

**Mesto Sabinov**  
Mestský úrad, Námestie slobody 57, 083 01 Sabinov

**M a t e r i á l**  
na zasadnutie Mestskej rady  
dňa 28. marca 2018

K bodu:

Informácia o predbežnej právnej analýze k navrhovaným zmenám a doplnkom Územného plánu mesta Sabinov v lokalite č. 2

Informuje:

Mgr. Lukáš Janiga, právnik

Návrh na uznesenie:

Mestská rada prerokovala uvedený materiál  
a berie ho na vedomie

Vypracoval:

Mgr. Lukáš Janiga, právnik



## Informácia o predbežnej právnej analýze k navrhovaným zmenám a doplnkom Územného plánu mesta Sabinov v lokalite č. 2

Zmyslom tejto analýzy je posúdiť doterajší proces schvaľovania zmien a doplnkov ÚP mesta Sabinov s prihliadnutím na lokalitu č. 2, ktorej navrhovaná zmena bola iniciovaná na základe žiadosti žiadateľa Pozemkové spoločenstvo Orkucany. Jednotlivé procesné pravidlá a náležitosti predmetného procesu sú definované zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „stavebný zákon“), konkrétne ustanoveniami § 1 až § 31. Žiadne z ustanovení stavebného zákona neukladá povinnosť vyhovieť predloženému návrhu na zmenu ÚP, z čoho jednoznačne vyplýva záver, že **na zmenu ÚP neexistuje právny nárok**. V tejto súvislosti je skôr možné hovoriť o oprávnení obce obstaráť zmenu ÚP ako o originálnej pôsobnosti obce.

Na väčšinu rozhodovacích procesov sa primerane vzťahuje všeobecný procesný predpis o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní) a teda aj zásady v ňom obsiahnuté. Napriek skutočnosti, že na obstarávanie územno-plánovacej dokumentácie (územnoplánovacia činnosť) sa v zmysle ustanovenia § 2 ods. 6 stavebného zákona nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, existuje v právnej praxi relevantné množstvo názorov o tom, že v rovine *de lege ferenda* (úvaha v tom smere, ako resp. v akom smere by sa mala právna úprava zmeniť) by bolo žiaduce a vhodné, keby nová všeobecná právna úprava správneho konania v Slovenskej republike záväzne deklarovala, že hoci sa na určité konanie správny poriadok ako všeobecný procesný predpis neuplatní (tak ako je to v našom prípade v zmysle ustanovenia § 2 ods. 6 stavebného zákona), **aj na toto konanie sa budú vzťahovať zásady správneho konania** (ak to bude pripúšťať ich povaha). Tomuto prístupu svedčí aj právna úprava v Českej republike, kde v zmysle ustanovenia § 177 ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb. Správni rád ustanovuje: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“

### Doktrína legitímneho očakávania, resp. zásada legitímnych očakávaní

Doktrína legitímneho očakávania (**zásada legitímnych očakávaní**) je doktrínou verejného práva, ktorá spočíva v tom, že súkromná osoba, ako účastník právneho vzťahu, má voči orgánu verejnej moci isté odôvodnené očakávania. Tieto odôvodnené očakávania sa vzťahujú na postup orgánu verejnej moci, prípadne rozhodnutie tohto orgánu. Postup orgánu verejnej moci totiž musí byť predvídateľný (vzhľadom na právnu úpravu) a orgán nemôže v skutkovo podobných prípadoch rozhodovať rozdielne.

Z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (1 Sžo/281/2009) jednoznačne k tejto téme vyplýva, že: „*Je nepochybné, že rešpektovanie aj týchto princípov je kontrolovateľné a rozhodnutia, úkony a postupy správnych orgánov sú preskúmateľné okrem iných aj z hľadiska plnenia uvedených zásad najmä zásady legality, ochrany (minimalizácie zásahov do) práv nadobudnutých v dobrej viere, zákazu zneužitia správneho uváženia, zásady predvídateľnosti, legitímneho očakávania, právnej istoty, zásady rýchlosti a ďalších.*“

Akýkoľvek **odklon od tejto zásady**, resp. od takéhoto postupu, **musí byť podmienený objektívnymi okolnosťami**. Otázkou možného odklonu od tejto zásady sa zaoberal Najvyšší správny súd Českej republiky (2 Afs 207/2005), ktorý uvádza: „*Základní práva a ústavní principy tak znamenají samozřejmé a přirozené implicitní omezení jakékoli, i nejširším způsobem definované diskreční pravomoci exekutivy; do katalogu pravidel takto omezujících diskreční pravomoc lze jistě řadit zejména povinnost správního orgánu respektovat principy rovnosti, požadavek racionality kritérií pro posuzování kauz, o nichž je rozhodováno, a proporcionality, jakož i požadavek konat v souladu se smyslem a účelem dané konkrétní diskreční pravomoci a vázanost správního orgánu svojí vlastní*“

*správní praxí (pohybuje-li se tato intra legem). "Nad rámec" implicitních omezení diskrečního oprávnění pak k nim **přistupují omezení explicitní, vyjádřená zákonem stanovenými kritérii pro rozhodování.** Je věcí zákonodárce, jak abstraktně či konkrétně stanoví správnímu orgánu prostor pro správní uvážení, ovšem rozhodně nemůže z výše uvedených ústavních principů, immanentních každému rozhodování o individuálních právních pozicích, žádné diskreční oprávnění vyvázat. **Podstatné v této souvislosti je, že správní orgán si nemůže v prostoru daném pro jeho správní uvážení další kritéria na rámec kritérií implicitních a explicitních "přimyslet", tj. vytvořit nějaká další, která zákon neobsahuje, nýbrž může toliko kritéria obojího druhu vykládat a aplikovat na konkrétní případy.**"*

Z vyššie citovaného rozsudku vyplýva, že na to, aby nedošlo k porušeniu zásady legitímnych očakávaní je potrebné, aby sa orgán verejnej moci pohyboval v rámci svojich rozhodovacích právomocí v dovolenom rozsahu vymedzenom:

- implicitnými obmedzeniami (akékoľvek, aj najširším spôsobom definované diskrečné právomoci, teda primerané a zákonné uplatňovanie úvahy orgánu verejnej moci), ktoré zohľadňujú napr. princíp rovnosti prístupu, požiadavky na rozumné kritéria pri posudzovaní merita konkrétnej veci, požiadavku vyváženosti a pod.
- a explicitnými obmedzeniami, ktoré sú presne vyjadrené zákonnými kritériami pre rozhodovanie. Medzi explicitné obmedzenia možno zaradiť všetky procesné pravidlá a náležitosti procesu zmeny ÚP vyplývajúce zo stavebného zákona, ktoré však v našom posudzovanom prípade boli v doterajšom priebehu navrhovanej zmeny ÚP v lokalite č. 2 dodržané. Zároveň platí, že žiadne z ustanovení stavebného zákona neukladá povinnosť vyhovieť predloženému návrhu na zmenu ÚP, z čoho jednoznačne vyplýva záver, že na zmenu ÚP neexistuje právny nárok, a teda je vo výlučnej kompetencii mesta Sabinov rozhodnúť o plánovanej zmene ÚP.

Je potrebné poukázať aj na skutočnosť, že v podmienkach slovenskej právnej úpravy neexistuje žiadny formálny a záväzný systém väzieb a viazaností, ktorý by mal byť pri uplatňovaní tejto zásady (zásady legitímnych očakávaní) smerodajný. Aj existujúca judikatúra vo viacerých rozhodnutiach konštatovala nevyhnutnosť individualizácie v tom, že každý prípad by mal byť posudzovaný osobitne – individuálne.

Na základe vyššie uvedeného je možné konštatovať, že v prípade:

1. Schválenia navrhovanej zmeny ÚP, vôbec nie je možné hovoriť o porušení zásady legitímneho očakávania, keďže sa navrhovateľovi vyhovie, a to tak, ako to požadoval.
2. Neschválenia navrhovanej zmeny ÚP, je potrebné posúdiť takéto rozhodnutie z hľadiska existujúcich
  - explicitných obmedzení – tu stále platí, že na zmenu ÚP neexistuje právny nárok a ani povinnosť vyhovieť žiadateľovi o zmenu ÚP pri súbežnom dodržaní procesného postupu predpokladaného prvou časťou stavebného zákona,
  - a z hľadiska implicitných obmedzení, teda istej úvahy orgánu verejnej moci o konkrétne predloženej žiadosti o zmenu ÚP, a to z hľadiska požiadavky na rozumné kritéria pri posudzovaní merita konkrétnej veci, požiadavku vyváženosti a zohľadnení všetkých okolností predloženého návrhu. Tu je potrebné dodať, že v prípade nechválenia navrhovanej zmeny je potrebné zo strany orgánu verejnej moci dodržať aj kontinuitu rozhodovaní v tom, že v prípade skutkovo takmer totožného prípadu je potrebné rozhodnúť rovnako, a to z dôvodu, aby nedošlo k excesu zo zásady legitímnych očakávaní, a teda k neprimeranému odklonu od bežnej rozhodovacej praxe, čo by malo za následok podstatné narušenie rovnosti subjektov pred zákonom.

3. Terajšieho stavu istej neurčitosti, ku ktorej došlo prijatím Uznesenia Mestského zastupiteľstva v Sabinove č. 229 z 29.6.2017, ktorým oddelilo z procesu zmien a doplnkov na samostatné prerokovanie lokalitu č. 1 Apoštolská cirkev a lokalitu č. 2 Pozemkové spoločenstvo Orkucany, je potrebné taktiež posúdiť takéto rozhodnutie z hľadiska existujúcich:

- explicitných obmedzení – stavebný zákon takýto procesný úkon výslovne neupravuje a nepozná, pričom zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a rokovací poriadok mestského zastupiteľstva takýto úkon umožňuje.
- implicitných obmedzení, ktoré sa dá síce zdôvodniť stále prebiehajúcim „posudzovaním“ predloženej navrhovanej zmeny ÚP, avšak posudzovanie trvá neprimerane dlho. Legitímnou otázkou v tejto súvislosti je otázka o tom, že prečo došlo k istému odklonu od predpokladaného očakávania rozhodnutia vo veci samej a čo ten odklon spôsobilo? Odpoveď na túto otázku súvisiacu s možným prekročením implicitného obmedzenia nie je jasná, keďže chýba akékoľvek zdôvodnenie, resp. podmienenie takéhoto rozhodnutia.

Napriek uvedenému, aj v tejto situácii (terajší stav po prijatí uznesenia č. 229) je stále možné dôvodiť neprekročením len explicitných obmedzení, spočívajúcich v neexistencii právneho nároku na navrhnutú zmenu ÚP v spojitosti s oprávnením orgánu verejnej moci prijať aj takéto uznesenie, a teda tento stav (stav oddelenia na samostatné prerokovanie predmetnej lokality) **nemá za následok porušenie akýchkoľvek povinností orgánu verejnej moci, resp. nárokov žiadateľa**, aj keď tento terajší stav je zo všetkých možností najmenej určitý a vnáša istú mieru neistoty, a to z dôvodu absencie zdôvodnenia takéhoto rozhodnutia.

Záverom je možné dodať, že pri nevybočení z mantinelov implicitných a explicitných obmedzení pri súbežnom dodržaní procesného postupu predpokladaného prvou časťou stavebného zákona (resp. zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a rokovacieho poriadku mestského zastupiteľstva) **nie je možné hovoriť o nezákonnom postupe** orgánu verejnej moci.