

KRAJSKÝ ÚŘAD OLOMOUCKÉHO KRAJE
Odbor strategického rozvoje kraje
Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc

Čj.: KUOK 110102/2018

V Olomouci dne 19. října 2018

Sp. Zn.: KÚOK/94787/2018/OSR/7813

Oprávněná úřední osoba pro vyřízení: Ing. arch. Jitka Ingrová

Oprávněná úřední osoba pro podepisování: Ing. Irena Hendrychová

Statutární město Olomouc
Doručeno: 31.10.2018
SMOL/262769/2018
listy: 2 přílohy: 1
druh: spis



ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Olomouckého kraje, Odbor strategického rozvoje kraje, jako správní orgán příslušný podle ust. § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ust. § 11 odst. 1 písm. b) a ust. § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád), za použití ust. § 90 odst. 1 písm. a) a ust. § 77 odst. 1 a 2 téhož zákona a s přihlédnutím k § 102 odst. 2, 3 a 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon)

ruší

rozhodnutí Magistrátu města Olomouce, odboru koncepce a rozvoje (dále jen MMOI OKR) ze dne 1. 8. 2018, č. j. SMOL/185768/2018/OKR/Laj, kterým byla zamítnuta žádost společnosti FORME ITALIA s.r.o., IČ 479 77 116, se sídlem Roháče z Dubé 238/7, 779 00 Olomouc, zastoupené Mgr. Rudolfem Pastorákem, advokátem, IČ 88523071, se sídlem Husitská 344/63, Praha 3 (dále jen odvolatel) ze dne 29. 5. 2018 o náhradu za změnu v území z důvodu zrušení určení pozemků p.č. 91 a p.č. 93, oba v k. ú. Slavonín, obec Olomouc, k zastavění na základě změny Územního plánu Olomouc, vydaného jako opatření obecné povahy č. 1/2014, a tímto je

prohlašuje za nicotné.

Odůvodnění

I.

Krajský úřad Olomouckého kraje, Odbor strategického rozvoje kraje (dále jen Odbor SR KÚOK), jako nadřízený správní orgán, obdržel dne 5. 9. 2018 spis se stanoviskem MMOI OKR k odvolání ve věci zamítnutí žádosti odvolatele o náhradu za změnu v území dle § 102 odst. 2, 3 a 5 stavebního zákona. Z doloženého spisu vyplývá:

1. Odvolatel má za to, že MMOI OKR ve svém rozhodnutí pochybil, když nesprávně aplikoval ust. § 102 odst. 2, 3 a 5 stavebního zákona, čímž dospěl k nesprávnému závěru, že ačkoliv odvolateli vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu ve smyslu ust. § 102 odst. 2 stavebního zákona, nenáleží mu za tuto majetkovou újmu kompenzace, a to s ohledem na ust. § 102 odst. 3 stavebního

zákona, jelikož ke zrušení určení pozemku k zastavění došlo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu, který zastavění dotčeného pozemku umožnil. MMOI OKR konstatoval, že v předmětném případě došlo ke zrušení určení pozemku k zastavění dne 28. 9. 2017, kdy nabylo účinnosti opatření obecné povahy č. 2/2017 – změna č. I.A.2 Územního plánu Olomouc, na základě něhož se stal z větší části pozemek parc. č. 91 a celý pozemek parc. č. 93 součástí přestavbové plochy 28/140P vodní a vodohospodářské, určené pro poldr jako veřejně prospěšnou stavbu pro snižování ohrožení v území povodněmi. Současně MMOI OKR uzavřel, že ke zrušení určení pozemku k zastavění tak došlo po uplynutí pětileté lhůty od nabytí účinnosti územního plánu či jeho změny, která zastavění dotčeného pozemku umožnila, když pozemek se stal zastavitelným vydáním územního plánu sídelního útvaru Olomouc, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou města Olomouce č. 4/1999, která nabyla účinnosti dne 24. 4. 1999. Pozemky byly určeny k zastavění nepřetržitě od 24. 4. 1999 do 27. 9. 2017.

2. MMOI OKR ve svém rozhodnutí ze dne 1. 8. 2018, č. j. SMOL/185768/2018/OKR/Laj uvádí, že rozhodl v souladu s § 102 odst. 2, 3 a 5 stavebního zákona ve spojení s § 67 a násl. správního řádu, jako příslušný orgán státní správy na úseku územního plánování.

V odůvodnění svého rozhodnutí MMOI OKR dále uvedl, že „Posouzení nároku společnosti na náhradu podle § 102 stavebního zákona spadá v souladu s § 5 odst. 2 stavebního zákona do přenesené působnosti územního samosprávného celku.“ V odůvodnění dále citoval pasáže z § 102 odst. 2, 3 a 5 stavebního zákona, o které zejména opíral závěrečný verdikt svého rozhodnutí.

II.

Odbor SR KÚOK v první řadě prověřil zákonné zmocnění MMOI OKR k vydání rozhodnutí ve věci náhrad za změny v území dle § 102 stavebního zákona.

Zmocnění MMOI OKR jako orgánu územního plánování k výkonu přenesené působnosti ve věcech územního plánování je uvedeno v § 6 odst. 1 stavebního zákona, a to v písm. g) tohoto ustanovení i k vykonávání dalších činností podle stavebního zákona. Přitom dle § 5 odst. 2 stavebního zákona vykonávají orgány obce a kraje působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.

Ve věci náhrad za změnu v území podle § 102 stavebního zákona se jedná dle stavebního zákona o Část třetí Územní plánování, Hlavu III Nástroje územního plánování, Díl 7 Úprava vztahů v území.

Stavební zákon v § 1 odst. 1 stanovuje předmět úpravy ve věcech územního plánování, s tím že upravuje zejména cíle a úkoly územního plánování, soustavu orgánů územního plánování, nástroje územního plánování, vyhodnocování vlivů na udržitelný rozvoj území, rozhodování v území, možnosti sloučení postupů podle tohoto zákona s postupy posuzování vlivů záměrů na životní prostředí, podmínky pro výstavbu, rozvoj území a pro přípravu veřejné infrastruktury, evidenci územně plánovací činnosti a kvalifikační požadavky pro územně plánovací činnost a v § 1 odst. 3 dále upravuje podmínky pro projektovou činnost a provádění staveb, obecné požadavky na výstavbu, účely vyvlastnění, vstupy na pozemky a do staveb, ochranu veřejných zájmů a některé další věci související s předmětem této právní úpravy. Z tohoto lze dovozovat, že stavební zákon v některých částech upravuje i činnosti, které s územně plánovací činností souvisejí, byť vlastní územně plánovací činností nejsou. Odbor SR KÚOK má za to, že touto související věcí, která ale není vlastní územně plánovací činností, je právě např. Díl 7 Úprava vztahů v území.

V § 102 odst. 2, 3 a 5 stavebního zákona jsou stanoveny podmínky, za kterých vlastníci pozemku, kterému vznikla prokazatelná majetková újma v důsledku zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu náleží/nenáleží náhrada za změny v území.

Dle smyslu § 102 se zjevně nejedná o územně plánovací činnost (a to ani v širším slova smyslu v rámci pojetí cílů a úkolů územního plánování dle § 18 a 19 stavebního zákona), ale jedná se o řešení otázek, ke kterým může v důsledku územně plánovací činnosti docházet. Na takovou činnost

již nelze vztáhnout § 5 odst. 2 stavebního zákona. Dle názoru Odboru SR KÚOK náhrada za změnu v území není územně plánovací činností, ale jedná se o úpravu vztahů v území, které s územně plánovací činností jen souvisejí (ve smyslu § 1 odst. 3 stavebního zákona). Obdobně činnosti spojené s odkupem pozemků na základě předkupního práva dle § 101 stavebního zákona nejsou územně plánovací činností, byť vyplývají z územního plánu jako následek této činnosti.

Dále je třeba vzít v úvahu, že v Části třetí, Hlavě III, Díle 7 stavebního zákona se jedná o postupy spojené s majetkovým vypořádáním obcí či krajů, a tedy rozhodnutí v této věci musí příslušet do samosprávného působení obce či kraje a nikoliv do působnosti, kterou na ně přenesl stát. Je nemyslitelné, aby obec či kraj jednaly v majetkových a soukromoprávních otázkách v přenesené působnosti (tj. jednaly za stát jeho jménem a pod jeho kontrolou). Proto nelze v případě náhrad dle § 102 stavebního zákona použít § 5 odst. 2 stavebního zákona jako kompetenční ustanovení zmocňující MMOI OKR k vydání rozhodnutí v přenesené působnosti.

Dle názoru Odboru SR KÚOK lze z dikce ust. § 102 odst. 5 stavebního zákona dovodit, že povinnost poskytnout náhradu za změnu v území na základě písemné žádosti vlastníka obsahující prokázání majetkové újmy má obec, jejíž orgány vydaly územně plánovací dokumentaci. Dle ust. § 6 odst. 5 písm. c) stavebního zákona je orgánem, který vydává v samostatné působnosti územní plán zastupitelstvo obce. Z výše uvedeného Odbor SR KÚOK dovozuje, že orgán, který má o náhradě rozhodovat, je zastupitelstvo obce. Osoba nároková náhradu je povinna se nejprve obrátit na příslušnou obec s žádostí o poskytnutí náhrady. Pokud obec nárok nebo jeho výši neuzná, nevydává rozhodnutí, pouze žadatele vyrozumí. Žadatel se pak může obrátit na soud se žalobou na plnění podle části třetí soudního řádu správního.

Z dosud uvedeného Odbor SR KÚOK usoudil, že MMOI OKR vůbec nebyl věcně příslušným správním orgánem a ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu je jeho rozhodnutí ze dne 1. 8. 2018, č. j. SMOL/185768/2018/OKR/Laj nicotné.

Podle čl. 2 odst. 2 Základní listiny práv a svobod, resp. čl. 2 odst. 3 Ústavy, lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Obdobné pravidlo je od 1. 1. 2006 rozvedeno i na zákonné úrovni, a to v ust. § 2 odst. 2 správního řádu, podle kterého správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Zde je zakotven princip legality výkonu veřejné moci. Stěžejním pramenem právních pravidel jsou tedy zákonné právní předpisy, nejsou však pramenem jediným. Na základě zákonných kompetenčních norem mohou být mocenská oprávnění k rozhodování dále konkretizována prostřednictvím norem podzákonných, ale také interních norem, služebních pokynů a předpisů (tzv. aktů řízení). Podmínky ústavnosti a zákonnosti takových zmocnění jsou zachovány pouze tehdy, pokud existuje zákonná právní norma, která k delegaci rozhodovacích oprávnění prostřednictvím podzákonného poskytuje zákonné zmocnění. Výkonná moc tak nejen, že nesmí bez výslovného dovolení zákonodárce stanovit nic dalšího či nového o právních vztazích nebo jiné materii upravené zákonem, ať již shledaná mezera v zákoně se stala nedopatřením nebo záměrně (zákaz úpravy praeter legem), ale i tehdy, je-li jí výslovně dovoleno vydat nařízení k provedení zákona, může být provedeno jenom to, co zákonodárce výslovně označil. Zpravidla výčtem jednotlivých zákonných ustanovení shrnutých v ustanoveních zmocňovacích, anebo přímo v jednotlivých ustanoveních zákona, někdy oběma způsoby současně, ale nic jiného.

Jako nicotný je hodnocen správní akt, který trpí intenzivními vadami, jako jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislusnost rozhodujícího správního orgánu či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí apod. Nicotný akt nelze měnit, proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či o rozkladu, které mění nicotné rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

Jako absolutní nedostatek příslušnosti byla posouzena např. Krajským soudem v Plzni situace, kdy obec (orgán obce) vydala rozhodnutí v přenesené působnosti, ač šlo o záležitost spadající do působnosti samostatné. Argumentem pro takové tvrzení shledal soud v tom, že žádný zákon

neukládal, aby tak činila v přenesené působnosti. V případě, že obec prostřednictvím svého orgánu přesto rozhodla v přenesené působnosti, bylo její rozhodnutí nicotné.

Nicotností se zabýval i rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, 2837/2013 Sb. NSS), který výslovně vyzdvihl požadavek na možnost řešení nicotnosti správními orgány ve správním řízení namísto dosavadního privilegovaného postavení správních soudů. Ty totiž byly oprávněny vyslovit nicotnost z jakéhokoli důvodu, zatímco prohlášení nicotnosti je možné v případě důvodu nicotnosti podle § 77 odst. 1. Proto rozšířený senát NSS konstatoval, že „v odvolacím řízení lze rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit postupem podle § 90 odst. 1 písm. a), případně b)... i z důvodů uvedených v § 77 odst. 1 a 2. Zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu nicotnosti je odvolací správní orgán povinen vyjádřit ve výroku svého rozhodnutí.“

Podle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný. Nicotnost z tohoto důvodu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který nicotné rozhodnutí vydal. Proto rozhodl Odbor SR KÚOK o nicotnosti rozhodnutí prvního stupně, jak je uvedeno výše.

Poučení

Proti rozhodnutí, jímž správní orgán prohlásil nicotnost, nelze podle § 77 odst. 5 správního řádu podat odvolání.



Irena Hendrychová
Ing. Irena Hendrychová
vedoucí oddělení územního plánování

Obdrží:

1. Magistrát města Olomouc, Odbor koncepce a rozvoje, Hynaisova 34/10, 799 00 Olomouc + spisová dokumentace
2. Mgr. Rudolf Pastorák, advokát, Husitská 344/63, Praha 3
3. ad a/ 326.1. – A/10