



Možnost pořizování změn územně plánovacích dokumentací schválených před rokem 2007

Metodické sdělení odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj k aplikaci § 322 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, které se týká možnosti pořizování změn územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce a regulačního plánu, které byly schváleny přede dnem 1. ledna 2007, po nabytí účinnosti tohoto přechodného ustanovení.

Přechodné ustanovení, § 322 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb. (dále též SZ 2021), zní:

U územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce a regulačního plánu, byly-li schváleny přede dnem 1. ledna 2007, lze pořizovanou změnu vydat nejpozději do 31. prosince 2028, jinak se pořizování zastaví.

Ustanovení omezuje možnost vydat změnu této územně plánovací dokumentace, a to tak, že změna musí být vydána do 31. prosince 2028. Sankční část právní normy pak stanoví, že při nedodržení tohoto časového omezení se pořizování zastaví. Z tohoto pohledu ustanovení jen výslovně potvrzuje, co již plyne z ustanovení § 322 odst. 1 SZ 2021:

Územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územní plán obce a regulační plán, schválené přede dnem 1. ledna 2007, pozbývají platnosti dnem nabytí účinnosti nové územně plánovací dokumentace, která je nahrazuje, nejpozději však 31. prosince 2028.

Okruh vyjmenované dokumentace je shodný v obou citovaných ustanoveních¹. Jestliže tato dokumentace pozbude platnosti, nebude možné po uvedeném datu ani pořizovat její změnu, protože pořizování změny neplatné územně plánovací dokumentace je nutně neplatné. Pokud platná územně plánovací dokumentace neexistuje, nelze ji ani změnit. Tento logický závěr plynoucí z ustanovení § 322 odst. 1 je pak výslovně vyjádřen ustanovením § 322 odst. 3 SZ 2021.

Nad rámec právě uvedeného významu § 322 odst. 3 SZ 2021 je však v tomto ustanovení navíc užito adjektivum „pořizovaná“ před slovem „změna“: „*lze pořizovanou změnu vydat nejpozději do 31. prosince 2028, jinak se pořizování zastaví*“. Použití výrazu „pořizovaná“ činí smysl předmětného ustanovení dubiózním.

Slovo „pořizovaná“ může být chápáno pouze jako rozvinutí slova „změna“, které nemění jeho význam, neboť vydána může být pouze změna, která byla před tím pořizována. Podobně je v témže ustanovení uvedeno „*lze pořizovanou změnu vydat nejpozději do 31. prosince 2028, jinak se pořizování zastaví*“, ačkoliv formulace „*lze pořizovanou změnu vydat do 31. prosince 2028, jinak se pořizování zastaví*“ by měla zcela shodné právní důsledky a je proto z hlediska práva totožná.

Namítat proti této interpretaci předmětného ustanovení lze z hlediska koncepce racionálního zákonodárce (viz dále). Z koncepce racionálního zákonodárce dovozujeme, že zákonodárce nevytváří pravidla bez normativního významu².

¹ tj. v § 322 odst. 1 i odst. 3 SZ 2021

² Srov. např. bod 6 usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 29/16 a zejména bod 47 nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 3/14, č. 73/2017 Sb.



Kromě výše uvedené interpretace je dále třeba uvažovat možnost, že zákonodárce chtěl slovem „pořizovanou“ odlišit určité specifické změny, a to ty, které byly k datu nabytí účinnosti ustanovení aktuálně pořizovány. Pokud by však vydání změny aktuálně pořizované ke dni nabytí účinnosti předmětného ustanovení bylo omezeno posledním dnem roku 2028, zatímco u ostatních změn (zahájených později) bychom takovému omezení nepochybně dovedli z § 322 odst. 1 SZ 2021, postrádala by takto chápaná úprava ustanovení § 322 odst. 3 SZ 2021 v rozporu s koncepcí racionálního zákonodárce jakýkoliv účel. Proto je tuto úvahu nutné ještě doplnit o předpoklad, že zákonodárce chtěl přípuštěním možnosti vydání „pořizovaných změn“ do stanoveného data nepřímo všechny ostatní změny vyloučit. Tento předpoklad by musel mít formu argumentu „a contrario“, kterým se vylučuje opak toho, co právní norma výslovně dovoluje.

Proti této druhé interpretaci předmětného ustanovení lze namítat:

- 1) Pokud by zákonodárce chtěl zavést tak závažné a v kontextu stavebního práva mimořádné omezení pravomoci obcí vydávat změny platné územně plánovací dokumentace schválené před 1. lednem 2007, jako je vyloučení možnosti pořizovat její změny kromě dokončení těch, jejichž pořizování již bylo zahájeno, musel by tento zákaz vyjádřit jednoznačně. Omezení pravomoci adresátů veřejné správy nelze dovozovat interpretací s nedostatečnou mírou jistoty, zvláště pak pokud je možná i jiná interpretace, která takovému omezení nezakládá. Tento požadavek na straně orgánu veřejné správy vyplývá ze zásady legální licence³, která vychází z ústavních principů a je upřesněna ve správním řádě, na straně adresáta veřejné správy jej podporuje zásada „in dubio pro libertate“.
- 2) Z hlediska formy důkazu „a contrario“, tedy předpokladu, že je zakázán opak toho, co je výslovně dovoleno, je nutné vzít do úvahy, že komplementárním protikladem věty „*lze pořizovanou změnu vydat nejpozději do 31. prosince 2028*“ není „jinou změnu vydat nelze“. Věta připouští dva rozdílné komplementární protiklady, které však neodpovídají předpokládanému účelu právní normy (jinou změnu lze vydat kdykoliv, jinou změnu nelze do 31. prosince 2028 vydat). Z tohoto důvodu se v tomto případě nelze opřít o užití argumentu „a contrario“⁴.
- 3) Dále je třeba uvážit, jakou formou se zákonodárce vyjadřuje v jiných analogických případech přechodných ustanovení SZ 2021:

„Bylo-li ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno projednání zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje nebo územního plánu, dokončí se její projednání a schválení podle dosavadních právních předpisů. ...“ (§ 323 odst. 2)

„Bylo-li ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno projednání zadání územního plánu, regulačního plánu nebo jejich změny, dokončí se projednání a schválení zadání podle dosavadních právních předpisů ...“ (§ 323 odst. 3)

„Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno zpracování návrhu územně plánovací dokumentace nebo její změny bez využití jednotného standardu, dokončí se bez využití jednotného standardu.“ (§ 323 odst. 6)

„Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno projednávání návrhu územního rozvojového plánu, jeho aktualizace, nebo aktualizace zásad územního rozvoje, dokončí se podle dosavadních právních předpisů.“ (§ 323 odst. 7)

„Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno zpracování návrhu územního plánu nebo jeho změny nebo regulačního plánu nebo jeho změny, dokončí se podle dosavadních právních předpisů.“ (§ 323 odst. 8)

³ „pravomoc a působnost orgánů veřejné moci, právní povinnost nebo sankci nelze z mlčení zákona vyvodit“: Aleš GERLOCH: *Teorie práva*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2004

⁴ Nelze si pomoci ani vyloučením „nepohodlné“ věty „jinou změnu lze vydat kdykoliv“ pro rozpor s ustanovením § 322 odst. 1, které vydání všech změn této ÚPD časově omezuje, jestliže sankční dovětek předmětného ustanovení „jinak se pořizování zastaví“ toto ustanovení rovněž nezohledňuje.



S ohledem na citovaná ustanovení lze konstatovat, že slovo „pořizovanou“ není ekvivalentní náhradou za standardně používané sousloví „Bylo-li ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno pořizování/zpracování/projednání“, které je užito v obdobných ustanoveních zákona.

V případech, kdy základní interpretační metody připouští rozdílné výklady, lze k jejich upřesnění využít teleologické argumentace. Úmysl zákonodárce je pak v první řadě třeba hledat v důvodové zprávě. K ustanovení § 322 SZ 2021 však důvodová zpráva obsahuje zcela mimoběžný text. Je třeba si nicméně uvědomit, že ustanovení § 322 SZ 2021 doznalo při projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR oproti vládnímu návrhu stavebního zákona (sněmovní tisk č. 1008) změn v důsledku přijatých pozměňovacích návrhů⁵.

Původní vládní návrh skutečně vylučoval pořizování změn územně plánovací dokumentace, když § 320 odst. 3 vládního návrhu stavebního zákona zněl:

(3) U územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce a regulačního plánu, byly-li schváleny přede dnem 1. ledna 2007, není po nabytí účinnosti tohoto ustanovení přípustné zahájit pořizování nové změny. Bylo-li přede dnem nabytí účinnosti tohoto ustanovení zahájeno pořizování změny této územně plánovací dokumentace, dokončí se pořizování podle dosavadních právních předpisů. Takto pořizovanou změnu lze vydat nejpozději do 31. prosince 2025, jinak se pořizování zastaví.

Citovanému znění ustanovení § 320 odst. 3 odpovídala i důvodová zpráva k tomuto ustanovení. Je zřejmé, že vládní návrh zcela jednoznačně neumožňoval zahájit po nabytí účinnosti citovaného ustanovení pořizování dalších změn územně plánovací dokumentace schválené přede dnem 1. 1. 2007. Vzhledem k úpravě formulace daného ustanovení vládního návrhu v dalším legislativním procesu lze za použití metody historického výkladu (který je ovšem pouze pomocnou výkladovou metodou) nepřímou dospět k závěru, že zákonodárce upustil od úmyslu (kategoricky) zakázat pořizování změn územně plánovací dokumentace schválené před 1. 1. 2007, jejichž pořizování nebylo zahájeno před nabytím účinnosti § 322 odst. 3 SZ 2021.

Avšak i kdyby úmyslem zákonodárce skutečně bylo i výsledným zněním zákona vyloučit možnost pořizování jiných změn, než těch, které byly k datu nabytí účinnosti § 322 odst. 3 SZ 2021 pořizovány, bylo by podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj z výše uvedených důvodů správnější se přiklonit k závěru, že se tento úmysl v předmětném ustanovení vyjádřit nepodařilo.

Interpretaci ustanovení § 322 odst. 3 SZ 2021, že slovo „pořizovaná“ může být chápáno pouze jako rozvinutí slova „změna“, které nemění jeho význam, lze napadnout z hlediska koncepce racionálního zákonodárce, tedy z hlediska předpokladu, že právní norma neobsahuje zbytečná ustanovení ani zbytečná slova („pořizovanou“). Taková námitka by byla validní, pokud by interpretace, že zákonodárce chtěl slovem „pořizovanou“ odlišit určité specifické změny (ty, které byly k datu nabytí účinnosti ustanovení aktuálně pořizovány), vedla z hlediska účelu zákona k rozumným závěrům. Tak tomu však v daném případě není. Naopak námitky proti takové interpretaci jsou natolik závažné (zejména námitka týkající se omezení samosprávné působnosti obcí bez jednoznačného založení v zákoně), že podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj nelze považovat formulaci ustanovení § 322 odst. 3 SZ 2021 za nepřímý zákaz pořizovat po nabytí účinnosti tohoto ustanovení změny územně plánovací dokumentace schválené přede dnem 1. ledna 2007. Nezbyvá tedy než považovat ustanovení § 322 odst. 3 SZ 2021 za výslovné vyjádření důsledků plynoucích již z ustanovení § 322 odst. 1 SZ 2021, přičemž slovo „pořizovanou“ je třeba chápat v širokém smyslu jako jakoukoliv změnu, která je či bude pořizována.

⁵ Důvodová zpráva se po úpravách návrhu zákona v Parlamentu ČR již nemění a z tohoto důvodu je neaktuální. V daném případě nejenže neodpovídá číslování paragrafů, ale vzhledem ke změně textace neodpovídá ani po stránce obsahové. Důvodová zpráva tedy není v důsledku provedených změn použitelná a nemůže sloužit jako interpretační prostředek právě z důvodu své neaktuality.



Změnu územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu obce a regulačního plánu, které byly schváleny přede dnem 1. ledna 2007, lze podle názoru Ministerstva pro místní rozvoj i po nabytí účinnosti ustanovení § 322 odst. 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, pořídit, bez ohledu na to, zda pořizování bylo či nebylo zahájeno před nabytím účinnosti tohoto ustanovení (tj. 30. 7. 2021). Změna však musí být vydána nejpozději do 31. prosince 2028.

Metodické sdělení bylo zveřejněno 27. 12. 2021.