



MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu

Závěr č. 85

ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 14. 12.

2009

Okruh účastníků v řízení o přezkoumání územního plánu

Přezkumné řízení o územním plánu je postupem podle části šesté správního řádu, na který se přiměřeně použijí ustanovení části druhé správního řádu, především § 94 až 98 správního řádu.

V přezkumném řízení o územním plánu mohou uplatňovat připomínky a námítky osoby, které na základě stavebního zákona měly toto právo v řízení o jeho vydání. To platí i pro účastníky územního řízení v případě, že územní rozhodnutí dosud nenabylo právní moci. Připomínky může podat rovněž obec, která přezkoumávaný územní plán vydala. V případě, že jsou územním plánem určité pozemky určeny pro obecně prospěšnou stavbu nebo obecně prospěšné zařízení, může podat připomínky kraj, který tyto pozemky vymezil v územně plánovací dokumentaci, nebo stát podle příslušnosti k vlastnictví v souladu se zvláštními právními předpisy, neboť rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení může být dotčeno jejich předkupní právo k těmto pozemkům (viz § 101 odst. 1 stavebního zákona).

Územní plán lze v přezkumném řízení pro jeho nezákonnost nebo pro nezákonnost jemu předcházejícího řízení rozhodnutím zrušit a to zcela nebo z části. Územní plán nelze v přezkumném řízení změnit. Rozhodnutí vydané v přezkumném řízení se oznamuje postupem podle § 173 odst. 1 správního řádu a právní moci nabývá oznámením.



Odůvodnění:

Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu se zabýval dotazem Ministerstva pro místní rozvoj, jakým způsobem má být stanoven okruh účastníků přezkumného řízení o opatření obecné povahy podle § 174 odst. 2 zákona č 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně okruh účastníků přezkumného řízení o územním plánu.

Podle ustanovení § 174 odst. 2 správního řádu *„Soulad opatření obecné povahy s právními předpisy lze posoudit v přezkumném řízení. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci.“* Podle § 174 odst. 1 správního řádu se pro řízení o opatření obecné povahy (*„řízení podle této části“*) použijí přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu. Při zkoumání výše položené otázky je tedy nutné se nejdříve zabývat otázkou, jakou povahu má přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu a v jaké míře se při jeho vedení aplikují ustanovení § 94 až 99 správního řádu upravující přezkumné řízení. V § 174 odst. 1 se hovoří o přiměřené použitelnosti ustanovení části druhé správního řádu při postupu podle části šesté. Takovým postupem je rovněž přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu (jedná se o postup upravený v části šesté). Z toho lze dovodit, že přezkumné řízení o opatření obecné povahy má zvláštní charakter a je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu, na který se ustanovení § 94 až 99 správního řádu použijí pouze přiměřeně. Tento závěr lze podpořit rovněž níže uvedeným výkladem, který popisuje specifika přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu ve vztahu k určení okruhu účastníků. Přitom lze vycházet z toho, že především samotný charakter opatření obecné povahy (zvláštní procesní postavení dotčených osob a s tím související nemožnost určení účastníků přezkumného řízení, odlišnosti řízení o vydání opatření obecné povahy a rozhodnutí, odlišnosti obsahu a právních účinků opatření obecné povahy a rozhodnutí) vylučuje, aby se podle § 174 odst. 2 správního řádu vedlo přezkumné řízení stejným způsobem, jako v případě přezkumu zákonnosti pravomocného rozhodnutí.

Při zkoumání otázky účastenství v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu lze vycházet z toho, že § 174 odst. 2 správního řádu tuto otázku



neupravuje. Podle § 95 odst. 4 správního řádu „*Účastníky přezkumného řízení jsou účastníci původního řízení, v němž bylo vydáno přezkoumávané rozhodnutí, jichž se přezkumné řízení týká, nebo jejich právní nástupci.*“. Toto ustanovení lze aplikovat pouze přiměřeně¹. Aplikace tohoto ustanovení se jeví jako obtížná vzhledem ke skutečnosti, že řízení, ve kterém se vydává opatření obecné povahy, žádné účastníky ve smyslu § 27 správního řádu nemá. Dále lze vycházet z toho, že v § 95 odst. 4 správního řádu se hovoří pouze o řízení ve smyslu § 9 a o rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, nikoliv o postupu podle části šesté správního řádu a o opatření obecné povahy. To svědčí ve prospěch výkladu, že přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu není shodné s přezkumným řízením podle § 94 až 99 správního řádu o pravomocném správním rozhodnutí, ale že se jedná o specifický postup podle části šesté správního řádu.

Za této situace lze zaujmout stanovisko, že i přezkumné řízení o opatření obecné povahy bude vedeno bez účastníků ve smyslu části druhé správního řádu². Přitom lze vycházet z přiměřeného použití § 95 odst. 4 správního řádu při přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Jak je uvedeno výše, toto přezkumné řízení je postupem podle části šesté správního řádu, která upravuje především postup při vydání opatření obecné povahy. Správní řád v části o vydání opatření obecné povahy neupravuje účastenství ve smyslu § 27 správního řádu, pouze dotčeným osobám podle významu jejich práv, která mohou být opatřením obecné povahy dotčena, přiznává určité procesní postavení spočívající v právu podat připomínky nebo námítky, účastnit se jednání o návrhu opatření obecné povahy atd. V případě přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu je tedy nutné vycházet z toho, že se jedná o postup podle části šesté správního řádu, která neupravuje účastenství v řízení, ale pouze zvláštní procesní postavení dotčených osob. Ustanovení § 95 odst. 4 správního řádu je podle názoru poradního sboru nutné přiměřeně aplikovat v tom smyslu, že osoby, které měly podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu procesní práva v řízení o vydání opatření obecné

¹ Podle čl. 41 Legislativních pravidel vlády slovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu. Slovo „přiměřeně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu lze použít výjimečně; vyjadřuje volnější vztah mezi tímto ustanovením a vymezenými právními vztahy. K tomu srovnej použití těchto slov v § 174 odst. 1 správního řádu.

² Viz Vedral, J.: Správní řád, komentář, Praha, BOVA Polygon 2006, str. 1002



povahy, mají stejná procesní práva v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu.

Takový výklad odpovídá textu zákona a též vyhovuje z hlediska praxe. Alternativou by mohl být výklad, podle něhož přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu je správní řízení jako přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu, v němž je přezkoumávána zákonnost pravomocného rozhodnutí. Tato alternativa je však spíše důvodem pro přijetí výše uvedeného výkladu, že přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu je postupem podle části šesté správního řádu. Přitom lze vycházet z toho, že přesné, následně nenapadnutelné určení okruhu účastníků řízení v případě správního aktu, jehož definičním znakem je, že směřuje vůči okruhu osob, který je určen obecnými znaky, se jeví pro praxi jako velmi obtížný úkol³. Dále lze

³ Pokud bychom přijali výklad, že přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu je stejné jako přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu, v němž je přezkoumávána zákonnost pravomocného rozhodnutí, bylo by nutné zodpovědět otázku účastenství v takovém řízení. Nabízené odpovědi na tuto otázku však svědčí spíše o správnosti navrhovaného výkladu jako argumenty ad absurdum.

Otázku účastenství podle § 95 odst. 4 správního řádu by bylo možné řešit například přiznáním postavení účastníka přezkumného řízení těm osobám, které sice v řízení o vydání opatření obecné povahy nejsou účastníky ve smyslu § 27 správního řádu, ale mají v řízení přiznána jistá procesní oprávnění. V úvahu by připadaly osoby, které jsou oprávněny uplatnit připomínky (§ 172 odst. 4 správního řádu) anebo užší okruh osob, které jsou oprávněny uplatnit písemné odůvodněné námitky (§ 172 odst. 5 správního řádu). Vzhledem k množství osob, které by připadaly v úvahu v případě první varianty, by však bylo provedení přezkumného řízení ve většině případů zřejmě zcela znemožněno. Druhou, z hlediska počtu účastníků omezenější variantu, lze jen stěží argumentačně obhájit. Pokud bychom přistoupili na východisko, že osoby nadané v řízení o vydání opatření obecné povahy procesními právy se v přezkumném řízení na základě § 95 odst. 4 správního řádu „transformují“ v účastníky, pak je třeba do této kategorie zahrnout i „účastníky“ dle § 172 odst. 4 správního řádu, protože podmínky pro podání připomínek dle tohoto ustanovení odpovídají podmínkám účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu (mohou být přímo dotčeny na svých právech a povinnostech, resp. v konkrétním případě by bylo nutné zkoumat, zda se přezkoumávané opatření obecné povahy jejich práv skutečně může dotknout). Je však otázkou, zda by byly účastníky podle § 27 odst. 1 nebo podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Určitou možností by mohlo být též určení účastníků přezkumného řízení přiměřeně podle § 27 správního řádu. Z § 172 odst. 4 a 5 správního řádu lze dovodit, že osoby oprávněné podat připomínky či námitky proti návrhu opatření obecné povahy lze považovat za osoby, které mohou být ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu přímo dotčeny na svých právech. Jednalo by se tedy o účastníky přezkumného řízení o opatření obecné povahy podle § 27 odst. 2 správního řádu. V přezkumném řízení by pak bylo možné využít § 144 správního řádu upravující zvláštní postup v řízení s velkým počtem účastníků. To však nikterak nedává odpověď na otázku, jakým způsobem by mohl správní orgán jednotlivé účastníky řízení identifikovat.



vycházet z toho, že správní řád upravuje možnost dotčených osob se k návrhu opatření obecné povahy vyjádřit a dává jim k tomu určitá procesní oprávnění. Záleží pak pouze na nich, zda v řízení o vydání opatření obecné povahy toto oprávnění využijí či nikoli. Pokud správní orgán nejedná s osobou podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu proto, že neuplatnila připomínku nebo námítku, nezakládá to žádnou procesní vadu. Oproti tomu v případě správního řízení je správní orgán povinen zkoumat okruh účastníků řízení (viz § 46 a 47 správního řádu) a případné opomenutí účastníka řízení má závažné procesní důsledky (viz § 84 správního řádu). Z toho vyplývá, že dotčené osoby podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu by nebylo možné v obecné rovině považovat za účastníky přezkumného řízení o opatření obecné povahy na základě § 95 odst. 4 správního řádu, neboť nebyly účastníky řízení o vydání opatření obecné povahy.

V souvislosti s výše přijatým výkladem k otázce okruhu účastníků řízení dále vyvstává otázka, jakou formou bude přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu ukončeno. V § 174 odst. 2 správního řádu se hovoří o rozhodnutí. Z toho lze dovozovat, že ač je přezkumné řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu specifickým postupem podle části šesté správního řádu, jeho výsledkem je vydání rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu. Tento výklad lze ve vztahu k přezkumu územního plánu podpořit též zněním § 54 odst. 6 stavebního zákona, který přímo odkazuje na rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu.

V neposlední řadě je tedy nutné zodpovědět otázku nabytí právní moci rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu. Podle ustanovení § 73 odst. 1 správního řádu totiž *„Nestanoví-li tento zákon jinak, je v právní moci rozhodnutí, které bylo oznámeno a proti kterému nelze podat odvolání.“* Odvolání z povahy věci podat nelze, protože toto právo je vyhrazeno účastníkům řízení (§ 81 odst. 1 správního řádu), z důvodu absence účastníků však nelze ani rozhodnutí oznámit, podle § 72 odst. 1 správního řádu se totiž rozhodnutí oznamuje právě *účastníkům* a v tomto případě tedy není komu oznamovat. Z povahy věci a vzhledem k výše uvedenému lze za nejvhodnější v této situaci považovat využití postupu podle § 173

Z výše uvedeného vyplývá, že v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu nelze určit okruh účastníků řízení ve smyslu § 27 správního řádu a že se tedy jedná o postup podle části šesté správního řádu.



správního řádu a rozhodnutí vydané v přezkumném řízení oznamovat stejným způsobem jako opatření obecné povahy, kterého se toto rozhodnutí týká. Tento postup je též vyhovující z hlediska informovanosti dotčených osob a tím i základních zásad činnosti správních orgánů. Takový postup rovněž odpovídá pouze přiměřenému použití části druhé správního řádu, neboť rozhodnutí vydané v přezkumném řízení bude oznámeno podle § 173 odst. 1 správního řádu a právní moci nabude oznámením. Přiměřeně tak bude aplikován § 73 odst. 1 správního řádu, podle něhož nabývá rozhodnutí právní moci, pokud je oznámeno a proti němuž nelze podat odvolání. Obdobné platí i o usnesení o zahájení přezkumného řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu a pro případná další procesní rozhodnutí.

Předmětem tohoto závěru je především otázka, kdo je účastníkem přezkumného řízení o územním plánu. Podle § 43 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, (stavební zákon) se územní plán vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Podle § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona vydává územní plán zastupitelstvo obce v samostatné působnosti. Stavební zákon pak poměrně podrobně upravuje postup při vydání územního plánu. Neupravuje však přezkum zákonnosti územního plánu po jeho vydání s výjimkou § 54 odst. 6 stavebního zákona, podle něhož nelze územní plán v přezkumném řízení rozhodnutím změnit. Z toho vyplývá, že stavební zákon neupravuje určení okruhu účastníků přezkumného řízení o územním plánu, a proto je třeba vycházet z obecné úpravy obsažené ve správním řádu.

V první řadě je nutné vycházet z výše uvedeného výkladu, tedy že přezkumné řízení o územním plánu je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu. Z toho důvodu nelze vymezit okruh účastníků ve smyslu § 27 správního řádu, ale pouze okruh dotčených osob, které mohou v rámci přezkumného řízení podávat podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu připomínky nebo námítky. Takovými osobami budou osoby, které měly stejné procesní postavení v řízení o vydání územního plánu (viz § 48 odst. 2 a § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona).

Obdobné postavení v přezkumném řízení o územním plánu mají účastníci územního řízení (viz § 85 stavebního zákona) v případě, že územní rozhodnutí dosud nenabývalo právní moci. Tyto osoby mohou být zrušením územního plánu přímo dotčeny



na svých právech (viz § 92 odst. 2 ve spojení s § 90 stavebního zákona). Z toho vyplývá, že pokud mohli v řízení o vydání územního plánu podat námitky (případně jsou právními nástupci takové osoby), mohou je podat i v přezkumném řízení o územním plánu. Jinak mohou v přezkumném řízení o územním plánu podat připomínky.

Dále lze vycházet z charakteru územního plánu, který je vydáván zastupitelstvem v samostatné působnosti. V případě přezkoumání opatření obecné povahy vydaného v samostatné působnosti je tak územní samosprávný celek dotčen ve svém právu na samosprávu (čl. 8 Ústavy České republiky). Ve prospěch názoru, že ústavně zaručené právo na samosprávu může být v řízení dotčeno, svědčí i ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, podle kterého územní samosprávný celek může rozhodnutí v přezkumném řízení napadnout ústavní stížností. Z toho vyplývá, že zvláštní dotčenou osobou v přezkumném řízení o územním plánu je obec, jejíž zastupitelstvo přezkoumávaný územní plán vydalo, neboť rozhodnutím vydaným v přezkumném řízení může být dotčeno právo obce na samosprávu. Dalším důvodem pro takový závěr může být skutečnost, že podle § 101 stavebního zákona má obec předkupní právo k pozemku určenému územním plánem pro veřejně prospěšnou stavbu, veřejně prospěšné opatření nebo pro veřejné prostranství. Zrušením územního plánu takové předkupní právo zaniká, a proto v přezkumném řízení o územním plánu mohou být přímo dotčena práva obce. Obec bude moci na základě § 52 odst. 3 stavebního zákona uplatnit v přezkumném řízení o územním plánu své připomínky.

V obdobném postavení je rovněž kraj, který pozemky určené územním plánem pro obecně prospěšnou stavbu nebo obecně prospěšné zařízení vymezil v územně plánovací dokumentaci, nebo stát podle příslušnosti k vlastnictví v souladu se zvláštními právními předpisy (viz § 101 odst. 1 stavebního zákona). Rovněž tyto subjekty tedy mohou být za výše popsaných podmínek zvláštními dotčenými osobami v přezkumném řízení o územním plánu.

Jak je uvedeno výše, přezkumné řízení o územním plánu je zvláštním postupem podle části šesté správního řádu. Z přiměřeného použití § 94 odst. 1 věta první správního řádu lze dovodit, že v přezkumném řízení podle § 174 odst. 2 správního řádu lze zkoumat pouze zákonnost územního plánu a jemu předcházejícího řízení. Správní orgán příslušný k vedení tohoto přezkumného řízení tedy nemůže zasahovat do



samotného obsahu územního plánu. Územní plán může být v přezkumném řízení rozhodnutím (srovnej § 174 odst. 2 správního řádu a § 54 odst. 6 stavebního zákona) pouze zrušen a to zcela nebo z části (přezkumné řízení o územním plánu má kasační charakter). Změnu územního plánu vylučuje § 54 odst. 6 stavebního zákona. Tím je zajištěna ochrana práva na samosprávu, neboť správní orgán příslušný k přezkumu územního plánu nemůže zasahovat do jeho obsahu. Z povahy věci je rovněž vyloučeno zrušení územního plánu nebo jeho části a jeho vrácení obci k dalšímu řízení. Povinnost doplnit zrušenou část územního plánu vyplývá obci z § 43 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož se územní plán pořizuje pro celé území obce, a nelze tedy akceptovat situaci, kdy je část územního plánu bez náhrady zrušena a není doplněna.