

Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) ve věci přezkumu čl. 11.1.1 textové části Územního plánu Ostravy, vydaného Zastupitelstvem města Ostravy usnesením č. 2462/ZM1014/32 ze dne 21. 5. 2014.

MMR v podnětu uvádí, že jako ústřední správní úřad ve věcech územního plánování obdrželo dotaz, „zda územní plán může obsahovat přechodná ustanovení, která by upravovala postup správních orgánů v nedokončených správních řízeních“, s tím, že jako příklad byl uveden Územní plán Ostravy. MMR ověřilo, že textová část územního plánu obsahuje čl. 11.1.1 Přechodná ustanovení, kterým upravuje postup správních orgánů ve správních řízeních. K tomu MMR s citací konkrétní zákonné úpravy uvedlo, že v právních předpisech včetně příslušných příloh stanovících obsah územně plánovací dokumentace není uvedeno zmocnění, dle kterého by územní plán mohl obsahovat přechodná ustanovení, která by upravovala postup správních úřadů ve správních řízeních. Opatření obecné povahy, kterým se vydává územní plán, není zákonem, a proto ani nemůže upravovat výkon státní moci. Pokud tak činí, jedná se o porušení ústavních principů. Proto MMR uplatnilo podnět k přezkumu příslušného ustanovení Územního plánu Ostravy ke krajskému úřadu, jakožto orgánu věcně i místně příslušnému.

Dle ust. § 173 odst. 2 správního řádu nelze proti opatření obecné povahy podat opravný prostředek. Dle ust. § 174 odst. 2 správního řádu lze soulad opatření obecné povahy s právními předpisy posoudit v přezkumném řízení, přičemž usnesení o zahájení přezkumného řízení (nebo rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení) lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. K přezkumnému řízení o opatření obecné povahy vydaném orgánem obce je příslušný krajský úřad, a to podle ust. § 95 odst. 1 správního řádu ve spojení s ust. § 178 odst. 2 správního řádu.

Územní plán Ostravy byl vydán dne 21. 5. 2014 s nabytím účinnosti dne 6. 6. 2014. S ohledem na výše uvedené ustanovení mohlo být přezkumné řízení zahájeno do 6. 6. 2017, tzn. že zákonem stanovená doba pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dosud neuplynula. Krajský úřad dospěl na základě obdrženého podnětu k závěru, že Územní plán Ostravy je v textové části v čl. 11.1.1, kterým vymezuje přechodná ustanovení, v rozporu s právními předpisy, a proto přistoupil ke zrušení tohoto ustanovení ve zkráceném přezkumném řízení dle ust. § 98 správního řádu.

Předmětné přechodné ustanovení je obsaženo až na samém konci textové části Územního plánu Ostravy, v poslední kapitole č. 11 s názvem „ZÁVĚREČNÁ A PŘECHODNÁ USTANOVENÍ“, která kromě přechodných ustanovení obsahuje i ustanovení zrušovací a ustanovení o nabytí účinnosti. Poslední kapitola č. 11 následuje za kapitolou obsahující údaje o počtu listů a počtu výkresů, která uzavírá prováděcí vyhláškou stanovený výčet obsahových náležitostí územního plánu. Text přezkoumávaného ustanovení zní: *V zahájených správních řízeních, která zohledňují Územní plán města Ostravy *1994, schválený dne 5.10.1994 usnesením Zastupitelstva města Ostravy č. 778/M, vydaný obecně závaznou vyhláškou č. 3/1994 Rady města Ostravy, ve znění schválených a vydaných změn a provedených úprav, a která nebyla pravomocně ukončena přede dnem účinnosti opatření obecné povahy, jímž je vydán ÚPO, bude postupováno podle Územního plánu města Ostravy *1994.*

Po posouzení zákonnosti přechodného ustanovení, tedy ustanovení, které řeší střet dosavadního řešení s řešením obsaženým v nové úpravě, uvádí krajský úřad následující:

Aby mohl krajský úřad posoudit zákonnost přechodného ustanovení jako součásti opatření obecné povahy, musel nejprve provést úvahu nejen o charakteru územního plánu, resp. opatření obecné povahy (není ani právním předpisem, ani rozhodnutím), ale také o postavení, významu a povaze přechodných ustanovení jako

součástí právního předpisu. Následně krajský úřad přistoupil k posouzení merita věci, tzn. zda je použití přechodných ustanovení v opatření obecné povahy přípustné či nikoliv.

Zákonná definice přechodných ustanovení neexistuje. Legislativní pravidla vlády (vydaná formou usnesení vlády) upravují použití přechodných ustanovení při tvorbě právních předpisů jako legislativně-technického nástroje, kterým má být v souladu s principem právní jistoty vyloučena ústavou zakázaná retroaktivita. Využití přechodných ustanovení, kterými je upraven vztah nové právní úpravy k právní úpravě dřívější, zabrání v určeném rozsahu tomu, aby nová právní úprava dopadla na právní vztahy vzniklé podle právní úpravy dřívější. Jejich účelem je tedy zejména ochrana právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Pokud se přechodná ustanovení dotýkají řízení vedených orgány veřejné moci, mohou dopadat na procesní právní úpravu a hmotně právní pravidla (srov. např. JUDr. Josef Vedral, Ph.D. a kol., Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů (II. část), dostupné na: http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Methodicka_pomuckaII.pdf).

V legislativních pravidlech vlády jsou přechodná ustanovení upravená v čl. 52:

- (1) V přechodném ustanovení právního předpisu může být například stanoveno,
- a) že na právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nového právního předpisu se vztahují dosavadní právní předpisy,
 - b) jakým způsobem, popřípadě v jakém období, mají být právní poměry uvedeny do souladu s novým právním předpisem,
 - c) jakým způsobem, popřípadě v jakém období, se ukončí řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti právního předpisu,
 - d) jakým způsobem, popřípadě v jakém období mají být ustaveny orgány v institucích zřízených novým zákonem,
 - e) jakým způsobem, popřípadě v jakém rozsahu, přecházejí práva a povinnosti na právní nástupce institucí zřízených zákonem.

Z uvedeného vyplývá, že úprava použití přechodných ustanovení obsažená v Legislativních pravidlech vlády se vztahuje výhradně na tvorbu a přípravu právních předpisů, což potvrzuje i obsah čl. 1 těchto pravidel. Zákonodárce jimi v odůvodněných případech v souladu s principy právního státu upravuje časovou působnost dosavadní právní normy tak, že přestože se jedná o normu derogovanou (zrušenou) novou právní úpravou, tzn. normu neplatnou, její časová působnost přetrvává až do okamžiku definovaného přechodným ustanovením. Tímto vzniká časový střet více po sobě vydávaných právních předpisů, což je jev, který právní teorie nazývá jako tzv. intertemporalitu (v posuzovaném případě vzniká časový přesah působnosti rušeného předpisu v rozporu s jeho účinností). Intertemporální ustanovení v rámci struktury právního předpisu nepředstavují jeho věcný obsah. Právní předpis tvoří normy jako takové (část první většinou obsahuje základní předmět úpravy, zásady a pojmy a následují paragrafové části), hlavička a závěrečná část. Přechodná ustanovení jsou součástí závěrečné části.

Ze skutečnosti, že přechodné ustanovení jako součást závěrečné části nepředstavuje věcný obsah právního předpisu, vycházel krajský úřad i při následujících úvahách. Při těch se krajský úřad zabýval otázkou, zda opatření obecné povahy (které má částečně individuální a částečně normativní povahu) svým formálně-právním zakotvením umožňuje postupovat při jeho vytváření stejně, jako u právních předpisů.

Institut opatření obecné povahy zavedl správní řád z roku 2004 v ust. § 171 a násl. Správní řád tento právní akt a jeho zakotvení mezi akty ostatními sice v pozitivním smyslu blíže nedefinuje, nicméně vyloučil, aby bylo opatření obecné povahy vnímáno jako právní předpis nebo rozhodnutí. Judikatura k tomuto negativnímu vymezení dovodila, že se jedná o správní akt s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů, což odpovídá zákonné tezi, že se nejedná o právní předpis ani rozhodnutí. Dle Nejvyššího správního soudu opatření obecné povahy nemůže nahrazovat podzákonnou

normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti. Může pouze konkretizovat povinnosti již existující, které vyplývají ze zákona. Rozdíl mezi abstraktním aktem (právní předpis) a konkrétním aktem (správní rozhodnutí) je ten, že abstraktní akt určuje předmět i adresáty druhově, zatímco konkrétní akt obsahuje určité vymezení předmětu i jmenovité označení osob. I toto rozlišení dokládá, že OOP je na pomezí obou dvou druhů právních aktů (srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005). Přestože opatření obecné povahy není ani rozhodnutím, ani právním předpisem, v určitých ohledech normativní povahu má, a je nutno k němu jako k právnímu předpisu přistupovat, zatímco v ostatních aspektech je třeba na něj pohlížet „spíše“ jako na rozhodnutí. Příkladem jednoho z přístupů je situace, kdy došlo ke zrušení územního plánu, kterým byl nahrazen územní plán původní, a soud dovodil, že stejně jako u právních předpisů, původní úprava zrušením nové tzv. neožívá. Individuální povaha opatření obecné povahy je naopak markantní např. v ust. § 174 správního řádu, které zakotvuje přiměřené použití ustanovení o správním řízení (např. požadavek a odůvodnění vyplývající z ust. § 68 správního řádu).

Nemožnost využít přechodného ustanovení v opatření obecné povahy tímto způsobem, jako v právním předpise, krajský úřad odůvodňuje tím, že opatření obecné povahy a potažmo i územní plán nemá normativní povahu co do věcného řešení, ale co do okruhu adresátů (opatření obecné povahy je aktem s určitým předmětem a neurčitým okruhem adresátů), tzn. že nepůsobí na právní vztahy a není nadáno toutéž působností, jako právní norma. Územní plán neobsahuje právní normy, které by měly hypotézu a dispozici, a stanovily tak podmínky, za kterých má určitý okruh osob právo nebo povinnost. Územní plán stanoví urbanistickou koncepci konkrétně vymezeného území, kterou popíše a vyjádří prostřednictvím jasných a konkrétních regulativů. O normativní povaze věcného řešení (předmětu) územního plánu můžeme hovořit až ve chvíli, kdy správní orgán vydá rozhodnutí, jehož je územní plán podkladem, a jehož adresátům tak vznikají (nebo jsou deklarována) určitá práva nebo povinnosti. Regulace území obsažená v územním plánu je podkladem správního rozhodnutí, a teprve až tímto rozhodnutím dochází k její aplikaci a působení na konkrétní právní vztahy prostřednictvím založení práv nebo povinností. V tuto chvíli se však nejedná o účinky („působení“) opatření obecné povahy, ale o právní moc individuálního aktu. Zatímco tedy rozsah použití právní normy je determinován její působností, u opatření obecné povahy tomu tak není. Opatření obecné povahy konkrétní práva ani povinnosti nestanoví, tzn. že slouží „pouze“ jako podklad správních rozhodnutí vydávaných ve správním řízení (nebo v jiných procesech, jako je např. pořizování územního plánu a zkoumání jeho souladu s nadřazenou územně plánovací dokumentací), a rozsah jeho použití tedy upravuje právní předpis upravující proces těchto správních řízení. Tím, že územní plán nemůže obsahovat právní normy, prostřednictvím kterých by svěřil neurčitému okruhu osob práva a povinnosti a působil tak přímo na právní vztahy, je vyloučeno v jeho případě hovořit o jeho působnosti nebo retroaktivitě. Procesní normy stavebního zákona i správní řád sice operují s pojmy, jako je platnost a účinnost opatření obecné povahy, ty však nelze zaměňovat s určením časové působnosti, která je definicí rozsahu možné realizace a aplikace právní normy.

Krajský úřad, vědom si částečně normativní povahy opatření obecné povahy, tudíž nemůže vůči přezkoumávané části územního plánu zaujmout stanovisko, že opatření obecné povahy má mít tutéž strukturu a účinky, jako právní předpis. Tento výklad potvrzuje např. i zákonné pojetí nálezu ústavního soudu, kterými ústavní soud přezkoumává soulad právních předpisů s ústavním pořádkem, a v případě negativního zjištění předpisy ruší. I tyto nálezy ústavního soudu mají normativní charakter. K tomu, aby v rámci nálezu ústavní soud zasáhl do jeho zákonem stanovené působnosti, však ústavnímu soudu svědčí výslovné zákonné zmocnění. Dle ust. § 70 zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, *dojde-li po provedeném řízení Ústavní soud k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo že jiný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne, že takový zákon nebo jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení se zrušují dnem,*

který v nálezu určí. Ani nález ústavního soudu není právním předpisem, a přestože má do jisté míry také normativní účinky, pro úpravu časového aspektu jeho účinků jej zákon výslovně zmocňuje. V případě územního plánu upravuje požadavky na jeho podobu a obsah správní řád, stavební zákon a příloha č. 7 prováděcí vyhlášky č. 500/2006 Sb. Žádný z těchto předpisů však zmocnění stanovit časový rozsah aplikace územního plánu v řízeních v rozporu se zákonnou úpravou neobsahuje.

Krajský úřad při svém rozhodnutí vycházel také z názoru Ústavního soudu vyjádřeného v nálezu Pl.ÚS 21/96, a to, že principu ochrany důvěry občanů v právo vyplývá, že princip nepřípustnosti retroaktivity nelze vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. Kritériem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé retroaktivity je legislativní zásada "ochrany oprávněné důvěry v stálost právního řádu". (A. Procházka, Základy práva intertemporálního, Brno 1928, s. 111.) O oprávněné důvěře nelze uvažovat za předpokladu, když právní subjekt s retroaktivní regulací musí, resp. musel počítat. Stavební zákon obsahuje speciální úpravu procesu vedoucího k vydání územního plánu, který je poměrně složitý, dlouhý, a kromě rámce pro dostatečné zohlednění všech veřejných zájmů zahrnuje také dostatek prostředků, kterých může veřejnost společně s dotčenými osobami využít, aby projevila nesouhlas s navrhovaným řešením, případně aby uplatnila jiné požadavky. V případě změny řešení území prostřednictvím vydání nové územně plánovací dokumentace proto ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu nelze hovořit o tom, že se jedná o regulaci, se kterou dotčený subjekt nemohl počítat. Pokud byla novou územně plánovací dokumentací regulace změněna v neprospěch dotčené osoby, přechodným ustanovením nelze zhojit neuplatnění námitek v průběhu pořizování územního plánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, bod 67). Pokud osoba, k jejíž žádosti je vedeno např. územní řízení, nesouhlasí s řešením pořizovaného územního plánu, protože by vedlo k zamítnutí její žádosti, má dostatek prostředků k vyjádření svého nesouhlasu. Případné zamítnutí těchto námitek musí být řádně zdůvodněno, tzn. že i pro samotnou změnu řešení musí existovat konkrétní důvody, o které se pořizovatel při odůvodnění navrženého zamítnutí námitky opře. V takovém případě je nemyslitelné, aby negativní rozhodnutí o námitce (ve které je namítáno, že je vedeno územní řízení, a že řešení by znemožnilo vydání územního rozhodnutí) bylo negováno přechodným ustanovením. I tyto důvody tudíž svědčí závěru, že opatření obecné povahy, u jejichž pořizování zákon na rozdíl od procesu vydávání právních předpisů upravuje dostatek procesních prostředků dotčených osob pro hájení svých zájmů, nemohou obsahovat přechodná ustanovení, ani být nadána toutéž nežádoucí retroaktivitou, jako právní předpis.

V neposlední řadě krajský úřad nemůže nezmínit povahu samotného územního plánu, na který nelze pohlížet jako na soubor jednotlivých regulativů, které působí samostatně a vedle sebe, ale je nutno k němu přistupovat jako ke koncepci rozvoje území, ke kterému má dojít za předkladu aplikace regulativů všech ve vzájemných souvislostech. Účel komplexní úpravy území by se tak využitím přechodných ustanovení a vytržením jednotlivých regulativů jakožto podkladů rozhodnutí v některých případech z kontextu celé koncepce zcela vytratil. Ani z tohoto pohledu proto krajský úřad nemůže se úpravou účinnosti některých neurčitě vymezených částí rušeného územního plánu souhlasit, a shledává v ní rozpor s účelem územního plánování jako takového.

Krajský úřad má za to, že opatření obecné povahy, které nezakládá konkrétní práva a povinnosti, a k dopadům jehož úpravy na právní vztahy dojde až na základě vydaného individuálního správního aktu, není nadáno toutéž působností jako právní norma, která by využití přechodných ustanovení v analogii k postupům při tvorbě právních předpisů a jejich související struktuře, umožňovala (pozor – nezaměňovat s působností zastupitelstva vydat opatření obecné povahy, která je zkoumána v soudním algoritmu přezkumu – otázka, který konkrétní orgán a pro jaké území může právní akt vydat). Žádný z předpisů, který upravuje buď obsahový rámec náležitostí opatření obecné povahy obecně, nebo přímo územního plánu, neumožňuje upravit jako součást

tohoto opatření obecné povahy intertemporální ustanovení, tak jako tomu je např. u derogačních nálezů ústavního soudu. Podle ust. § 90 písm. a) stavebního zákona posuzuje stavební úřad v územním řízení soulad záměru žadatele s vydanou územně plánovací dokumentací. Judikatura potvrdila, že tento soulad stavební úřad posuzuje ke dni vydání rozhodnutí (srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 2. 2006, sp. zn. 30 Ca 24/2005). Podle ust. § 54 odst. 2 stavebního zákona vydá územní plán zastupitelstvo obce a podle ust. § 173 odst. 1 správního řádu je opatření obecné povahy účinné patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky. Použití přechodných ustanovení přichází z povahy věci v úvahu pouze u právních předpisů. Zákon neumožňuje, aby územní plán obsahoval ustanovení, kterým upraví jeho vztah s územním plánem dosavadním. Zákon upravuje použití územního plánu jakožto podkladu i jeho platnost a účinnost. Samotný územní plán nemůže obsahovat takové ustanovení, kterým se dostane s přechodným ustanovením do rozporu. Krajský úřad, vycházející z uvedených důvodů, rozhodl ve smyslu § 97 odst. 3 tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí, tzn. že zrušil opatření obecné povahy v přezkoumané části.

Účastníkem přezkumného řízení, jak judikoval v rozsudku ze dne 7. 3. 2014, č. j. 7 AOs 1/2013, Nejvyšší správní soud, je podle § 95 odst. 4 správního řádu statutární město Ostrava.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí mohou účastníci řízení podat podle § 81 odst. 1 zák.č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí k Ministerstvu pro místní rozvoj České republiky, Staroměstské náměstí 6, Praha 1, prostřednictvím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování, stavebního řádu a kultury, 28. října 117, Ostrava.

Podle ust. § 82 odst. 1 správního řádu je nepřipustné odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí a podle odst. 2 tohoto ustanovení musí mít odvolání náležitosti dle ust. § 37 odst. 2 téhož zákona a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Odvolání se podává s potřebným počtem stejnopisů tak, aby jeden stejnopis zůstal správnímu orgánu a aby každý účastník dostal jeden stejnopis. Nepodá-li odvolatel potřebný počet stejnopisů, vyhotoví je krajský úřad, na jeho náklady.

Přezkumné řízení vedené o opatření obecné povahy má specifický charakter. Není správním řízením, nýbrž postupem obdobným postupu při vydávání opatření obecné povahy, pro který se uplatňuje část šestá správního řádu (závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 85 ze dne 14. 12. 2009, dostupný na webových stránkách www.mvcr.cz). Ostatní osoby dotčené přezkumným řízením, kromě obce, která opatření obecné povahy vydávala, nemají postavení účastníků řízení. Přezkumné řízení opatření obecné povahy je specifickým postupem podle části šesté správního řádu, rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení se proto oznamuje veřejnou vyhláškou postupem podle § 173 odst. 1 správního řádu a právní moci nabývá doručením obci a oznámením (podle toho, který moment nastane později).

JUDr. Marta Wroblowská
vedoucí odboru územního plánování, stavebního řádu a kultury

Rozdělovník

Účastníci řízení

- Statutární město Ostrava, Prokešovo náměstí 8, 729 30 Ostrava (do datové schránky).

Na vědomí

- Ministerstvo pro místní rozvoj, Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1 (do datové schránky).

Rozhodnutí se doručuje veřejnou vyhláškou dle ust. § 25 odst. 2 správního řádu tak, že se vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který rozhodnutí doručuje, tj. na úřední desce Krajského úřadu Moravskoslezského kraje. Rozhodnutí se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup. Patnáctým dnem po vyvěšení na úřední desce a zveřejněním na webových stránkách Moravskoslezského kraje, elektronické desce krajského úřadu, se rozhodnutí považuje za doručené.