

Poskytování informací na úseku územního plánování

Metodické doporučení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj

Následující metodické doporučení bylo zpracováno z důvodu snahy poskytnout orgánům územního plánování metodickou pomoc ve vybraných aspektech právní úpravy poskytování informací na úseku územního plánování. Doporučení bylo zpracováno s využitím některých konkrétních případů řešených krajskými úřady, případně odborem územních vazeb MMR, a dále stanoviska veřejného ochránce práv k dané problematice. Podotýkáme, že doporučení vychází ze zákona č. 50/1976 Sb., tedy ze stavebního zákona platného a účinného do 31.12.2006. Některé principy obsažené v níže uvedeném doporučení zůstanou zachovány i v rámci nové právní úpravy – zákonu č. 183/2006 Sb.

Orgány územního plánování postupují při poskytování informací o územním plánování zejména podle následujících právních předpisů:

1. zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů,
2. zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů,
3. zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

Nahlížení do územně plánovací dokumentace je upraveno v § 133 stavebního zákona, podle kterého jsou orgány územního plánování povinny umožnit osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku nahlížet do územně plánovací dokumentace a pořizovat si z ní výpisy. Toto ustanovení však nepředstavuje komplexní právní úpravu podmínek, za nichž mohou být poskytovány informace týkající se působnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy v oblasti územního plánování, včetně způsobu a forem jejich zpřístupňování a postupu při vyřizování žádostí o jejich poskytnutí. Ustanovení upravuje jen některé formy a podmínky pro poskytování informací týkajících se územního plánování. Pokud se jedná o formu, v jaké jsou informace poskytovány, nelze například vyloučit ani možnost pořizování kopií územně plánovací dokumentace nebo její části, byť takovou formu poskytování informací stavební zákon výslovně neupravuje. Domníváme se, že v daném případě nelze vycházet z doslovného znění příslušných ustanovení stavebního zákona. Je-li stavebním zákonem upravena možnost nahlížet do územně plánovací dokumentace a pořizovat si z ní výpisy, nelze, podle našeho názoru, odmítnout poskytnutí kopie této dokumentace nebo její části (dle charakteru požadované informace). Při použití historického výkladu je zřejmé, že ustanovení § 133 stavebního zákona odpovídá malému rozšíření kopírovací kancelářské techniky na úřadech v době přijetí stavebního zákona v roce 1976. Obdobně platí rovněž pro využívání dalších forem zpřístupňování informací, se kterými stavební zákon nepočítal – zveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup, poskytování informací na technických nosičích dat nebo v elektronické podobě.

Stavební zákon upravuje postup při pořizování územně plánovací dokumentace včetně účasti veřejnosti a zpřístupňování, případně zveřejňování některých dokumentů v průběhu pořizování. Podle stavebního zákona se zveřejňují informace obsažené v následujících dokumentech v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace a jejich změn:

- místo a den projednávání návrhu zadání územně plánovací dokumentace a vystavení návrhu zadání k veřejnému nahlédnutí – § 20 odst. 2 stavebního zákona,
- místo a doba konání veřejného jednání ke konceptu řešení územně plánovací dokumentace a vystavení konceptu řešení k veřejnému nahlédnutí (resp. urbanistické studie nebo územní prognózy) – § 21 odst. 2 a 6 stavebního zákona,
- vystavení návrhu územně plánovací dokumentace k veřejnému nahlédnutí – § 22 odst. 1 stavebního zákona.

Domníváme se, že může-li do těchto dokumentů kdokoli ve stanoveném čase nahlížet, není důvod pro odepření poskytnutí informací v nich obsažených, a to případně i ve formě pořízení jejich kopií, poskytnutí informací na technických nosičích dat, jejich zasláním v elektronické podobě nebo zveřejněním informací způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Stavební zákon neřeší problematiku zpřístupňování informací obsažených ve výstupech jednotlivých etap v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace, zpřístupňování informací z územně plánovacích podkladů ani způsob jejich projednání (s výjimkou využití urbanistické studie, resp. územní prognózy, jako náhrady konceptu řešení územně plánovací dokumentace podle § 21 odst. 6 stavebního zákona).

V případě žádosti o informace na úseku územního plánování, jejichž poskytování není upraveno stavebním zákonem, se postupuje podle obecné úpravy práva na přístup k informacím obsažené v zákoně č. 106/1999 Sb., s výjimkou případů, kdy se postupuje podle zvláštního právního předpisu. Takovým předpisem je například zákon č. 123/1998 Sb., podle kterého jsou poskytovány informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů – tyto informace jsou specifikovány v ustanovení § 2 písm. a) posledně uvedeného zákona.

Oba předpisy (zákon č. 106/1999 Sb. i zákon č. 123/1998 Sb.) obsahují některá obdobná ustanovení, ale na druhé straně i významné odchylky. Mezi subjekty, které jsou povinny poskytovat informace, zahrnují oba zákony též orgány státní správy a orgány územních samosprávných celků. Tyto zákony se tedy vztahují rovněž na orgány obcí, krajů a Ministerstvo pro místní rozvoj, a to včetně výkonu jejich působnosti na úseku územního plánování. Uvedené zákony upravují postup při poskytování informací, výjimky z práva na přístup k informacím, možnost podání opravných prostředků proti rozhodnutí o odepření zpřístupnění informací, atd.

Výraz „informace“ není v zákoně č. 106/1999 Sb. (na rozdíl od zákona č. 123/1998 Sb.) přesněji definován, což klade zvýšené nároky na jeho interpretaci. Při interpretaci a aplikaci příslušných ustanovení předmětného zákona je nutno vycházet, kromě jiného, také z celkového smyslu zákona. Podle našeho názoru lze usuzovat, že záměrem zákonodárce bylo široké veřejnosti poskytnout maximální množství informací s výjimkami upravenými zákonem. Domníváme se, že v případě pochybností nelze žadatele (veřejnost) bez řádného důvodu zkrátit v jeho právu na přístup k informacím.

Za informaci lze podle zákona č. 106/1999 Sb. považovat sdělení údajů o skutečnostech, které se týkají

- zákonem stanovené působnosti povinného subjektu a jejího výkonu,
- činnosti povinného subjektu, vyplývající z jeho působnosti nebo s ní bezprostředně související,
- charakteristiky povinného subjektu, zejména jeho postavení, organizační struktury, apod.

Povinné subjekty musí podle zákona zveřejňovat určité základní informace o své činnosti tak, aby byly všeobecně přístupné. Ostatní informace vztahující se k jejich působnosti, vydají

povinné subjekty na požádání žadatele, tj. každé fyzické nebo právnické osoby. Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory (zejména výklad zákonů a jiných právních předpisů), budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

Na úseku územního plánování by podle zákona č. 106/1999 Sb. (případně podle zákona č. 123/1998 Sb.) mohly být poskytnuty na žádost informace vztahující se k působnosti orgánů územního plánování, zejména při pořizování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů a při výkonu činnosti nadřízeného orgánu územního plánování (po vyloučení informací, u kterých je dán důvod pro odepření jejich poskytnutí). Konkrétně se může jednat například o informace obsažené ve zveřejňovaných dokumentech, výstupech jednotlivých etap v průběhu pořizování územně plánovací dokumentace, vyjádření nebo stanovisku nadřízeného orgánu územního plánování k již ukončeným etapám procesu pořizování územně plánovací dokumentace nebo jejich změn, vyhodnocení stanovisek dotčených orgánů státní správy. S ohledem na skutečnost, že se pořizovaná územně plánovací dokumentace a pořizované územně plánovací podklady dále vyvíjejí, lze omezit poskytování informací na informace o ukončených etapách procesu pořizování, popřípadě až na informace o pořizovaných územně plánovacích podkladech, které nebyly veřejně projednávány.

Podle zákona č. 106/1999 Sb. a zákona č. 123/1998 Sb. se naopak některé informace neposkytují a v dalších případech může povinný subjekt poskytnutí některých informací odepřít. Podmínky a důvody omezení práva na informace jsou formulovány odchylně v obou zákonech (konkrétně v ustanoveních § 7 až § 12 zákona č. 106/1999 Sb. a v ustanovení § 8 zákona č. 123/1998 Sb.). Praktická je, kromě jiného, časově omezená možnost odepřít poskytnutí nových informací, které vznikly při přípravě rozhodnutí povinného subjektu (nelze zužovat pouze na rozhodnutí vydaná ve správním řízení, ale vztahuje se například též na schválení návrhu zadání, souborného stanoviska, návrhu územně plánovací dokumentace) podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.

Povinný subjekt dále neposkytne například informaci, která je utajovanou skutečností, údajem vypovídajícím o osobnosti a soukromí fyzické osoby, dále informaci předanou osobou, již takovou povinnost zákon neukládá (pokud osoba s poskytnutím informace nesouhlasila), informaci, jejímž zveřejněním by byla porušena ochrana duševního vlastnictví, apod. V případě pořizování územně plánovací dokumentace (případně územně plánovacích podkladů) se právo na poskytování informací omezí zejména v případě podnětů nebo připomínek veřejnosti a dále námitek dotčených vlastníků nebo nesouhlasu s jejich vyřízením. Zákon č. 123/1998 Sb. upravuje v rámci důvodů pro odepření informací rovněž případy, kdy žádost o poskytnutí informace je formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně nebo kdy žadatel již má požadovanou informaci prokazatelně k dispozici. Jedná se tedy o případy, kdy žadatel zcela jednoznačně účel zamýšlený zákonem, tj. poskytnutí informace, svým podáním nesleduje.

Pokud orgán územního plánování jako subjekt povinný poskytnout informace na úseku územního plánování obdrží podání, posuzuje je ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu podle jeho obsahu. Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje (které informace žadatel požaduje). Orgán příslušný k vyřízení podání sám zkoumá, zda se v konkrétním případě jedná o žádost o poskytnutí informací a určí, podle jakého právního předpisu bude takové podání vyřizovat. Od tohoto určení se odvíjí navazující postup při poskytování informací. Orgán územního plánování jako povinný subjekt zjišťuje, které informace jsou požadovány (může vyzvat žadatele k doplnění žádosti), zda je příslušný k vyřízení žádosti, zda nejsou dány důvody pro odepření poskytnutí požadovaných informací atd. V závislosti na výsledku zjištění požadované informace poskytne nebo nikoli. Při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb. i zákona č. 123/1998 Sb. se subsidiárně použijí ustanovení správního řádu, včetně ustanovení o řízení o opravných prostředcích.

Při poskytování informací na úseku územního plánování je třeba vycházet z toho, že se jedná o výkon státní správy (pořizování územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů, výkon působnosti nadřízeného orgánu územního plánování) a částečně též výkon samosprávy (schvalování územně plánovací dokumentace, vyhlásování její závazné části). Zejména v procesu pořizování územně plánovací dokumentace (a v některých případech i územně plánovacích podkladů) se počítá s účastí veřejnosti. Je upravena možnost veřejnosti, dotčených vlastníků a územních samosprávných celků podávat podněty, námítky a nesouhlasy s vyřízením námitek. V případě zveřejňovaných dokumentů, výstupů jednotlivých etap v procesu pořizování, schválených územně plánovacích dokumentací a pořízených územně plánovacích podkladů zákonodárce sleduje záměr poskytnout nejširší veřejnosti možnost seznámit se s informacemi obsaženými v těchto dokumentech. Při odepření poskytnutí takových informací by se orgán územního plánování musel opírat o konkrétní důvod upravený v příslušném zákoně. V opačném případě by se zřejmě jednalo o postup odporující smyslu zákona, ať už zákona stavebního, zákona č. 106/1999 Sb., zákona č. 123/1998 Sb., případně správního řádu (porušení zásady součinnosti).

Na straně druhé je třeba poskytovat informace v případech a způsobem, který nebude ohrožovat řádný výkon působnosti povinného subjektu. Informace lze poskytovat v přiměřeném rozsahu (není tedy potřeba kopírovat například celou dokumentaci, postačí-li poskytnutí dílčí informace), povinné subjekty jsou oprávněny žádat náhradu nákladů spojených s poskytnutím požadovaných informací, povinný subjekt musí (v některých případech může) vyloučit informace, na které se nevztahuje povinnost jejich poskytnutí.

15. března 2007