24. 4. 2009

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy

Akty správních orgánů v širším smyslu, jakožto právně závazné výsledky činnosti orgánů veřejné správy, jsou velmi širokou kategorií zahrnující na jedné straně právní předpisy, obsahující obecně formulované právní normy směřované vůči obecnému subjektu[1], označované teorií správního práva[2] jako abstraktní nebo normativní správní akty, a na straně druhé správní akty v užším smyslu[3], označované jako konkrétní nebo individuální správní akty, které jsou naopak nástrojem stanovujícím konkrétně určená práva a povinnosti individuálně vymezeným osobám. „Strom života“ je však i v oblasti správního práva zelený a košatý, a proto není těžké najít takové výsledky činnosti správních orgánů, jež sice stanovují adresátům určité povinnosti, ale nemají širokou obecnost právních předpisů ani jasně vymezenou adresnost správních aktů v užším smyslu.

DÁŇA, PERGL & PARTNEŘI
Advokátní kancelář

I. Správní akty, jejich abstraktnost a konkrétnost

Akty správních orgánů v širším smyslu, jakožto právně závazné výsledky činnosti orgánů veřejné správy, jsou velmi širokou kategorií zahrnující na jedné straně právní předpisy, obsahující obecně formulované právní normy směřované vůči obecnému subjektu[1], označované teorií správního práva[2] jako abstraktní nebo normativní správní akty, a na straně druhé správní akty v užším smyslu[3], označované jako konkrétní nebo individuální správní akty, které jsou naopak nástrojem stanovujícím konkrétně určená práva a povinnosti individuálně vymezeným osobám. „Strom života“ je však i v oblasti správního práva zelený a košatý, a proto není těžké najít takové výsledky činnosti správních orgánů, jež sice stanovují adresátům určité povinnosti, ale nemají širokou obecnost právních předpisů ani jasně vymezenou adresnost správních aktů v užším smyslu.

Teorie práva, zejména pak teorie práva správního, se „šedou zónou“ aktů, které v sobě spojují abstraktní i konkrétní prvky, vždy zabývala[4], a to ne snad z pouhé samoúčelné radosti nad zajímavou nejednoznačností těchto institutů, ale zejména kvůli nutnosti utřídit pestrou kategorii správních aktů, zobecnit určité zásady jejich používání a podřadit nástroje jednotlivých právních úprav pod vytvořené instituty. Situaci navíc nikdy správní teorii neulehčovalo platné právo, neboť znění právních předpisů kvůli odvětvové roztříštěnosti a zaběhnutým pojmům a postupům tradičně používalo (a dosud zčásti používá) pro obdobné instituty rozdílné formální pojmenování.

Správní teorie proto musí nezřídka odhlížet od formálního označení a pojetí institutů v jednotlivých právních předpisech a hledat shodný materiální základ právních úprav, aby se dobrala alespoň nějakého zobecnění. Tento postup na jednu stranu umožňuje hledat a nacházet obecná pravidla pro vytváření, náležitosti a právní následky správních aktů v širším smyslu, na straně druhé ovšem může vést k jistému rozostření psaného práva a k právní nejistotě adresátů činnosti správních orgánů, nebudou-li výsledky teoretického bádání reflektovány při tvorbě a novelizaci právních předpisů.

Tento rozbor si klade za cíl upozornit na výše uvedené problémy v souvislosti s hledáním právní

povahy územního plánu přijatého podle zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), po přijetí zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

II. Opatření obecné povahy - vývoj, definice, právní úprava

Snahy teorie vymezit a zobecnit určitou „mezikategorii“ správních aktů se promítly do české legislativy při přípravě nového správního řádu, který měl nahradit stručnou úpravu správního řízení obsaženou v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) (dále jen „starý správní řád“). Tento ve své době kvalitní předpis se soustředil pouze na správní řízení v užším smyslu, tedy řízení předcházející vydání správního aktu v užším smyslu - správního rozhodnutí. Jednou z ambicí nové úpravy bylo rozšířit platnost zásad činnosti veřejné správy i na postupy směřující k přípravě, schvalování a vydávání takových správních aktů, které nejsou ani správním rozhodnutím, ani právním předpisem.

Institut pokrývající prostor mezi správním rozhodnutím a právním předpisem byl ve vládním návrhu nového správního řádu[5] označen „opatření obecné povahy“ a vymezen jako „úkon správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob“. Důvodová zpráva k §§ 137 až 141 vládního návrhu pak uvádí, že „opatření obecné povahy je zvláštní typ úkonu správního orgánu na hranici mezi správním aktem a právním předpisem. Jeho zavedení je motivováno jednak zahraniční zkušeností[6], jednak tím, že ve zvláštních právních předpisech se již pod jinými názvy vyskytuje, a dále tím, že moderní chápání vázanosti veřejné správy zákonem tenduje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky“. Zajímavou a důležitou okolností pro téma tohoto rozboru je dále uvedený výslovný odkaz důvodové zprávy na inspiraci úpravou schvalování územně plánovací dokumentace podle tehdy platného stavebního zákona, tedy zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Důvodová zpráva také přiznávala, že úprava opatření obecné povahy v rámci nového správního řádu bude pouhým minimem („samotné zavedení institutu opatření do praxe správní řád ponechává zvláštním zákonům“); tento postoj zákonodárce je zcela legitimní a logický vzhledem k potřebě obecnosti jednotné úpravy správních řízení a širokému spektru právních nástrojů, které měl institut opatření obecné povahy zastřešit.

Nová regulace správního řízení byla schválena a vyhlášena jako zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Úprava opatření obecné povahy tvoří jeho ustanovení §§ 171 až 174. Správní řád neobsahuje positivní definici tohoto institutu; negativně jej vymezuje v ustanovení § 171 jako „závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím“, tedy jako zbytkovou kategorii správních aktů v širším smyslu. Významné vodítko v upřesnění negativní definice ovšem přináší ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu, které uvádí, že „povinnost, která je stanovena zákonem a jejíž rozsah je v mezích zákona určen opatřením obecné povahy, lze exekučně vymáhat jedině tehdy, jestliže bylo vydáno rozhodnutí, které existenci této povinnosti prohlásilo a v němž byla osoba, jež tuto povinnost má, jmenovitě uvedena“. Opatřením obecné povahy podle správního řádu je tedy jen takový správní akt, který konkretizuje rozsah abstraktně formulované zákonné povinnosti, ale jeho adresáty jsou obecně stanovené subjekty; k jejich konkretizaci požaduje správní řád formu správního rozhodnutí.

S definicí opatření obecné povahy se po přijetí správního řádu musela vypořádat nejen právní teorie[7], ale také soudní praxe, a to již v době, kdy ještě správní řád nenabyl účinnosti (ta byla posunuta až k 1. lednu 2006). Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98[8] ze dne 27. září 2005 provedl rozbor platné úpravy správního řádu a po zkoumání optikou teorie práva[9] došel k výše uvedenému závěru, že „opatření obecné povahy v tuzemském právu je správním aktem toliko s konkrétně (individuálně) vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, a nikoliv již s

konkrétními adresáty a abstraktním předmětem“. Jinými slovy, opatření obecné povahy provádí existující zákonnou úpravu včetně obecně stanovených povinností pro určitou konkrétní situaci, tedy obdobně jako správní rozhodnutí, avšak okruh jeho adresátů je definován obecně jako množina subjektů vymezených určitými znaky, tj. obdobně jako u právního předpisu. Z toho Nejvyšší správní soud dále dovodil, že institut opatření obecné povahy „slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje“.

III. Územní plán a jeho vztah ke správnímu řádu

Institut územního plánu historicky vznikl jako projev společenské potřeby regulovat způsob využití území s ohledem na veřejný zájem na funkčním, vzájemně souladném a udržitelném rozvoji území a na ochraně určitých společensky významných hodnot. Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/95[10] ze dne 20. října 1995, „územní plán sám o sobě je opatřením směřujícím do budoucna, je tedy normou pro budoucí vývoj oblasti a výrazem snahy o sladění veřejných zájmů se zájmy partikulárními“.

Zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. prosince 2006, (dále jen „starý stavební zákon“), byl územní plán (zde územní plán obce) definován jako dokument, který „stanoví urbanistickou koncepci, řeší přípustné, nepřípustné, případně podmíněné funkční využití ploch, jejich uspořádání, určuje základní regulaci území a vymezuje hranice zastavitelného území obce“ (§ 10 odst. 1). Starý stavební zákon rozlišoval v ustanovení § 29 mezi závaznou a směrnou částí územního plánu. Závazná část územního plánu obsahovala základní zásady uspořádání území a limity jeho využití, vyjádřené v regulativech, a byla závazným podkladem pro zpracování a schvalování navazující územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území; směrná část byla definována jako doplněk části závazné.

Závaznou část územního plánu a její změny schvalovala podle ustanovení § 29 odst. 3 starého stavebního zákona územně samosprávná jednotka v samostatné působnosti a vyhlašovala ji jako svou obecně závaznou vyhlášku, tedy formou právního předpisu. Územní plán vyhlášený formou obecně závazné vyhlášky bylo možno zrušit pro nezákonnost pouze rozhodnutím Ústavního soudu na základě návrhu podaného podle § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, zpravidla při dozoru nad výkonem samostatné působnosti územně samosprávného celku podle § 124 obecního zřízení, resp. § 83 krajského zřízení či § 108 zákona o hlavním městě Praze[11].

Na řízení vedená podle starého stavebního zákona se sice dle ustanovení § 140 vztahovaly obecné předpisy o správním řízení, jejich použití však bylo pro projednávání a schvalování územně plánovací dokumentace výslovně vyloučeno ustanovením § 28 starého stavebního zákona. Toto pravidlo platilo bezvýhradně po dobu účinnosti starého správního řádu, tj. do 31. prosince 2005. Od 1. ledna 2006 bylo již nutno aplikovat pravidlo obsažené v ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, podle něhož je třeba užít zásady činnosti správních orgánů (§§ 2 až 8 správního řádu) i v případě, kdy zvláštní zákon formálně použití správního řádu vylučuje, ale sám neobsahuje odpovídající právní regulaci; rozhodující je materiální úprava práv a povinností v rámci činnosti správního orgánu. K tomu je nutno připočíst formulaci ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu, podle níže se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon „jiný postup“, tedy vlastní positivní procesní úpravu[12].

Oprávněně proto mohla vzniknout otázka, zda by nebylo namístě nahlédnout na závaznou část územního plánu jako na opatření obecné povahy ve smyslu správního řádu. Tento pohled byl opodstatněn materiálními rysy územního plánu jako správního aktu, který konkretizuje zásady územního plánování uvedené ve starém stavebním zákoně ve vztahu k určitému jedinečnému území s účinností pro všechny osoby, které zamýšlejí dané území využívat, tj. pro obecně formulovanou

skupinu adresátů. Ostatně právě pro tyto charakteristiky přiznávali předkladatelé úpravy opatření obecné povahy ve správním řádu svou inspiraci územním plánováním, jak je výše poznamenáno. Jednoznačnému vymezení územního plánu jako opatření obecné povahy však bránilo jeho vyhlašování formou právního předpisu vydaného územně samosprávným celkem v jeho samostatné působnosti, tedy jako právního předpisu, resp. „jiného právního předpisu“ ve smyslu ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Spor o povahu územního plánu vydaného podle starého stavebního zákona, který je jádrem tohoto rozboru, byl posléze předmětem soudního rozhodování, jak bude uvedeno níže.

Jasno do vztahu územního plánu ke správnímu řádu přinesla až účinnost zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) (dále jen „nový stavební zákon“), předpisu připravovaného v koordinaci se správním řádem. Nový stavební zákon definuje územní plán výslovně jako opatření obecné povahy (§ 43 odst. 4 in fine), které „stanoví základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání …, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů“ (§ 43 odst. 1). Vymezení funkce územního plánu je obsažnější, ale pojmově obdobné ustanovení § 10 odst. 1 starého stavebního zákona. Na rozdíl od starší úpravy nový stavební zákon nerozlišuje mezi závaznou a směrnou částí územního plánu. Na projednávání a schvalování územního plánu se podle výslovného ustanovení § 192 nového stavebního zákona vztahuje správní řád (s výlukou uvedenou v § 54 odst. 6 nového stavebního zákona, kterou je vyloučeno zrušení územního plánu v přezkumném řízení podle § 97 odst. 3 správního řádu).

Územní plán, který je opatřením obecné povahy, je možno zrušit pro nezákonnost rozhodnutím Nejvyššího správního soudu podle §§ 101a až 101d soudního řádu správního s přihlédnutím k ustanovení § 184 nového stavebního zákona, podle něhož je při soudním přezkumu opatření obecné povahy nutno vycházet ze skutkového a právního stavu, existujícího v době rozhodování příslušného správního orgánu.

IV. Přechodná situace vztahu územního plánování ke správnímu řádu, vývoj judikatury

Z výše uvedeného výkladu by se mohlo zdát, že po bouřlivém období mezi přijetím správního řádu a účinností nového stavebního zákona nastala poklidná selanka souladu mezi formou a náležitostmi nástrojů územního plánování a požadavky předpisů správního práva. Ve skutečnosti je ale situace mnohem složitější. Existující územní plány byly totiž vydány postupem podle starého stavebního zákona, ale v okamžiku účinnosti nové úpravy územního plánování se v různém stádiu projednávání nacházelo nepočítaně změn stávajících územních plánů. Tuto situaci se snažil řešit nový stavební zákon pomocí přechodných ustanovení.

Ohledně územních plánů a jejich změn, jejichž projednávání probíhalo v okamžiku změny právní úpravy, přechodné ustanovení § 188 odst. 3 nového stavebního zákona v původním znění stanovilo, že tyto územní plány a jejich změny se upraví, projednají a vydají podle nového stavebního zákona (tj. formou opatření obecné povahy); přitom činnosti ukončené do 31. prosince 2006 se posuzují podle starého stavebního zákona[13].

Ohledně nově započatých změn územních plánů, schválených podle starého stavebního zákona, pak přechodné ustanovení § 188 odst. 4 nového stavebního zákona v původním znění rozlišovalo mezi právním režimem změny závazné části (§ 31 odst. 1 a 2 starého stavebního zákona) a režimem úpravy směrné části (§ 31 odst. 3 starého stavebního zákona). Při projednání a vydání návrhu změny

závazné části územního plánu se má postupovat podle nového stavebního zákona, zatímco o úpravě směrné části této dokumentace se postupuje podle dosavadních právních předpisů (starého stavebního zákona).

Vzhledem k tomu, že územní plány, a zvláště pak jejich změny, jsou společensky velmi sledovanou a citlivou problematikou a tlaky na přijímání účelových změn územních plánů směřujících k co nejintenzivnějšímu využití území jsou vyvažovány aktivitou veřejnosti a občanských sdružení, která často vede až k návrhům na rušení přijatých změn z pozice ochrany životního prostředí a veřejného zájmu obecně, s přechodnou právní situací se musela poměrně rychle vypořádat soudní praxe.

Nejvyšší správní soud se zásadním způsobem k problematice vztahu správního řádu a územního plánu vydaného podle starého stavebního zákona vyjádřil ve svém rozsudku č. j. 1 Ao 1/2006-74 ze dne 18. července 2006. Při zkoumání změny územního plánu schválené 20. října 2005[14], tedy za účinnosti starého stavebního zákona i starého správního řádu, dospěl soud k závěru, že je třeba rozlišovat mezi obecně závaznou vyhláškou, která „v daném případě slouží pouze jako publikační prostředek, jímž se obsah změny územního plánu komunikuje adresátům“, a samotnou změnou územního plánu. Uvedl dále, že „fakt, že je změna závazné části územního plánu tímto způsobem vyhlašována, ještě z celku nečiní právní předpis“ a odmítl tak argumentaci odpůrce vycházející z tvrzení, že o zrušení obecně závazné vyhlášky obce může rozhodnout pouze Ústavní soud. Opíraje se o výše uvedené ustanovení § 10 odst. 1 starého stavebního zákona a o positivní vymezení opatření obecné povahy, které učinil ve svém rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. září 2005, shledal Nejvyšší správní soud, že změna územního plánu provedená podle starého stavebního zákona splňuje oba pojmové znaky opatření obecné povahy, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Podpůrným argumentem byla Nejvyššímu správnímu soudu též judikatura jeho prvorepublikového předchůdce[15] a znění nového stavebního zákona, v době vynesení rozsudku ještě neúčinného. Soud na základě uvedeného zkoumání kategoricky uzavřel, že „povaha územního plánu jakožto opatření obecné povahy je vcelku nepopiratelná. Jde o dlouhodobý stabilní názor, který plyne z charakteru územně plánovací dokumentace, a který - jak vidno - nepodléhá ani během desítek let žádným zásadním korekcím. Bylo by proto zjevně nesprávné, pokud by územnímu plánu vydanému za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb. měla být tato povaha upírána, přestože co do jeho podstaty jde stále o totéž, o co šlo za dob prvorepublikového Nejvyššího správního soudu či přijde podle nového stavebního zákona č. 183/2006 Sb.“. Své závěry opřel Nejvyšší správní soud i o ustanovení mezinárodních smluv, zejména Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené v Aarhusu dne 25. června 1998[16]. Proti rozsudku byla podána ústavní stížnost, ale Ústavní soud se jí meritorně nezabýval[17].

V následujícím období byly proto návrhy na zrušení územních plánů nebo jejich změn směřovány k Nejvyššímu správnímu soudu, jak potvrzuje např. usnesení č. j. 2 Ao 2/2006-62 ze dne 30. listopadu 2006, kterým bylo navrhováno zrušení změny územního plánu schválené v souladu se starým stavebním zákonem dne 29. června 2006[18]. V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud dále rozvinul svou argumentaci ve prospěch posouzení územního plánu jako opatření obecné povahy, opíraje se o rozlišení závazné a směrné části v § 29 starého stavebního zákona: „jestliže totiž ustanovení § 29 stavebního zákona rozlišuje závazné a směrné části řešení územně plánovací dokumentace, přičemž však formou obecně závazné vyhlášky je publikována toliko závazná část, mělo by z toho logicky vyplývat, že směrná část řešení není vůbec závazná, jelikož jí nebyla propůjčena náležitá forma publikace, z níž teprve lze usuzovat na její závaznost. Tak tomu však zjevně není, jelikož z obsahu stavebního zákona jasně plyne, že podkladem územního rozhodnutí je celá územně plánovací dokumentace (§ 37, § 39), bez ohledu na to, zda se jedná o její závaznou či směrnou část“.

I přes přesvědčivou argumentaci založenou na hledání hmotné podstaty územního plánu se právní teorie na možnosti zrušení územního plánu vydaného podle starého stavebního zákona jako opatření

obecné povahy podle §§ 101a a násl. soudního řádu správního zdaleka neshodla. To se projevilo záhy, když byla obdobná žaloba na zrušení územního plánu, opírající se o výše uvedený judikát, odmítnuta usnesením Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ao 1/2007-44 ze dne 13. března 2007. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zde uvedl, že „správní řád opatření obecné povahy materiálně nedefinuje a s ohledem na velkou rozmanitost možných případů ponechává na zákonodárci, aby stanovil ve zvláštních zákonech, která autoritativní opatření správních orgánů jsou v právním smyslu opatřeními obecné povahy a mají být připravována, projednávána a vydávána způsobem upraveným v části šesté správního řádu“. Podle rozšířeného senátu Nejvyššího právního soudu jsou proto oprávněny správní orgány vydávat opatření obecné povahy jen v případech, kdy jim to výslovně umožňuje zvláštní zákon; naopak „pokud jim to zvláštní zákon výslovně neukládá, nemohou samy podle vlastního uvážení určitá opatření podřizovat režimu § 171 a násl. správního řádu“. Vztah správního řádu, v době publikace předmětného územního plánu již účinného, a starého stavebního zákona pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu posoudil tak, že výkladem ustanovení správního řádu nemůže být zrušeno ustanovení starého stavebního zákona, které závazné části územního plánu přisuzuje formu obecně závazné vyhlášky; územní plán vydaný podle starého stavebního zákona proto opatřením obecné povahy není. Odmítl také argumentaci rozsudku č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. září 2005 týkající se mezinárodních a komunitárních závazků, neboť podle jeho právního názoru z příslušných dokumentů „přímo nevyplývá“ povinnost státu umožnit soudní přezkum územních plánů a zákonodárce takovou možnost zakotvil až na základě nového stavebního zákona.

Obdobné rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, kterým byl odmítnut návrh na zrušení změny územního plánu (přijaté podle starého stavebního zákona) jako opatření obecné povahy, bylo předmětem řízení před Ústavním soudem. Ten ústavní stížnost usnesením sp. zn. III. ÚS 2446/07 ze dne 20. března 2008 odmítl, neboť se ztotožnil s právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho usnesení č. j. 3 Ao 1/2007-44 ze dne 13. března 2007, jehož argumentaci označil za „srozumitelnou a s pravidly formální logiky souladnou“.

Po vyhlášení výše uvedeného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu tedy převážilo formální hledisko výkladu povahy územního plánu podle starého stavebního zákona a důraz na právní jistotu adresátů obecně závazných vyhlášek obsahujících územně plánovací dokumentaci nad materiálním a systematickým hlediskem souladu obecné úpravy opatření obecné povahy s institutem územního plánu podle starého stavebního zákona.

V. Novelizace přechodného ustanovení stavebního zákona a její důsledky

Soudní praxe na základě usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ao 1/2007-44 ze dne 13. března 2007 sice odkázala navrhovatele soudního přezkumu územních plánů na postup podle §§ 64 a následujících zákona o Ústavním soudu, avšak tato cesta byla uplatnitelná pouze u územních plánů a jejich změn, jejichž pořizování a schvalování bylo dokončeno do 31. prosince 2006. Soudní přezkum územních plánů a jejich změn schválených po 1. lednu 2007, podle přechodného ustanovení § 188 odst. 3 nového stavebního zákona již formou opatření obecné povahy, se naopak musel konat (opět) před Nejvyšším správním soudem podle §§ 101a a následujících soudního řádu správního, o čemž svědčí další judikatura Nejvyššího správního soudu[19]. Soudní pravomoc se odvíjela pouze od časování procesu schvalování územního plánu, přestože posuzovaný obsah zůstával obdobný. Tato schizofrenní situace byla důsledkem převahy formálního výkladu nad výkladem materiálním a nutně vedla k jisté právní nejistotě přinejmenším ohledně kritérií posuzování územních plánů, tedy fenoménu, jehož se soudní praxe prostřednictvím usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ao 1/2007-44 ze dne 13. března 2007 snažila vyvarovat.

Při projednávání vládního návrhu technické novely stavebního zákona[20] v Poslanecké sněmovně

byl proto vznesen pozměňovací návrh, jehož předmětem byla novelizace přechodných ustanovení § 188 nového stavebního zákona[21]. Tento návrh byl do znění novely doplněn a celek pak byl schválen a vyhlášen jako zákon č. 191/2008 Sb. s účinností ke dni 3. června 2008.

Ustanovení § 188 odst. 4 nového stavebního zákona ve znění účinném od 3. června 2008 výslovně uvádí, že „obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce nebo regulačního plánu, se pro účely tohoto zákona považují za opatření obecné povahy“. Přechodné ustanovení v dalším textu sice vylučuje použití ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu, tj. posouzení souladu opatření obecné povahy s právními předpisy v přezkumném řízení, ale jednoznačně umožňuje soudní přezkum obecně závazných vyhlášek, přijatých přede dnem účinnosti nového stavebního zákona, Nejvyšším správním soudem podle ustanovení §§ 101a a následujících soudního řádu správního. Novelou tak došlo ke sjednocení prostředků soudní ochrany osob dotčených územním plánováním, což bylo ostatně uváděno i při zdůvodňování pozměňovacího návrhu[22].

VI. Časové omezení přezkumu územních plánů Nejvyšším správním soudem

Kyvadlo výkladu právních norem se tak nakonec po zásahu zákonodárce přiklonilo na stranu materiálního pojetí, které v územním plánu schváleném podle starého stavebního zákona spatřuje opatření obecné povahy, tedy správní akt s konkrétním předmětem a obecně vymezenými adresáty, a z toho důvodu umožňuje jeho přezkum Nejvyšším správním soudem podle soudního řádu správního. Došlo tak zpětně k rozetnutí teoretického sporu, projevivšího se v judikatuře uvedeného soudu, a tím k „rehabilitaci“ přelomového rozsudku č. j. 1 Ao 1/2006-74 ze dne 18. července 2006.

Vzhledem k široce formulovanému znění novelizovaného ustanovení § 188 odst. 4 nového stavebného zákona, jež uvádí „obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace…“ bez časového omezení, by dokonce mohlo být souzeno, že zákonodárce zašel ještě dál než 1. senát Nejvyššího správního soudu, tj. před okamžik platnosti správního řádu. Tomuto výkladu by nahrávala také skutečnost, že pro podání návrhu na soudní přezkum opatření obecné povahy podle §§ 101a až 101d soudního řádu správního není stanovena žádná lhůta. Bylo by proto možno dovozovat, že nově lze podrobit soudnímu přezkumu podle zmíněných ustanovení i územní plány přijaté před rokem 2004.

Takový výklad je třeba předně zpochybnit odkazem na princip právní jistoty, v tomto rozboru již vícekrát zmíněný. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém výše citovaném usnesení č. j. 2 Ao 2/2006-62 ze dne 30. listopadu 2006 při charakteristice soudního přezkumu opatření obecné povahy, je jeho úkolem při nalézání práva hledání určité rovnováhy mezi jednotlivými existujícími zájmy, a tak „na straně jedné vnímá legislativně předurčenou velkou otevřenost tohoto typu řízení; na straně druhé však nemůže přehlížet ani jasně artikulovaný zájem na alespoň určité míře právní jistoty“. Nejvyšší správní soud sice připustil, že „v případě územního plánu by tak např. mohl být podán návrh na jeho zrušení i v řádu několika let od jeho vydání“, zdůraznil však rozhodující roli pravděpodobnosti aktivní věcné legitimace navrhovatele, tj. možnost soudnímu přezkumu podrobit opatření obecné povahy pouze na základě návrhu, z něhož je patrno, že navrhovatelovo „dotčení na subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné“. Stěží si přitom lze představit situaci, kdy bude navrhovatel prokazovat závažnost aktuálního a trvajícího dotčení na subjektivních veřejných právech územním plánem, který byl schválen před více než čtyřmi roky a po tuto dobu je právním základem pro využití území. Zrušením územního plánu po takovém časovém odstupu by navíc mohlo dojít k zásahu do práv třetích osob nabytých v dobré víře v zákonnost územního plánu, takže by mohla být narušena zásada proporcionality, formulovaná v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. září 2005.

Dle mého názoru však existuje ještě důležitější okolnost, proč nepřipustit soudní přezkum územních plánů schválených podle starého stavebního zákona před přijetím správního řádu Nejvyšším správním soudem podle soudního řádu správního: v době, kdy se takový územní plán projednával a schvaloval, totiž ještě vůbec nebyl správní řád součástí právního řádu a neexistovalo jeho závazné, byť neúčinné znění. Použitím ustanovení §§ 101a a následujících soudního řádu správního by tak byla porušena obecná zásada zákazu zpětné účinnosti právních norem[23] a zásada legitimního očekávání subjektů práva a předvídatelnosti výkonu státní moci.

VII. Výhled do budoucna

V závěru toho rozboru je nutno ocenit inspirující roli judikatury Nejvyššího správního soudu v období přeměny zásadních pramenů správního práva. Po veletoči od materiálního k formálnímu pojetí územního plánu a zásahu zákonodárce by se sice na první pohled mohlo zdát, že jsou již všechny hlavní problémy soudního přezkumu územních plánů a jejich změn vyjasněny a že nastává období mechanické aplikace definovaných zásad a algoritmů, dle mého názoru se však ještě dočkáme mnohých překvapení.

Ostatně, času je dost – podle přechodných ustanovení nového stavebního zákona ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 191/2008 Sb. nás územní plány přijaté podle starého stavebního zákona definitivně „opustí“ až 31. prosince 2015…

Mgr. Vít Veselý
advokát

Advokátní kancelář Dáňa, Pergl & Partneři

Na Ořechovce 580/4
162 00 Praha 6 - Střešovice

tel.: +420-224 232 611
fax: +420-233 313 067
e-mail: akdpp@akdpp.cz

---

[1] Srov. např. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha 1995, str. 149 - 151.
[2] Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání. C. H. Beck, Praha 2006; Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Masarykova univerzita, Brno 2004.
[3] Hendrych, D. a kol.: op. cit., str. 193 a násl.
[4] Srov. Hendrych, D. a kol.: op. cit., str. 179 a násl. a seznam literatury uvedený na str. 177.
[5] Vládní návrh zákona správní řád, sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období, 2003, http://www.psp.cz.
[6] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98 uvádí ve svém odůvodnění jako předobraz českého institutu opatření obecné povahy německou a švýcarskou úpravu „všeobecného opatření“, přičemž na základě rozboru s odkazem na judikaturu švýcarského Spolkového soudu dochází k závěru, že opatření obecné povahy podle správního řádu má blíže k úpravě švýcarské.
[7] Např. Hendrych, D.: K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. Právní rozhledy, 2005, č. 3.
[8] Nejvyšší správní soud zde řešil otázku zákonnosti opatření obecné povahy vydaného podle zákona

č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, jenž určité akty, k jejichž vydání zmocnil Český telekomunikační úřad, výslovně označil za opatření obecné povahy, a to ještě před účinností správního řádu.
[9] Nejvyšší správní soud odkazuje na vymezení materiálních znaků právní normy in Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck Praha, 1995, str. 149 a násl.
[10] Předmětem rozhodování Ústavního soudu byl návrh skupiny poslanců na zrušení územního plánu velkého územního celku Plzeňské sídelní regionální aglomerace, vydaného formou vládního nařízení.
[11] K návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce o závazné části územního plánu srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 454/99 ze dne 6. října 1999.
[12] K tomu srov. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Bova Polygon, Praha 2006, str. 34 a násl. (§ 1 odst. 2) a 1013 a násl. (§ 177 odst. 1).
[13] V této souvislosti lze ukázat na zajímavý případ z praxe: změna Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, označená jako Z 1000/0 (jednalo se o komplexní revizi pražského územního plánu, která zasáhla celé území hlavního města), byla za účinnosti starého stavebního zákona schválena, nikoli však také vyhlášena obecně závaznou vyhláškou. Zatímco ze strany města byla změna oficiálně považována za platnou a závaznou, odpůrci poukazovali na neexistenci její publikace a požadovali pokračování či dokonce opakování procesu podle nové úpravy. Vzhledem k možným fatálním důsledkům pro návazné změny územního plánu byly orgány města nakonec nuceny ustoupit a proces změny byl dokončen jejím vydáním formou opatření obecné povahy.
[14] Jednalo se o změnu Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, označenou jako Z 939/05, jejímž předmětem byla realizace nové letové dráhy pražského letiště jako veřejně prospěšné stavby.
[15] Odůvodnění rozsudku cituje nález Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 1922, č. 12496, publikovaný pod č. 1492 Bohuslavovy sbírky, část A, který se zabýval povahou regulačního plánu a jeho změn a při té příležitosti také pregnantně definoval jednotlivé skupiny dotčených osob.
[16] Soud poukázal i na skutečnost, že se tato úmluva stala na základě rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 také součástí komunitárního práva.
[17] Ústavní stížnost byla podána Zastupitelstvem hlavního města Prahy; Ústavní soud ji odmítl usnesením sp. zn. III. ÚS 737/06 ze dne 28. listopadu 2006.
[18] Jednalo se o změnu Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, označenou jako Z 0637/04, jejímž předmětem byla realizace výstaviště v Letňanech.
[19] Např. usnesení č. j. 2 Ao 2/2007-73 ze dne 24. října 2007 nebo usnesení č. j. 2 Ao 1/2008-51 ze dne 28. března 2008.
[20] Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 68/2007 Sb., sněmovní tisk č. 259/0, V. volební období, 2007, http://www.psp.cz.
[21] Pozměňovací návrhy přednesené ve druhém čtení na 27. schůzi PSP ČR dne 1. února 2008, návrh zařazený pod č. C.2, http://www.psp.cz.
[22] K odůvodnění návrhu srov. stenoprotokol z 27. schůze PSP ČR na http://www.psp.cz.
[23] Na podporu této argumentace lze použít výslovné ustanovení § 182 odst. 2 správního řádu o veřejnoprávních smlouvách vzniklých před účinností správního řádu: jejich existence se sice řídí novým předpisem, ale otázky jejich vzniku se posuzují podle dosavadní právní úpravy.

Pozn. redakce:
Tato písemná práce byla přihlášena jako soutěžní práce v soutěži PRÁVNÍK ROKU 2008 v kategorii Talent roku.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví