

Svobodný přístup k informacím po pražském způsobu



15 let zákona o svobodném přístupu k informacím
Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.
Arnika 2015



Úvod

Letos je to patnáct let od okamžiku, kdy začal platit zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Poskytování informací prošlo řadou peripetií. Mnohokrát o něm rozhodovaly české soudy, od krajských až po Ústavní a mnohokrát daly soudy občanům za pravdu a přikázaly úřadům, aby byly otevřenější. Očekávat, že se přístup občanů k informacím o činnosti veřejné správy výrazně zlepšil, je však naivní. Nasvědčuje tomu i přístup hlavního města při zveřejňování informací o územním plánování.

Praha má sice Institut plánování a rozvoje, který provozuje profesionálně vypadající webové stránky, které se zdají být přeplněny nejrůznějšími informacemi. Na tzv. Geoportálu najdete nejrůznější mapové podklady a dokonce se dostanete i k databázi tisíců změn územního plánu. Pokud ale požádáte o informace, které by měly být dávno veřejné, narazíte na nepřekonatelnou bariéru. A i po 15 letech od účinnosti „stošestky“ vám nejspíše nezbude než se dlouhé měsíce soudit. Pražský magistrát i Institut plánování a rozvoje totiž opakovaně selhávají při poskytování informací veřejnosti. To platí dokonce i tehdy, kdy pro odmítnutí poskytovat informace neexistuje žádný opodstatněný důvod.

Arnika (a nejen ona, samozřejmě) se s tímto problémem setkává často. Za poslední tři měsíce jsme podali pět žádostí o důležité informace týkající se územního plánování. Zajímala nás kupř. metodika, podle které se pořizuje územní plán. Máme za to, že bez toho, abychom znali pravidla, podle kterých metropolitní plán vzniká, nemá žádná snaha o účast valný smysl. Pražany také zajímá, s jakými podněty na změny územního plánu se na městské části obrací investoři. Ani v tomto ohledu jsme však nebyli úspěšní. Zamítavé reakce se nám dokonce dostalo i s požadavkem na zveřejnění připomínek, které občané před lety zaslali k původnímu konceptu územního plánu.

Shrnutí

Kdy jsme žádosti o informace podali

Léto 2015.

Čeho se žádosti o informace týkaly

- Metodiky, podle které se pořizuje Metropolitní plán
- Rozvah městských částí (podklady k přípravě metropolitního plánu)
- Podkladů, které městské části k metropolitnímu plánu dostaly
- Připomínek a námitek ke konceptu územního plánu Pavla Béma
- Podnětů na změny územního plánu
- Dopadů a ceny změn územního plánu, včetně toho, zda investoři musí platit Praze alespoň část nákladů za změny územního plánu v jejich vlastním zájmu

Jaké informace jsme získali

Žádné – magistrát i Institut plánování a rozvoje nám odmítli informace poskytnout.

Co navrhujeme

1. Otevřete proces pořizování Metropolitního plánu a zveřejňujte všechny informace.
2. Sledujte cenu územního plánování a chtějte úhradu větších nákladů od investorů. Veřejný rozpočet nemůže nést náklady za soukromé společnosti.
3. Zveřejňujte všechny došlé podněty na změny územního plánu včetně toho, kdo podnět podal (alespoň u větších záměrů).

O co jsme žádali

1. *Návrh Metropolitního plánu a další podklady, které byly v rámci jednání o MUP městským částem předloženy (včetně rozvah městských částí)*

Návrh Metropolitního plánu (MUP) nám Institut plánování a rozvoje (IPR) odmítl předložit. IPR je sice zpracovatelem MUP, ale podle jeho názoru může při zpracování MUP postupovat jen v souladu se zákonem. To jistě nepopíráme, zákon však nikde nezakazuje, aby byly při pořizování územních plánů využívány nadstandardní postupy zapojování odborné i laické veřejnosti. Naopak je nám známo, že na tuto skutečnost byl magistrát hl. m. Prahy výslovně upozorněn i Ministerstvem pro místní rozvoj (např. odpověď k dotazu, zda zveřejňování návrhu územního plánu před zahájením projednání je přípustné ze dne 26. 1. 2015, č.j. MMR-42408/2014-81).

Za absurdní považujeme argumentaci veřejným zájmem na nezveřejnění metodiky. Naopak je ve veřejném zájmu, aby byla veřejnost zapojena do rozhodování o územním plánu v rané fázi a nikoli přizvána až k hotovému návrhu Metropolitního plánu. MMR jasně potvrdilo, že takový postup je preater legem a je žádoucí.

Bylo by možné předpokládat, že i z právě připravovaného Manuálu participace (právě v územním plánování) vyplynou Praze závazky ve prospěch větší participace veřejnosti na územním plánování.

Argumentovat ale při odmítnutí poskytnutí návrhu Metropolitního plánu tím, že IPR musí postupovat v souladu s veřejným zájmem, považujeme za absurdní. Pokud IPR navíc tvrdí, že ani městským částem nebyl v rámci konzultací rozpracovaného územního plánu předán rozpracovaný návrh MUP ani další podklady související s jeho tvorbou, je minimálně otázkou, k čemu tedy konzultace s městskými částmi směřovaly.

2. *Metodika pro Metropolitní plán*

Metodika pro přípravu Metropolitního plánu je jedním z klíčových materiálů. Veřejnost, která se má zapojit do přípravy MUP by ji nepochybně měla mít k dispozici. IPR nám ji však odmítnul poskytnout. Důvodem pro tento postup dle IPR bylo, že se jedná o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí.

Domníváme se, že jsou tímto ustanovením myšlena neukončená správní řízení, což zřetelně vyplývá i z metodického pokynu Ministerstva vnitra, kde se uvádí:

„Podle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím. V případech dosud neukončených správních řízení tedy může povinný subjekt aplikovat toto ustanovení a dokumenty obsažené ve správních spisech před vydáním rozhodnutí neposkytovat. Protože zákon hovoří o omezení poskytnutí informace, nemůže povinný subjekt žádost zcela odmítnout, ale měl by poskytnout alespoň základní informace o řízení (např. o předmětu řízení, o tom, že řízení probíhá, podle okolností i o účastnících řízení apod.). Aplikace tohoto omezení je přitom InfZ založena na správním uvážení (povinný subjekt může omezit...), což zároveň znamená, že povinný subjekt musí, pokud se rozhodne omezení využít, vždy toto správní uvážení odůvodnit. Ve vztahu k probíhajícím řízením může toto omezení spočívat např. v potřebě ochrany účastníků řízení, nestrannosti správního orgánu, v potřebě zabránit možnému zneužití získaných informací např. ke spekulativním nákupům apod. (spornost existence legitimního zájmu na neposkytnutí informací o probíhajícím správním řízení může být dána pouze pokud by o informace žádali účastníci řízení – viz dále). Při užití tohoto důvodu je rovněž nutné odlišovat informace vzniklé skutečně „nově“ v rámci přípravy rozhodnutí (vydání těchto informací lze odmítnout) od informací vzniklých jako samostatné výstupy, které následně slouží jako podklad pro budoucí rozhodnutí – na posledně uvedené informace se ochrana dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ neuplatní. Takovými informacemi mohou být např. některé důkazní prostředky vzniklé činností jiných povinných subjektů (např. protokoly z ukončených kontrol apod.). I v případě žádosti o poskytnutí informací o neukončených správních řízeních lze dále aplikovat všechny ostatní důvody pro odmítnutí žádosti, které InfZ stanoví.“¹

3. *Informace o změnách územního plánu*

Praha pořizuje a schvaluje tisíce změn územního plánu, většinu z nich ve prospěch soukromých developerů (jedná se mnohdy o výstavbu nových obytných či kancelářských budov). Proces pořizování změn územního plánu je značně nákladný. Stavební zákon přitom umožňuje, aby si Praha nechala

.....
¹ Viz METODICKÉ DOPORUČENÍ K POSTUPU POVINNÝCH SUBJEKTŮ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 SB., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM, dostupné na www.mvcr.cz).

alespoň část těchto nákladů uhradit od developerů)nebo dokonce veškeré náklady). Proto nás zajímalo, jestli Praha sleduje, kolik jí stojí změny územního plánu a jestli si nechává alespoň část nákladů uhradit.

Z odpovědi je zřejmé, že Praha nic podobného nedělá. Vyčíslení těchto nákladů je přitom jedním z nejdůležitějších kroků, pokud se má rozběhnout debata o změnách v územním plánování.

Zajímalo nás také, zda Praha vede přehled toho, jak se vymezují změnami územního plánu nové zastavitelné plochy na úkor dosud volných prostranství. Ani tyto údaje však nejsou dostupné.

4. *Námítky, připomínky a stanoviska ke Konceptu územního plánu z roku 2009*

Ke Konceptu územního plánu v roce 2009 předložili pražané a jejich zástupci tisíce námitek a připomínek. Domnívali jsme se, že podstatná část z nich by mohla být cenným podnětem pro přípravu metropolitního plánu. Proto jsme chtěli tyto připomínky, námítky a také stanoviska dotčených orgánů znát. Požádali jsme Magistrát, aby nám všechny tyto připomínky a námítky zaslal. Z Magistrátu jsme obdrželi nesrozumitelnou odpověď, která vůbec nereagovala na naši žádost.²

Magistrát nemá žádný právní důvod odmítat poskytnout veškeré námítky a připomínky, které dorazily ke Konceptu územního plánu z roku 2009. Naopak by tyto měly být volně přístupné na jeho webových stránkách.

5. *Podněty na změny územního plánu*

Pražští Piráti [zveřejnili před časem článek](#) o tom, že se nemohou dostat k seznamu podnětů na změny územního plánu, které předávají magistrátu jednotlivé městské části (na ty se zase obrací jednotlivé fyzické a právnické

.....

² Přepis odpovědi: „Na základě výsledku projednání konceptu ÚP je zpracován návrh Pokynů pro zpracování návrhu územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy (dale též Pokyny). K návrhu Pokynů se připojuje odůvodnění, které mimo jiné obsahuje i vyhodnocení, jak byly zohledněny námítky a připomínky uplatněné ke konceptu ÚP. O návrhu Pokynů rozhoduje Zastupitelstvo hl. m. Prahy, což se v daném případě nestalo. Dle ust. § 2 odst. 4 zákona „povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací“.

osoby). Také Arnika se již v červenci 2015 pokusila tyto informace získat. Považujeme totiž za mimořádně důležité, aby byly informace o tom, jak se navrhuje měnit územní plán dostupné veřejnosti v co nejranější fázi tohoto procesu. Proto se domníváme, že by Praha měla zveřejňovat veškeré podněty na změny územního plánu, které od městských částí obdrží, a to včetně uvedení fyzické či právnické osoby, která podnět na městskou část podala. Není přípustná stávající praxe, kdy se některé významné developerské projekty podávaly jakoby jménem městské části, aniž by bylo uvedeno, který developer za podnětem stojí.

Je však zřejmé, že skrze žádosti o informace se zatím k podnětům dostat nelze. Odmítnutí žádosti o informace odůvodnil Magistrát opět šalamounky (a navíc úplně jinak než výše zmíněným Pirátům, ačkoli šlo nevědomky o žádost o totožnou informaci). Tvrdí, že podněty od fyzických a právnických osob jsou žádosti. Zákon o svobodném přístupu k informacím přitom nevztahuje na poskytování informací, jejichž poskytování upravuje zvláštní zákon, zejm. vyřízení žádostí. Žádný zvláštní zákon neupravuje způsob, jakým mají být zveřejňovány podněty na změny územního plánu. Pokud Magistrát hledá v zákoně o svobodném přístupu k informacím slovní hříčky a kličky, považujeme to za naprostý rozpor s otevřeností veřejné správy.

Doporučení týkající se zlepšení poskytování informací o územním plánování

1. Obecné doporučení k otevřenosti veřejné správy

Moderní správa 21. století by měla být co nejotevřenější všem občanům, zvláště pak těm, kteří projeví aktivně zájem o své okolí a o dění na radnici. Existuje řada principů, které by měla dobrá správa dodržovat (viz kupř. **principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv**). Navrhujeme, aby si Praha vytvořila jasný seznam těchto pravidel, se kterými by nejen seznámila veškeré úředníky, kteří přicházejí do styku s veřejností, ale kterými by se skutečně výkon veřejné správy ze strany hlavního města řídil. S těmito pravidly by pak měla být práce každého úředníka pravidelně poměřována a vyhodnocována z hlediska vstřícnosti, otevřenosti a ochoty. Svobodný přístup k informacím je samozřejmě jen malou součástí výkonu veřejné správy, ale je to současně dobrý barometr vztahů mezi občany a veřejnou správou. Pokud kvalitně nefunguje něco tak zásadního, jako je poskytování informací

o činnosti veřejné správy v co nejširší míře, je zřejmé, že příslušné orgány nemohou plnit ani další svoje funkce.

2. Zveřejněte podklady k Metropolitnímu plánu

Je nepřijatelné, aby během přípravy Metropolitního plánu zůstávaly natolik zásadní věci jako je metodika pro tvorbu územního plánu, podrobné rozvahy jednotlivých městských částí nebo výstupy z jednání s těmito částmi skryty před zraky veřejnosti. Pokud Praha připravuje Manuál participace, který je prezentován jako honosný dokument přinášející nové uvažování o participaci, je naprosto klíčové, aby se veřejnost zapojila do přípravy nejdůležitějšího ze všech územně plánovacích dokumentů – nového územního plánu. To jí umožní právě zveřejnění návrhu ve stadiu rozpracovanosti, zveřejnění metodiky a dalších podkladů a jejich podrobení kritice ze strany odborné veřejnosti i laiků, kteří ale v Praze žijí, a už proto mají co říci.

3. Sledujte dopady změn územního plánu a zveřejňujte cenu za územní plánování

Pokud se v Praze pořizují desítky až stovky změn územního plánu ročně, je důležité, aby se pečlivě evidovala cena za jejich pořizování. Pokud dosud neexistuje způsob pro výpočet ceny územního plánování v hlavním městě, je potřeba tuto praxi změnit. Je nepřijatelné, aby čistě soukromé zájmy byly hrazeny z veřejných rozpočtů. Pokud dochází ke změně územního plánu jen v zájmu soukromého investora, je namístě, aby se podílel na úhradě nákladů. Toto opatření by mělo směřovat zejm. k velkým developerským projektům (je samozřejmé, že drobná změna územního plánu za účelem výstavby jednoho rodinného domu na pozemku fyzické osoby pro její vlastní potřebu nemusí těmto striktním pravidlům podléhat).

Informace o ceně územního plánování musí být veřejně dostupné.

Současně je třeba pečlivě evidovat, v kolika případech došlo k vymezení nových zastavitelných ploch na úkor dosud volných prostranství. Právě tato informace je navíc klíčová i z hlediska stavebního zákona, který požaduje, aby se nové plochy vymezovaly až tehdy, kdy stávající nedostačují.

Také tato informace musí být v co nejpřehlednější podobě dostupná, včetně toho, v čím zájmu bylo nové vymezování zastavitelných ploch a za jakým účelem k němu došlo.

4. Zveřejněte podněty na změny územního plánu včetně informace o tom, kdo podnět podal (alespoň u větších záměrů)

Vzhledem k tomu, že se v Praze nepodávají návrhy na pořízení změny územního plánu přímo skrze „velkou Prahu“, ale fyzické i právnické osoby se obracejí nejdříve na městské části., je třeba zpřístupnit přehledný systém evidence podnětů na změny územního plánu. Z tohoto systému by mělo být patrné, jaké podněty předaly městské části magistrátu, tzn., že popis jednotlivých podnětů musí být natolik podrobný, aby bylo bez dalšího seznatelné, co se navrhuje. Dnes jsou popisy u mnoha podnětů natolik obecné, že není možné zjistit, jaké dopady může další pořizování změny mít. Dále z takové databáze musí být jednoduše dohádatelné, kdo podnět městské části zaslal (alespoň u těch podnětů, které se netýkají čistě soukromého zájmu, zejm. tedy u větších developerských projektů).

Máme za to, že neexistuje žádný důvod, proč by se podněty na změny územního plánu nemohly zveřejňovat. Není nám známo žádné ustanovení stavebního či jiného zákona, které by takovému postupu bránilo. Jestliže o podnětech na změny územních plánů rozhoduje zastupitelstvo, musí se tyto podněty zveřejňovat nejpozději v této fázi. Nic tedy nebrání tomu, aby se zveřejňovaly komplexně a dříve, než jsou předloženy k zastupitelům k rozhodnutí, zda se začne či nezačne pořizovat návrh zadání změny územního plánu.

Zveřejňování podnětů naopak povede k větší transparentnosti v územním plánování a umožní dotčené veřejnosti, aby se skutečně včas zapojila do rozhodování.



**Svobodný přístup k informacím po pražském způsobu
15 let zákona o svobodném přístupu k informacím**

Praha, 2015

Autorka: **Mgr. Vendula Zahumenská, Ph. D.**

Vydala Arnika – Centrum podporu občanů
Chlumova 17, Praha 3, 130 00, tel. 222 781 471

Více informací: www.zmenyprahy.cz

Grafická úprava & sazba: Jakub Němeček

*Tato publikace odráží právní a faktický stav k 30. 7. 2015
a může se stát, že v průběhu doby některé informace ztratí platnost.*

Toto dílo podléhá licenci
Creative Commons

Uvedte původ – nevyužívejte komerčně



Nepropadejte panice!

www.zmenyprahy.cz