnění).

Z výše uvedených důvodů krajský úřad konstatoval, že podle § 51 odst. 3 stavebního zákona lze zahájit řízení o vydání územního plánu až na základě potvrzení o odstranění nedostatků.

Dne 8. 7. 2011 krajský úřad vydal potvrzení o odstranění nedostatků, v němž pouze upozornil na dílčí nedostatky, které podle názoru krajského úřadu neodůvodňovaly vydání nesouhlasného stanoviska. V cit. potvrzení o odstranění nedostatků jsou jako nedostatky nebránící zahájení řízení o vydání územního plánu pojmenovány například nad rámec územního plánu jdoucí podmínky tvaru zastřešení staveb, podmínky, které do podmínek pro územní plán, potažmo umísťování staveb, nespádají (zásah plochy do bezpečnostního pásma plynovodu, souhlas rady obce s podmíněně přípustným využitím, rekonstrukce požární nádrže). Krajský úřad naznal, že uvedené podmínky jsou v podrobnostech nad rámec územního plánu.

Podle stěžovatele vydal krajský úřad své potvrzení, ačkoliv nedošlo k odstranění zásadních nedostatků, neboť kritizované plochy zůstaly v návrhu územního plánu nezměněny (plochy O/Bv1, K/BV1 a K/Bv2).

V souvislosti s výše uvedeným lze za důležité považovat sdělení ministerstva ze dne 25. 6. 2012, v němž krajskému úřadu vytklo, že na jeho žádost o odůvodnění svého postupu při vydání potvrzení o odstranění nedostatků v návrhu Územního plánu obce Strančice nepředložil požadované posouzení vymezení rozvojových ploch O/Bv1 (k.ú. Otice), SV/BV1 (k.ú. Svojšovice), K/BV1 a K/BV2 (k.ú. Kašovice). Krajský úřad ve svém sdělení pouze obecně konstatoval, že návrh územního plánu obsahuje pro příslušné plochy podmínku řešit dopravní a technickou infrastrukturu na základě územní studie, která bude řešit komplexní zastavění celé lokality. K tomu ministerstvo uvedlo, že krajský úřad ve svém stanovisku ze dne 10. 12. 2010 ani v potvrzení ze dne 8. 7. 2011 nijak nekomentoval skutečnost, že žádná z uvedených rozvojových ploch není přímo napojena na dálnici D1. Ministerstvo v této souvislosti uvedlo, že dle jeho předběžného názoru by se mohlo jednat o chybu územního plánu, protože jakkoli bude dopravní a technická infrastruktura v rámci rozvojových ploch řešena (územní studií), chybí v návrhu územního plánu dopravní kostra řešeného území, která by dopravu generovanou realizací výstavby v uvedených

rozvojových plochách převáděla na dálnici D1 způsobem, který nebude zatěžovat stávající osídlení.

Ministerstvo současně konstatovalo, že veškeré úkony veřejné správy, tedy i stanovisko krajského úřadu k návrhu územního plánu podle § 51 stavebního zákona, se musí řídit zásadou formální spravedlnosti a zásadou materiální pravdy. Podle ministerstva je nepřijatelné, aby byl tento úkon krajského úřadu obtížně přezkoumatelný.

Krajský úřad na uvedený přípis ministerstva reagoval svým doplňujícím sdělením ze dne 12. 7. 2012, kde mimo jiné uvedl, že Územní plán obce Strančice již byl vydán a do budoucna bude v potvrzení o odstranění nedostatků návrhu územního plánu uvádět, jakým způsobem byly nedostatky odstraněny. K napojení rozvojových ploch uvedl, že nikde není stanoveno, že tyto plochy musí být napojeny na dálnici, s tím, že pořizovatel zajistil dopravní napojení všech rozvojových lokalit a problematiku dopravního řešení mají v kompetenci dotčené orgány na úseku dopravy. K chybějící kostře dopravního řešení zmíněného území krajský úřad poznamenal, že celková koncepce dopravy je řešena v Zásadách územního rozvoje Středočeského kraje.

Vyjádření krajského úřadu

Krajský úřad v úvodu svého vyjádření ze dne 20. 2. 2013 poukázal na to, že pořizovací proces Územního plánu obce Strančice byl započat v době, kdy nebyly vydány Zásady územního rozvoje Středočeského kraje (dále jen „ZUR“), proto pořizovatel požádal o opětovné stanovisko krajského úřadu k návrhu územního plánu, ve kterém jsou ZUR již zapracovány. Dne 31. 5. 2012 vydal krajský úřad souhlasné stanovisko.

Ve věci vydání potvrzení o odstranění nedostatků územního plánu podle § 51 stavebního zákona krajský úřad uvedl, že se nejedná o rozhodnutí, usnesení ani stanovisko, tudíž se na něj nevztahuje § 68 odst. 3 správního řádu. Potvrzení je doklad o tom, že podrobně specifikované nedostatky ve stanovisku krajského úřadu byly odstraněny, a jeho formu neupravuje žádný právní předpis. Krajský úřad v tomto dokumentu standardně neuváděl odůvodnění, ale v současné době je pro lepší vazbu v tomto dokumentu zmiňováno, jakým způsobem byly nedostatky odstraněny.

V další části svého vyjádření krajský úřad uvedl, jak byly jednotlivé body nesouhlasného stanoviska ze dne 10. 12. 2010 zohledněny v upraveném návrhu Územního plánu obce Strančice, pro který bylo vydáno krajským úřadem potvrzení o odstranění nedostatků ze dne 8. 7. 2011.

Pokud jde o prokázání souladu územního plánu s Politikou územního rozvoje ČR (dále jen „PÚR“) v bodě č. 19 (využívání opuštěných průmyslových areálů – tzv. brownfields, hospodárné využívání zastavěného území), podle krajského úřadu územní plán respektuje tento bod PÚR návrhem přestavby zemědělského areálu na severozápadním okraji Předboře s opuštěnými zemědělskými objekty. Dále územní plán navrhuje při železniční trati přestavbu výrobního areálu na plochy smíšené výrobní, je zajištěno hospodárné využití zejména ploch bydlení, kde je

přípustná velikost stavebních pozemků snížena na 800 m². Dle krajského úřadu byly rovněž zrušeny vybrané navrhované plochy.

K souladu územního plánu s bodem č. 28 PÚR (zajištění kvality života obyvatel) krajský úřad poznamenal, že územní plán zohledňuje uvedený bod vhodnou dopravní obsluhou, zajištěním veškeré technické infrastruktury, a zdůrazňuje, že v území nelze řešit výstavbu pouze prostřednictvím náhodně vybraných dílčích částí ploch bydlení, ale pouze v rámci komplexního zastavění celé lokality s tím, že příslušné plochy musejí být nejprve vybaveny dopravní a technickou infrastrukturou výhradně na základě územní studie. Výstavba na plochách musí začít v místě, kde lokalita bezprostředně navazuje na zastavěné území obce. Dále budou posíleny plochy občanského vybavení.

Na základě stanoviska krajského úřadu, že návrhem zastavitelných ploch vznikají v sídle proluky a není zajištěna kompaktnost sídla, byla provedena revize těchto ploch a plochy, na kterých již byla zahájena výstavba, byly převedeny do zastavěného území. Územní plán proto nevytváří žádné odloučené plochy nové bytové výstavby, veškeré rozvojové plochy bydlení bezprostředně navazují na stávající zástavbu obce.

Plocha O/VZ1 není umístěna uvnitř plochy O/ZL2 „Liniová a doprovodná zeleň“. Plocha O/ZL2 je umístěna v ochranném pásmu silnice III. třídy, v rámci této plochy je v regulativech navržena nezbytná technická infrastruktura. Tím je plocha O/VZ1 napojena na silnici III. třídy. Stejný případ je u plochy P/VZ1, která je napojena na stávající místní komunikaci.

U ploch V/VZ2 a V/VZ3 navržených v koridoru vysokorychlostní železniční trati evropského významu je v regulativech uloženo, že stavby na plochách V/VZ2 a V/VZ3, které se nacházejí v koridoru zmíněné železniční tratě, budou pouze dočasného charakteru. Plochy Sv/BV3 a O/BV2 byly vypuštěny a místo nich je navržena veřejná zeleň a plochy smíšené nezastavěného území.

Vyjádření ministerstva

Ve stručnosti si dovoluji připomenout, že jsem ministerstvo požádalo o vyjádření k následujícím záležitostem:

- A) zda všechny nedostatky, které krajský úřad původně v návrhu územního plánu shledal, byly podle ministerstva skutečně odstraněny,
- B) zda a jak ministerstvo reagovalo na informaci uváděnou stěžovatelem, kde poukázal na možné korupční jednání, k němuž dle jeho názoru mohlo v souvislosti s pořízením a vydáním Územního plánu obce Strančice (dále také „ÚP Strančice“) dojít.

Ad A)

Ministerstvo v úvodu svého vyjádření ze dne 28. 2. 2013 konstatovalo, že se zabývalo otázkou, zda všechny nedostatky, které krajský úřad původně v návrhu ÚP Strančice shledal, byly skutečně odstraněny. Přitom vycházelo z podkladů

pro odpovědi na stížnosti stěžovatele podávané v letech 2011 – 2012, z ÚP Strančice zveřejněného na webových stránkách obce Strančice a ze stavebního zákona ve znění platném v době vydání územního plánu.

1/ Návrh ÚP Strančice není v souladu s PÚR ČR 2008, s prioritou podle čl. 28

Soulad ÚP Strančice s prioritou čl. 28¹⁰ je podle ministerstva vysvětlen v odůvodnění územního plánu na str. 101. Územní plán v rozvojových plochách dopravní a technickou infrastrukturu konkrétně neřeší, ale ukládá její vyřešení stanovením podmínky pro rozhodování v plochách, jejichž výměra se rovná nebo je větší než ½ ha, pořídit územní studie ve lhůtě do 10 let. Do pořízení územní studie nelze danou plochu využívat pro účel stanovený územním plánem. V územním plánu je stanovena lhůta pro pořízení územní studie, která je delší než lhůta uváděná v přechodném ustanovení čl. II bodu 5 zákona č. 350/2012 Sb., která je obecně chápána jako lhůta přiměřená (4 roky). Delší lhůta nicméně není nezákonná. Podle názoru ministerstva lze uzavřít, že ÚP Strančice řeší prioritu čl. 28 způsobem, který není v rozporu se zákonem. Do doby pořízení územních studií nelze uvedené rozvojové plochy využívat pro účel stanovený územním plánem.

2/ Chybí návrh občanského vybavení pro nové rozsáhlé plochy bydlení

V ÚP Strančice jsou plochy pro občanskou vybavenost vymezeny zejména v zastavěném území, což dokládá např. hlavní výkres. V rozvojových plochách, v nichž územní plán stanovil pro rozhodování v území podmínku pořízení územní studie, územní plán situování občanského vybavení konkrétně neřeší, avšak stanovené podmínky využití ploch pro bydlení a ploch smíšených obytných umožňují občanské vybavení umístit jako přípustné a podmíněně přípustné (viz str. 40 a násl. a str. 147 územního plánu). Ministerstvo v této souvislosti konstatovalo, že ÚP Strančice nároky občanského vybavení pro nové rozsáhlé plochy bydlení řeší způsobem, který není v rozporu se zákonem. Do doby pořízení územních studií nelze danou plochu využívat pro účel stanovený územním plánem.

3/ Návrh ÚP Strančice není v souladu s PÚR ČR 2008, s prioritou čl. 19, v návrhu je výrazný rozvoj zastavitelných ploch do dosud nezastavěného území, aniž by byla tato potřeba náležitě odůvodněna

Soulad ÚP Strančice s prioritou čl. 19 je dle ministerstva vysvětlen v odůvodnění vydaném ÚP Strančice na str. 100 – 101. Vyhodnocení účelného využití zastavěného území a vyhodnocení potřeby vymezení zastavitelných ploch je součástí odůvodnění územního plánu na str. 145. Ačkoli toto vyhodnocení není vypracováno přesně podle metodického pokynu publikovaného na www.uur.cz, nezpůsobuje tato skutečnost nezákonnost vydaného územního plánu. ÚP Strančice řeší soulad s prioritou čl. 19¹¹ způsobem, který není v rozporu se zákonem.

¹⁰ Pro zajištění kvality života obyvatel zohledňovat nároky dalšího vývoje území, požadovat jeho řešení ve všech potřebných dlouhodobých souvislostech, včetně nároků na veřejnou infrastrukturu. Návrh a ochranu kvalitních městských prostorů a veřejné infrastruktury je nutné řešit ve spolupráci veřejného i soukromého sektoru s veřejností (viz také Lipská charta, bod I.1).

¹¹ Vytvářet předpoklady pro polyfunkční využívání opuštěných areálů a ploch (tzv. brownfields průmyslového, zemědělského, vojenského a jiného původu). Hospodárně využívat zastavěné území (podpora přestaveb revitalizační a sanací území) a zajistit ochranu nezastavěného území (zejména zemědělské a lesní půdy) a zachování veřejné zeleně, včetně minimalizace její fragmentace. (Viz také čl. 22 PÚR ČR 2006). Cílem je

4/ V sídle vznikají proluky a není zajištěna kompaktnost sídla

Ministerstvo k této námitce uvedlo, že obec Strančice sestává z částí Strančice, Kašovice, Otice, Předboř, Sklenka, Svojšovice a Všechromy, které jsou samostatnými a prostorově oddělenými útvary v území. Těžiště rozvojových ploch je soustředěno především do části Strančice a v návaznosti na silnici II/107, která spojuje části Všechromy a Svojšovice. Kompaktnost sídla lze uvažovat jen v rámci jednotlivých částí obce. Využití proluk uvnitř jednotlivých částí obce je určeno ve stanovených podmínkách využití vymezených ploch s rozdílným způsobem využití, v nichž se podle územního plánu nalézají. Kompaktnost sídla není žádným právním předpisem vyžadována a její posouzení není v pravomoci žádného správního orgánu. ÚP Strančice není dle ministerstva ve výše uvedené otázce v rozporu se zákonem.

5/ Plochy jsou umístovány nahodile, bez dalších návazností na stávající infrastrukturu

Územní plán umožňuje podle zjištění ministerstva napojit vymezené zastavitelné plochy na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu. To dokládají výkresy „Doprava“ a „Zásobování vodou, kanalizace, el. energie, plyn, spoje“. Posouzení, zda jsou zastavitelné plochy vymezeny nahodile, či nikoli, není v pravomoci žádného správního orgánu. Územní plán není dle ministerstva v tomto bodě v rozporu se zákonem.

6/ Není možné akceptovat návrh plochy O/VZ1, kterou není možno napojit na komunikaci, neboť je umístěna uvnitř plochy O/ZL2, stejně tak nelze akceptovat návrh plochy P/VZ1, kterou není možno napojit na komunikaci, neboť je umístěna uvnitř plochy O/ZL1

Podle územního plánu z jihu přiléhá k ploše O/VZ1 plocha O/Nsp.ZI2, jejíž podmíněně přípustné využití umožňuje umístit nezbytnou technickou a dopravní infrastrukturu, viz str. 34 a 54 územního plánu – „Plochy smíšené nezastavěného území přírodní (Liniová, doprovodná zeleň mimo zastavěné území)“. Podle územního plánu je plocha P/VZ1 obklopena plochou P/NSp.ZI1, jejíž podmíněně přípustné využití umožňuje umístit nezbytnou technickou a dopravní infrastrukturu, viz str. 36 a 54 územního plánu – „Plochy smíšené nezastavěného území přírodní (Liniová, doprovodná zeleň mimo zastavěné území)“. Z uvedeného ministerstvo dovodilo, že plochy O/VZ1 a P/VZ1 je možné napojit na dopravní a technickou infrastrukturu. Ministerstvo i v tomto bodě dospělo k závěru, že územní plán není v rozporu se zákonem.

7/ Nelze souhlasit s vymezením ploch V/VZ3 a V/VZ2, které se nacházejí v koridoru železniční tratě evropského významu, vymezeném v nadřazené územně plánovací dokumentaci

Podle územního plánu není rozvojová plocha V/VZ3 zasažena koridorem pro železniční trať č. 220 Praha – Benešov – Mezno (Tábor). Plocha V/VZ2, která

účelné využívání a uspořádání území úsporné v nárocích na veřejné rozpočty na dopravu a energii, které koordinací veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území omezuje negativní důsledky suburbanizace pro udržitelný rozvoj území.

umožňuje rozšíření stávajícího stabilizovaného areálu při silnici do Svojšovic, je vymezena v části koridoru, kde se pro železniční trať č. 220 předpokládá tunelový úsek. Ministerstvo tuto námitku uzavřelo s tím, že územní plán není ani v tomto bodě v rozporu se zákonem.

8/ Dílčí nedostatky, které dle názoru krajského úřadu neodůvodňovaly vydání nesouhlasného stanoviska

Krajský úřad v potvrzení o odstranění nedostatků ze dne 8. 7. 2011 upozornil na dílčí nedostatky, které však dle jeho názoru neodůvodňovaly vydání nesouhlasného stanoviska. Podle názoru ministerstva tyto nedostatky nemohly být důvodem pro nesouhlasné stanovisko, protože krajský úřad posuzuje návrh územního plánu z hlediska zajištění koordinace využívání území, zejména s ohledem na širší územní vztahy a v souladu s politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací vydanou krajem. V ÚP Strančice není stanoven tvar střechy jako podmínka pro využívání ploch s rozdílným způsobem využití. Jako podmínka prostorového uspořádání je stanovena maximální výška zástavby a maximální výška hřebene střechy. V ÚP Strančice není stanoven souhlas rady obce jako podmínka pro podmíněně přípustné využití vymezených ploch.

Shrnutí k bodu A

Ministerstvo na základě provedeného posouzení ÚP Strančice konstatovalo, že nedostatky, které krajský úřad uvedl ve svém vyjádření ze dne 10. 12. 2010 a v potvrzení ze dne 8. 7. 2011 k návrhu zmíněného územního plánu, neshledalo. Ministerstvo současně poukázalo na to, že za věcné řešení územního plánu zodpovídá zejména zastupitelstvo obce, které schvaluje zadání územního plánu, rozhoduje o námitkách a vydává územní plán. Kromě toho ministerstvo poukázalo na samostatnou odpovědnost projektanta ve smyslu ustanovení § 158 a § 159 stavebního zákona.

Ministerstvo proto konstatovalo, že posoudilo obsah ÚP Strančice, a neshledalo v územním plánu v posuzovaných částech nedostatky, konstatované krajským úřadem, ani nezákonnost.

Ad B/

K námitce korupce v souvislosti s vydáním územního plánu ministerstvo uvedlo, že si je vědomo, že neoznámení trestného činu úplatku (§ 331 trestního zákoníku) nebo podplacení (§ 332 trestního zákoníku) je podle § 368 trestního zákoníku trestným činem za podmínek uvedených v § 368 trestního zákoníku. K tomu ministerstvo dodalo, že se z podkladů, které mělo k dispozici, nedozvědělo hodnověrným způsobem, že byl spáchán trestný čin. Z tohoto důvodu neoznámilo příslušnému orgánu spáchání trestného činu. Ministerstvo tak postupovalo i s ohledem na § 345 trestního zákoníku, který stanovuje sankci za křivé obvinění. Závěrem ministerstvo poukázalo na to, že má-li podatel za to, že byl spáchán trestný čin, tak je jeho povinností oznámit spáchání činu příslušnému orgánu.

C Právní zhodnocení

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, mi ukládá povinnost 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 přispívat k ochraně práv a svobod.

V úvodu svého hodnocení musím uvést, že se mi celý případ jeví tak, že v souvislosti s pořízením Územního plánu obce Strančice sice nedošlo k porušení zákona, avšak některé námitky zmíněné stěžovatelem, týkající se zejména vymezení nových rozvojových ploch, absence ploch pro občanskou vybavenost území a nahodilosti umístění ploch určených k zastavění, nelze pokládat za nevýznamné.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“), má být cílem územního plánování vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, uspokojující potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

Ve vztahu k sídlům v okolí velkých měst, zejména v okolí Prahy, jsou dnes obecně akceptovány argumenty urbanistů, kteří již řadu let poukazují na negativní jevy souhrnně označované jako tzv. „suburbanizace“, tedy odchodu obyvatelstva města do blízkého okolí, kde vznikají satelitní sídliště. K tomuto negativnímu jevu se výstižně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 1 Ao 1/2009-185, ze dne 23. 9. 2009¹², kde uvedl (cituji):

„Tento jev je nevyhnutelně spojen s některými negativními následky, které se projevují v jádrové oblasti města. Mezi tyto negativní vlivy lze počítat odliv obyvatel s vyšším sociálním statusem do příměstských oblastí, který je spojen s poklesem sociálního statusu v některých lokalitách městského jádra a s jejich s tím spojeným znehodnocením. Další negativní ovlivnění vyplývá z toho, že obyvatelé z městského jádra odcházejí do příměstské oblasti pouze bydlet s tím, že nadále využívají ekonomické, sociální a kulturní zázemí městského jádra, a proto každodenně do města dojíždějí. S tím jsou spojeny jednak finanční a věcné nároky na samotnou infrastrukturu města, jednak již samo každodenní dojíždění tak velkého počtu lidí do a z města znamená značné zatížení, nebo dokonce paralyzování dopravních komunikací a rovněž obtěžování obyvatel sídlících poblíž komunikací spojujících městské jádro se suburbii.“ S ohledem na námitky stěžovatele týkající se nahodile umístěných rozvojových ploch a chybějící občanskou vybavenost daného území mám za to, že tyto námitky lze vnímat jako kritiku územního plánu, neboť svou podstatou míří na negativní vlivy suburbanizace, které se ve shora cit. rozsudku snažil pojmenovat Nejvyšší správní soud.

V souvislosti s výše uvedeným připomínám, že samo ministerstvo v přípisu ze dne 25. 6. 2012 krajskému úřadu vytklo, že na jeho žádost o odůvodnění svého

¹² viz www.nssoud.cz, sekce rozhodovací činnost soudu

postupu při vydání potvrzení o odstranění nedostatků v návrhu Územního plánu obce Strančice nepředložil požadované posouzení vymezení rozvojových ploch O/Bv1 (k.ú. Otice), SV/BV1 (k.ú. Svojšovice), K/BV1 a K/BV2 (k.ú. Kašovice). Krajský úřad ve svém sdělení totiž pouze obecně konstatoval, že návrh územního plánu obsahuje pro příslušné plochy podmínku řešit dopravní a technickou infrastrukturu na základě územní studie, která bude řešit komplexní zastavění celé lokality. K tomu ministerstvo uvedlo, že krajský úřad ve svém stanovisku ze dne 10. 12. 2010 ani v potvrzení ze dne 8. 7. 2011 nijak nekomentoval skutečnost, že žádná z uvedených rozvojových ploch není přímo napojena na dálnici D1. Ministerstvo v této souvislosti uvedlo, že dle jeho předběžného názoru by se mohlo jednat o chybu územního plánu, protože jakkoli bude dopravní a technická infrastruktura v rámci rozvojových ploch řešena (územní studií), chybí v návrhu územního plánu dopravní kostra řešeného území.

V rámci vedeného šetření jsem se, s ohledem na zákonné vymezení působnosti ochránce toliko vůči jednání orgánů státní správy, kam spadá proces pořízení územního plánu, a nikoliv proces jeho vydání, rozhodl zaměřit na procesní stránku věci. Předmětem mého šetření proto nebylo řešení funkčního využití jednotlivých ploch v územním plánu, tedy věcné řešení rozvoje obce, které spadá do výlučné pravomoci zastupitelstva obce v rámci výkonu samosprávy, ale výlučně proces vydání a formální náležitosti potvrzení o odstranění nedostatků návrhu územního plánu. Zabýval jsem se proto tím, zda toto potvrzení bylo vydáno v souladu, anebo v rozporu se stavebním zákonem, a dále jsem se zaměřil na postup ministerstva při vyřízení stížností Ing. Soukupa na postup krajského úřadu.

Pokud jde o formální stránku věci, připomínám, že samo ministerstvo ve svém přípisu ze dne 25. 6. 2012 konstatovalo, že veškeré úkony veřejné správy, tedy i stanovisko krajského úřadu k návrhu územního plánu podle § 51 stavebního zákona, se musí řídit zásadou formální spravedlnosti a zásadou materiální pravdy. V této souvislosti pak ministerstvo uvedlo, že je nepřijatelné, aby byl tento úkon krajského úřadu obtížně přezkoumatelný. Ze stavebního zákona sice přímo nevyplývá, že by uvedené potvrzení muselo být odůvodněno, z povahy daného úkonu nicméně logicky plyne, že má-li krajský úřad potvrdit, že došlo k nápravě původně vytýkaných nedostatků, musí uvést, jak tyto nedostatky byly odstraněny, což by mělo být zřejmé z odůvodnění tohoto úkonu. V tomto směru mi proto nezbyvá než konstatovat, že předmětné potvrzení ze dne 8. 7. 2011 nebylo dostatečně odůvodněno, což nutně vede k závěru hodnotit postup krajského úřadu jako jednání, které není v souladu s principy dobré správy.

Z hlediska právní povahy potvrzení o odstranění nedostatků návrhu územního plánu vycházím z toho, že toto potvrzení lze kvalifikovat jako tzv. jiný úkon správního úřadu podle části IV. správního řádu, podléhající přezkumu podle § 156 odst. 2 správního řádu. K přezkoumatelnosti tohoto aktu krajského úřadu nelze než uvést, že uvedený úkon již přezkoumat, změnit ani zrušit nelze, a to s ohledem na uplynutí zákonem stanovených lhůt. Domoci se přezkumu uvedeného úkonu proto lze již pouze v rámci přezkumu (soudního nebo správního) celého územního plánu. O tom byl stěžovatel již v průběhu šetření poučen a tento úmysl, jak mi sám sdělil v dopisu ze dne 5. 2. 2003, nemá.

Ministerstvu musím vytknout, že v rámci korespondence, vedené se stěžovatelem, v odpovědi ze dne 10. 12. 2012 zcela pominulo jeho námitku týkající se možné korupce, když jej nepoučilo o tom, jak má postupovat a kam se má obrátit, má-li podezření ze spáchání trestného činu, jenž by mohl s korupcí souviset. V tomto směru bych nicméně očekával, že ministerstvo bude mít vydán vnitřní akt (směrnici, pokyn či jiný akt řízení) ve věci nakládání s podáními, která obsahují upozornění na možné korupční jednání. Z odpovědi ministra pro místní rozvoj nicméně není zřejmé, zda ministerstvo takový vnitřní akt řízení pro tyto případy vydalo, či nikoliv.

Závěrem bych chtěl poukázat na to, že z průběhu korespondence mezi krajským úřadem a ministerstvem lze dovést určité nejasnosti či pochybnosti obou úřadů v představě o podobě a náležitostech obsahu potvrzení o odstranění nedostatků návrhu územního plánu. Z tohoto pohledu bych proto uvítal informaci, zda ministerstvo po zkušenostech s tímto případem vydalo či uvažuje o vydání metodického stanoviska, ve kterém by se vyjádřilo k obsahovým a formálním náležitostem potvrzení o odstranění nedostatků návrhu územního plánu.

D **Závěr**

S přihlédnutím k výše uvedenému nemohu ve věci učinit jiný závěr než ten, že jsem v postupu Krajského úřadu Středočeského kraje a Ministerstva pro místní rozvoj shledal nedostatky, které jsem popsal v předcházející části této zprávy. Je úkolem veřejného ochránce práv na zjištěná pochybení orgány veřejné správy upozornit, proto tak činím formou této zprávy.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, proto vyzývám ředitele Krajského úřadu Středočeského kraje a ministra pro místní rozvoj, aby se k obsahu a zjištěním ve zprávě uvedeným vyjádřili, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne jejího doručení. Tuto zprávu rovněž zasílám na vědomí Ing. Pavlu Soukupovi, stěžovateli.

Zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem mého závěrečného stanoviska.

v z. JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)