



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci navrhovatele **P. M.**, zastoupeného Mgr. Janou Syrovátkovou, advokátkou se sídlem Nad Lesíkem 2269, Praha 6, proti odpůrci **Zastupitelstvu obce Slapy**, se sídlem Slapy 72, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy č. 2/2008 – vymezení zastavěného území obce Slapy, vydaného odpůrcem dne 16. 9. 2008,

takto:

- I. Opatření obecné povahy č. 2/2008 – vymezení zastavěného území obce Slapy, vydané odpůrcem dne 16. 9. 2008, **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Podstata návrhu

Návrhem, došlým soudu dne 12. 11. 2008, se navrhovatel domáhal zrušení shora označeného opatření obecné povahy, kterým odpůrce podle § 59 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vymezil zastavěné území obce Slapy (katastrální území Slapy a Přestavlky u Slap).

Navrhovatel uvedl, že je vlastníkem či spoluvlastníkem pozemků v katastrálním území Přestavlky u Slap, v rekreační oblasti Ždán. S těmito pozemky nakládal s vědomím, že se podle platného územního plánu jedná o pozemky v zastavitelném území. V důsledku vydání opatření obecné povahy (a to jak napadeného, tak opatření obecné povahy č. 1/2008, vydaného téhož dne, jímž odpůrce vyhlásil územní opatření o stavební uzávěře; pozn.: o návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy je u zdejšího soudu vedeno řízení pod sp. zn. 1 Ao 2/2008) není na těchto pozemcích možná žádná výstavba, včetně oplocení. Vydáním těchto aktů se tak navrhovatel cítí být zkrácen na svých právech.

Výstavba v rekreační oblasti Ždán započala v roce 1959 na základě Podrobného územního plánu velkého územního celku nadmístního významu, vydaného dne 30. 9. 1959 tehdejším Krajským národním výborem v Praze pod č. j. Výst. 154-24-10685/59; tento územní plán nebyl nikdy zrušen ani změněn. Z ustanovení § 187 odst. 2, 3 stavebního zákona plyne, že platnost tohoto územního plánu skončí nejpozději dne 31. 12. 2012, dříve jedině v případě, že by krajský úřad vydal nové zásady územního rozvoje dotčeného územního celku, což se však dosud nestalo. Platné územní plány velkých územních celků jsou podle § 189 odst. 2 stavebního zákona ve schváleném rozsahu závazné pro pořizování územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území; dle § 59 téhož zákona pak může obec přistoupit k vymezení zastavěného území pouze v případě, že pro dané území platný územní plán neexistuje. Odpůrce však přesto opatření obecné povahy o vymezení zastavěného území vydal.

V rozhodnutí o navrhovatelových námitkách odpůrce pouze konstatoval, že územní plán z roku 1959 byl „schválen“ radou KNV, nebyl ovšem „vydán“, proto k němu není třeba přihlížet. Z právních předpisů, účinných v době vydání tohoto územního plánu (zákon č. 84/1958 Sb., o územním plánování, vyhláška č. 153/1959 Ú. l., o územním plánování), však vyplývá, že podmínkou platnosti územního plánu bylo jeho řádné vypracování a schválení, přičemž obě tyto podmínky byly v daném případě splněny. Mapová část tohoto územního plánu přesně vymezuje jak katastrální území, jehož se týká, tak i hranice vymezeného zastavěného území. Územní plán je pak dostatečně zřetelný i pro současnou potřebu. Zůstává platný, účinný a závazný pro rozhodování v území a nelze jej tedy měnit opatřením obecné povahy, které tak odpůrce vůbec nebyl oprávněn vydat.

Argument odpůrce, že vymezení zastavěného území není v rozporu s podrobným územním plánem, pak není pravdivý. Z porovnání obsahu mapové části opatření obecné povahy s územním plánem plyne, že odpůrce fakticky provedl změnu tohoto územního plánu tím, že výrazně zmenšil plochu zastavitelného území. Přitom všechny pozemky zahrnuté do hranic územního plánu spadají pod definici zastavěného území dle § 58 odst. 2 stavebního zákona.

Navrhovatel tedy má za to, že odpůrce jednak překročil meze své pravomoci a působnosti, neboť vydal opatření obecné povahy, ačkoli pro to nebyly splněny podmínky stanovené v § 59 stavebního zákona, jednak postupoval v rozporu se zákonem, neboť při svém rozhodování nerespektoval platný územní plán velkého územního celku. Proto navrhl, aby bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno.

II.

Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve vyjádření k návrhu v první řadě namítl nedostatek své pasivní legitimace. Jak je z návrhu zřejmé, navrhovatel označil jako odpůrce „zastupitelstvo obce Slapy nad Vltavou“; taková obec však na území České republiky neexistuje. Stejně tak zastupitelstvo nemůže být v tomto sporu pasivně legitimováno, neboť nemá žádnou subjektivitu. Opatření obecné povahy sice vydává zastupitelstvo obce, ovšem pasivně legitimována ve sporu o zrušení opatření obecné povahy může být jen obec. Ve věci je dán i nedostatek aktivní legitimace navrhovatele - jeho vlastnická práva totiž nejsou napadeným opatřením obecné povahy nijak dotčena. Podle § 101a s. ř. s. je přitom návrh na zrušení opatření obecné povahy oprávněn podat jen ten, kdo tvrdí, že byl opatřením obecné povahy na svých právech zkrácen. Návrh však žádné takové tvrzení neobsahuje; navrhovatel pouze obecně uvádí, že na jeho pozemcích není podle napadeného opatření obecné povahy možná výstavba, nevyrovnává se však se skutečností, že tak tomu bylo i do vydání opatření obecné povahy. Územní plán z roku 1959, jehož se navrhovatel dovolává, označuje pozemky ve vlastnictví navrhovatele jako pláž, na které není umístěna žádná stavba ani oplocení; na právním postavení navrhovatele se tedy vydáním napadeného opatření obecné povahy nic nemění. Opatření obecné povahy navíc vymezuje zastavěné území na celém území obce Slapy (katastrální území Slapy a Přestavlky u Slap); k tomuto celkovému území žádný územní plán vydán nebyl. Opatření obecné povahy tedy s územním plánem z roku 1959 není v rozporu.

K námitce zkrácení na právech pak odpůrce poukázal na rozhodnutí Stavebního úřadu v Jílovém u Prahy ze dne 21. 1. 1992, č. j. 51/92/D, v němž se pro katastrální území Slapy a Přestavlky u Slap zakazuje povolování novostaveb objektů individuální rekreace bez zřetele na jejich stavebně technické provedení a dobu trvání. Tato stavební uzávěra, která platí do odvolání, nebyla dosud odvolána; nic tedy nebránilo tomu, aby odpůrce s ohledem na nadcházející přípravu územně plánovací dokumentace vydal napadené opatření obecné povahy.

Územní plán z roku 1959 je svou povahou podrobným zastavovacím plánem, kde je každá jednotlivá stavba již předem určena. Podle tohoto územního plánu by tedy nebylo možno na pozemcích navrhovatele nic nově postavit; napadené opatření obecné povahy v tomto ohledu nepřináší žádnou změnu.

Pokud jde o splnění podmínky dle § 59 stavebního zákona, termín „vydání“ územního plánu byl zaveden až posledním stavebním zákonem (č. 183/2006 Sb.); předchozí stavební zákony (tedy zejména zákony č. 84/1958 Sb. a č. 50/1976 Sb.) tento pojem neznají. Neexistence „vydání“, jakožto procedury nutné k platnosti a závaznosti územního plánu dle stávající právní úpravy, nemůže mít za následek nemožnost postupu podle § 59 stavebního zákona.

Odpůrce je přesvědčen, že bylo v jeho pravomoci vymezit zastavěné území, a že tak neučinil v rozporu s územním plánem z roku 1959; navrhl proto, aby návrh na zrušení opatření obecné povahy byl zamítnut.

III.

Stanoviska dalších úřadů

Soud si k věci dále vyžádal (dle § 74 odst. 1 s. ř. s. *per analogiam*) stanoviska dvou dalších úřadů.

Krajský úřad Středočeského kraje poukázal na nesprávnost navrhovatelovy argumentace, plynoucí z nepochopení jednotlivých pojmů a postupů při pořizování opatření obecné povahy. K platnosti předmětné územně plánovací dokumentace („podrobného územního plánu rekreační výstavby Slapské zdrže“) pak uvedl, že povinností orgánů územního plánování bylo ukládání a vedení evidence územně plánovací činnosti. Od 1. 1. 2003 převzaly povinnost evidence po okresních úřadech krajské úřady. Data o pořízení územně plánovací činnosti byla zasílána do centrální evidence vedené Ústavem územního rozvoje v Brně. Nahlédnutím do jeho evidence (na adrese www.uur.cz) lze zjistit, že žádná data o předmětné dokumentaci se v této evidenci nenacházejí, rovněž tak v archivu Krajského úřadu Středočeského kraje, který přebíral platnou územně plánovací dokumentaci při ukončení činnosti okresních úřadů, nebyla dohledána. Pokud navrhovatel uvedl, že se tato nachází ve Státním oblastním archivu v Praze, pak z § 22 vyhlášky č. 131/1998 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, nelze než dovodit, že její platnost byla ukončena.

Dále krajský úřad uvedl, že právní předpisy neupravovaly rušení územně plánovací dokumentace, ale její platnost byla ukončena zpracováním dokumentace nové. Předmětná dokumentace není územním plánem velkého územního celku. Tato dokumentace byla pořízena v roce 1959 a v té době platný zákon č. 54/1958 Sb., pojem územního plánu velkého územního celku neznal. Tento druh územně plánovací dokumentace byl specifikován až zákonem č. 50/1976 Sb. Pokud předmětná dokumentace řešila širší území, pak byla její platnost ukončena nejpozději pořízením Územního plánu velkého územního celku – Pražský region, ve kterém se daná oblast nachází, nedošlo-li k ukončení její platnosti již dříve.

Územním plánem podle § 59 stavebního zákona je myšlena územně plánovací dokumentace pro obec pořízená a vydaná podle stavebního zákona platného od 1. 1. 2007. Před platností tohoto zákona se podobný druh dokumentace nazýval územním plánem obce a schvaloval se, nikoli vydával jako opatření obecné povahy. Z evidence krajského úřadu plyne, že obec Slapy dosud územní plán nevydala. Cílem vymezení zastavěného území je dokumentování aktuálního stavu území obce k datu jeho pořízení. Nevymezují se jím ani neruší žádné zastavitelné plochy, jak se domnívá navrhovatel, neboť to je právě úkolem územního plánu, jak je citováno i v § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona.

Ani Městskému úřadu Černošice, jakožto úřadu územního plánování, není dle jeho vyjádření známo, že by obec Slapy měla v současné době platný územní plán, územní plán obce nebo územně plánovací dokumentaci sídelního útvaru nebo zóny, kromě v návrhu zmiňovaného podrobného územního plánu Přestavlky-Ždán. Platný územní plán velkého územního celku Pražského regionu, který zahrnuje i správní území obce Slapy, byl schválen Zastupitelstvem Středočeského kraje dne 18. 12. 2006, usnesením č. 55-15/2006/ZK. Obec Slapy požádala dne 19. 6. 2008 úřad územního plánování o

pořízení územního plánu podle „nového“ stavebního zákona. Pořizování bude zahájeno v lednu 2009.

K samotnému návrhu na zrušení opatření obecné povahy městský úřad uvedl, že vzhledem k zákonným definicím pojmů „zastavěné území“ [§ 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona] a „zastavitelná plocha“ [§ 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona] se vymezením zastavěného území vymezuje zastavěné území (v souladu s § 58 stavebního zákona), ale nemění hranice zastavitelných ploch. Zastavitelné plochy je možné měnit pouze územním plánem nebo zásadami územního rozvoje. Protože v podrobném územním plánu Přestavky-Ždán není zastavěné území vymezeno a obec Slapy nemá vydán územní plán podle současně platného stavebního zákona, není vymezení zastavěného území v rozporu s platnými právními předpisy.

Platný územní plán velkého územního celku Pražského regionu byl schválen ještě za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., přičemž z jeho § 9 vyplývá, že nevymezoval zastavěné území. Podrobný územní plán Přestavky-Ždán byl schválen podle zákona č. 84/1958 Sb. Je však podstatný rozdíl mezi schvalovanou a vydávanou územně plánovací dokumentací. Schvalovanou územně plánovací dokumentaci nemohly dotčené osoby napadnout opravnými prostředky, oproti tomu vydávanou územně plánovací dokumentaci opravnými prostředky napadnout lze. V daném případě nebylo možné při vymezování zastavěného území aplikovat § 59 stavebního zákona, neboť právní předchůdce navrhovatele neměl možnost uplatnit opravné prostředky na výše uvedený podrobný územní plán.

Navrhovatel navíc zaměňuje dva tak rozdílné pojmy jako jsou „zastavěné území“ a „zastavitelné plochy“. Vymezením zastavěného území nebyla zpochybněna platnost podrobného územního plánu Přestavky-Ždán a též nebyly zpochybněny zastavitelné plochy vymezené v tomto územním plánu. Schválený podrobný územní plán Přestavky-Ždán je ve smyslu § 3 vyhlášky č. 153/1959 Ú.1. územním plánem, který by svou podrobností odpovídal územnímu plánu obce. Z tohoto důvodu je nutno na platnost tohoto podrobného územního plánu nahlížet z pohledu § 187 odst. 1 stavebního zákona, který platnost těchto územních plánů ukončuje dnem 31. 12. 2009.

Pokud se však navrhovatel domnívá, že v případě podrobného územního plánu Přestavky-Ždán se jedná o územní plán velkého územního celku, potom by tento územní plán byl nahrazen územním plánem velkého územního celku Pražského regionu, který byl schválen v roce 2006.

Podle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona již neexistuje pojem územní plán velkého územního celku, který byl definován v § 8 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb. Také vyhláška č. 153/1959 Ú.1. používá pojmosloví, které nepoužívá ani stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) ani zákon č. 50/1976 Sb. Hovoří-li pak § 59 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) o územním plánu, má na mysli územní plán vydaný podle stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), a ne územní plán velkého územního celku schválený podle jiného právního předpisu, protože z kontextu obou zákonů je zřejmé, že územní plán podle stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) a územní plán velkého územního celku (podle zákona č. 50/1976 Sb.) řeší odlišnou problematiku.

Z uvedeného vyplývá, že každý stavební zákon nebo prováděcí vyhláška k tomuto zákonu používá určité pojmy, které nejsou striktně přenositelné do zákonů novějších. Vždy je třeba porovnat obsah určitého pojmu v kontextu daného zákona, pokud zákon sám nestanoví konverzi pojmů.

Podrobný územní plán se podle § 3 vyhlášky č. 153/1959 Ú. l. vypracovával zpravidla na základě směrného územního plánu pro jednotlivé urbanisticky a provozně ucelené části sídliště. Musel být vypracován tak, aby mohl být přímým podkladem pro vydání územních rozhodnutí, zejména pro umísťování jednotlivých staveb a zpracování investičních úkolů. Z toho plyne, že podrobný územní plán schvalovaný podle zákona č. 84/1958 Sb. odpovídá územnímu plánu obce, případně regulačnímu plánu, a ne územnímu plánu velkého územního celku (podle zákona č. 50/1976 Sb.) nebo zásadám územního rozvoje (§ 36 zákona č. 183/2006 Sb.), a to vzhledem k podrobnosti, ve které je zpracován. Zákon č. 84/1958 Sb. používá slovo „vydává“ nebo „vydání“ pouze v souvislosti s územním rozhodnutím a nikoliv v souvislosti s územním plánem. Ustanovení § 8 a § 9 zákona č. 84/1958 Sb. naopak upravují „schvalování“ územních plánů.

K této části návrhu městský úřad uzavřel, že v územních plánech, které mají vymezeno zastavěné území, toto zastavěné území nemá vliv na povolování staveb. Ve výše uvedených případech je rozhodné pro povolení staveb, zda dotčený pozemek se nachází ve funkční ploše, kde lze zamýšlenou změnu v území realizovat [§ 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona], a není rozhodné, zda se dotčený pozemek nachází v zastavěném území. Vymezením zastavěného území není zpochybněna platnost schváleného podrobného územního plánu rekreační oblasti Slapské zdrže a vymezení zastavěného území není v rozporu s podrobným územním plánem, protože pouze zobrazuje stávající právní stav „zastavěnosti“ území a neřeší nové zastavitelné pozemky.

Městský úřad dále odmítl tvrzení navrhovatele, že napadeným opatřením obecné povahy byla fakticky provedena změna podrobného územního plánu Přestavlky-Ždán a že napadené opatření obecné povahy výrazně zmenšilo plochu zastavitelného území. Vymezené zastavěné území totiž pouze doplňuje podrobný územní plán Přestavlky-Ždán a nemá vliv na rozhodování podle stavebního zákona v ploše řešené předmětným územním plánem.

Podrobný územní plán Přestavlky-Ždán není územním plánem velkého územního celku a jeho změna není možná podle § 187 stavebního zákona zásadami územního rozvoje. Je nutno vycházet z faktického významu daného pojmu. Podrobný územní plán Přestavlky-Ždán (schvalovaný podle zákona č. 84/1958 Sb.) řeší problematiku v podrobnosti jednotlivých pozemků a funkčních ploch tak, jak to stavební zákon č. 50/1976 Sb. i stavební zákon č. 183/2006 Sb. řeší v územním plánu obce, územním plánu případně v regulačním plánu (§ 10, § 11 zákona č. 50/1976 Sb., resp. § 43 odst. 1, § 61 odst. 1. zákona č. 183/2006 Sb.). Na podrobný územní plán Přestavlky-Ždán nelze aplikovat § 36 zákona č. 183/2006 Sb., ani § 9 zákona č. 50/1976 Sb.

Naopak je možné se ztotožnit s názorem navrhovatele, že v napadeném opatření obecné povahy je zastavěné území vymezeno odlišně od zastavitelných ploch vymezených

v podrobném územním plánu Přestavlky-Ždán. Tento fakt vyplývá ze stavebního zákona č. 183/2006 Sb., který vykládá odlišně tyto pojmy a také v územním plánu mají tyto dva pojmy jinou funkci. Uvedená skutečnost proto není důvodem pro zpochybnění zákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

IV. Replika navrhovatele

Podáním ze dne 7. 12. 2008 se k věci ještě jednou vyslovil navrhovatel.

K vyjádření odpůrce uvedl, že námitka nedostatku pasivní legitimace, plynoucí pouze z nepřesného („obec Slapy nad Vltavou neexistuje“) označení odpůrce na hlavičce, nikoliv však textu či petitu návrhu, je projevem přepjatého formalismu a jako taková též ryze účelová. Osoba odpůrce pak není určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Podle § 101a odst. 4 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo opatření obecné povahy vydal, v daném případě tedy zastupitelstvo obce Slapy. Navrhovatel odmítl též námitku nedostatku aktivní legitimace. Vydáním napadeného opatření obecné povahy byl omezen ve výkonu vlastnického práva k označeným pozemkům, navíc mu byl téměř znemožněn výkon jeho zákonných povinností vlastníka pozemků. Navrhovatel se v rámci dosud běžícího restitučního řízení stal (spolu)vlastníkem značného množství pozemků (LV č. 1669, 1672, k. ú. Přestavlky u Slap; celkově se jedná o plochu o výměře cca 23 000 m² v rekreační lokalitě Ždán). Po více než čtyřiceti letech, kdy navrhovatel nemohl pozemky užívat v důsledku jejich vyvlastnění či nucených výkupů, je mu nyní dispozice s těmito pozemky blokována na základě dvou opatření obecné povahy, vydaných odpůrcem (č. 1/2008, kterým byla pro území obce Slapy vydáno územní opatření o stavební uzávěře, a nyní napadené č. 2/2008). V územním opatření o stavební uzávěře je jako její účel uvedeno zamezení „nebezpečí výkonu vlastnických práv k předmětným pozemkům (snaha zastavět dané území)“. Obě opatření obecné povahy, schválená na témže zasedání odpůrce dne 11. 9. 2008, spolu souvisí a sledují též účel. Předmětné pozemky přiléhají k vodní ploše Slapské přehrady a jsou masivně a živelně využívány rekreanty a majiteli okolních staveb. Napadené opatření obecné povahy oproti dosud platnému územnímu plánu nově vymezilo zastavěné území tak, že z jeho hranic vyňalo nejdůležitější navrhovatelovy pozemky. Ten je tak nemůže ani oplotit, natož ekonomicky využívat či alespoň jejich využití ovlivňovat. Jako spoluvlastník dotčených pozemků je navrhovatel navíc odpovědným za jejich stav z hlediska zákona o ochraně přírody a krajiny.

Navrhovatel dále odmítl i tvrzení odpůrce, že s ohledem na rozhodnutí o stavební uzávěře, vydané v roce 1992 Stavebním úřadem v Jílovém u Prahy, se navrhovatelova situace nijak nezměnila. Citované rozhodnutí totiž stanovilo pouze „zákaz novostaveb objektů individuální rekreace“, ostatní výstavba jím omezena nebyla.

Pokud pak odpůrce zpochybnil platnost podrobného územního plánu z roku 1959, zdůraznil navrhovatel, že v napadeném opatření obecné povahy jeho platnost popřena nebyla, naopak je v něm uvedeno, že s dotčeným územním plánem není v rozporu. Odpůrcovo tvrzení, že podle podrobného územního plánu není na pozemcích navrhovatele situována žádná stavba ani oplocení, neboť jsou klasifikovány jako pláže,

nemá oporu ve faktickém stavu. Území plánované dle podrobného územního plánu k zastavění tzv. dvoupodlažní zástavbou nebylo opatřením obecné povahy zahrnuto do zastavěného území. Navazující pozemky přiléhající k vodní ploše byly označeny jako louky a pastviny (nikoli tedy pláže), na nichž podrobný územní plán vytyčuje dvakrát stavbu půjčovny lodí a přístaviště. Z pohledu současného stavebního zákona se jedná o pozemky bez dalšího zastavitelné a byly by součástí zastavěného území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. d) tohoto zákona.

K výkladu podmínky nevydání územního plánu stanovené v § 59 odst. 1 stavebního zákona navrhovatel dodal, že pojmem „územní plán byl vydán“ zákonodárce rozumí situaci, kdy existuje platný územní plán bez ohledu na to, dle kterého předpisu vznikl.

Ke stanovisku Krajského úřadu Středočeského kraje navrhovatel uvedl, že pouze ze skutečnosti uložení podrobného územního plánu v archivu nelze bez dalšího dovozovat jeho neplatnost. Zákon o archivnictví povinnost archivovat dokumenty o územním plánování nespojuje s podmínkou, že by se muselo jednat o územní dokumentaci, která již pozbyla platnosti. Neplatnost dotčeného územního plánu pak nelze odvozovat ani ze skutečnosti, že se ho krajskému úřadu nepodařilo dohledat v internetové databázi Ústavu územního rozvoje. K další poznámce krajského úřadu pak navrhovatel konstatoval, že s ohledem na charakter řízení je irelevantní, zda je podrobný územní plán plánem velkého územního celku či územním plánem obce. Podstatné je, že se jedná o platný územní plán ve smyslu současného stavebního zákona a tedy o dokument náležející do funkční územně plánovací dokumentace. Současný stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) i zákon č. 50/1976 Sb. ctily v přechodných ustanoveních kontinuitu územně plánovací dokumentace. Ve vztahu k územnímu plánu velkého územního celku Pražský region navrhovatel uvedl, že podle § 141 zákona č. 50/1976 Sb. bylo možné platný územní plán pouze změnit, nikoli ho však zcela nahradit.

Ke stanovisku Městského úřadu Černošice navrhovatel uvedl, že doplnit platný územní plán o vymezení zastavěného území cestou opatření obecné povahy není podle platného stavebního zákona vůbec možné. Každý doplněk je nutno považovat za změnu územního plánu, která je možná pouze zákonem stanoveným postupem. Městský úřad i odpůrce v souvislosti s vymezením pojmu zastavěné území odkazují výlučně na § 2 odst. 1 písm. d) a § 58 stavebního zákona. Zcela přitom opomíjejí zákonné rozšíření této definice o § 189 odst. 1 stavebního zákona, z něhož plyne, že zastavěné území, tak jak je vyznačeno v platném územním plánu z roku 1959, je závazné. Zastavění je vymezeno v platném územním plánu a pokud chtěl odpůrce přistoupit k jeho změně, pak tak musel učinit pouze aktualizací tohoto územního plánu jeho změnou, nikoli však vydáním opatření obecné povahy. Nelze souhlasit s tvrzením městského úřadu, že odpůrce opatřením obecné povahy sice vymezil zastavěné území, nezměnil však hranice zastavitelných ploch a práv navrhovatele se tedy nijak nedotkl. Odpůrce v mapovém podkladu opatření obecné povahy označil červenou čarou hranice zastavěného území a zelenou čarou se zelenými šrafy pozemky nezastavitelné. Srovnání této mapové části s mapovou částí územního plánu z roku 1959 jasně ukazuje, že značnou část pozemků, určených územním plánem k zastavění (tedy bez dalšího zastavitelných), změnil na nezastavitelné, a to se všemi důsledky, které takové označení pozemku nese. Přitom vymezit nezastavitelné pozemky jinak, než jsou určeny v územním plánu lze pouze územním plánem. Pokud obec územní

plán nemá, pak platí kogentní zákonná definice uvedená v § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona. Tím, že zakreslil nezastavitelné pozemky do mapy tvořící součást napadeného opatření obecné povahy, překročil odpůrce meze své působnosti a postupoval v rozporu se zákonem.

Závěrem navrhovatel shrnul, že odpůrce vydáním opatření obecné povahy za situace, kdy k tomu nebyl oprávněn (existence územního plánu) překročil meze své působnosti. Dále uvedl, že opatření obecné povahy je v rozporu se stavebním zákonem, neboť jím odpůrce za nezastavitelné určil i pozemky, které existující územní plán určil k zastavění. Napadeným opatřením obecné povahy byla též porušena proporcionalita práv navrhovatele oproti veřejnému zájmu, neboť navrhovatel je účelově a systematicky omezován ve výkonu svých práv, aniž by to veřejný zájem skutečně v tomto rozsahu vyžadoval a aniž by odpůrce veřejný zájem přesvědčivě doložil.

V.

Přednesy a konečné návrhy účastníků při jednání

Pří ústním jednání, konaném dne 16. 12. 2008, navrhovatel setrval na obsahu svých podání.

VI.

Skutkový stav

Nejvyšší správní soud z předložených podkladů zjistil, že na základě žádosti obce Slapy ze dne 27. 4. 2007 o pořízení vymezení zastavěného území úřad územního plánování po konání místního šetření dle § 59 odst. 3 stavebního zákona a poté, co dotčené orgány hájící veřejné zájmy uplatnily svá stanoviska (Městský úřad Černošice, odbor životního prostředí, oddělení zemědělství, lesnictví a myslivosti, se vyjádřil ve stanovisku ze dne 10. 8. 2007, č. j. ŽP/MEUC 049357/2007/L/Mi), doručil veřejnou vyhláškou, vyvěšenou na úředních deskách (na úřední desce obce Slapy od 20. 9. 2007 do 23. 10. 2007), návrh vymezení zastavěného území, a vyzval dotčené osoby k uplatnění připomínek nebo námitek ve lhůtě 30 dnů ode dne jeho zveřejnění.

Navrhovatel ve svých námitkách ze dne 19. 10. 2007 k návrhu opatření obecné povahy uvedl, že navrhované vymezení zastavěného území v lokalitě Ždán (k. ú. Přestavlky u Slap) neodráží všechny skutečnosti, které v dané lokalitě existují. Například na pozemku p. č. 296/451, jehož je spoluvlastníkem, je umístěna stavba přečerpávací jímky, která je součástí kanalizačního řádu lokality Ždán. V navrhovaném vymezení však tato stavba, stejně jako v katastrální mapě, není zachycena. Návrh dále nerespektuje skutečnost, že na dané území vydal Krajský národní výbor v roce 1959 územní plán, který dosud nebyl zrušen a zůstává platným i ve smyslu § 187 odst. 1 stavebního zákona.

Podáním ze dne 28. 2. 2008 navrhovatel námitky doplnil. Uvedl, že pátráním v archivech našel také textovou část územního plánu z roku 1959, z níž vyplývá, že platnost tohoto územního plánu nebyla časově omezena, a dále, že tento územní plán předpokládal další zástavbu oblasti Ždán. Zastavěné území tak není třeba vymezovat.

K podání navrhovatel přiložil barevnou mapu územního plánu a kapitoly jeho textové části, vztahující se k lokalitě Ždán.

K návrhu dále uplatnili námitky J. B., M. B., Ing. D. J. a L. J.

K otázce platnosti Podrobného územního plánu Přestavky-Ždán z roku 1959 podalo na žádost úřadu územního plánování vyjádření (ze dne 4. 4. 2008, č. j. 8158/2008-84/186) Ministerstvo pro místní rozvoj. V první řadě konstatovalo, že ke zjištění, zda pro obec, která žádá o vymezení zastavěného území, byl vydán územní plán a k posouzení jeho platnosti je kompetentní příslušný úřad územního plánování. Pro jeho správní uvážení, zda dotčená obec má ve smyslu § 59 odst. 1 stavebního zákona vydán platný územní plán, není významný způsob jeho vydání (rozhodnutí, usnesení, nařízení národního výboru, usnesení nebo vyhláška zastupitelstva, či opatření obecné povahy). Podrobný územní plán Přestavky-Ždán je podle § 187 odst. 1 stavebního zákona nutno do 1. 1. 2010 *a priori* považovat za platný. Úřad územního plánování by se proto měl zabývat jeho vymezením ploch, a též porovnáním s intravilánem obce Slapy stanoveným ke dni 1. 9. 1966. Dále by měl úřad zkoumat, zda byl tento územní plán řešen pro celé území dnešní obce Slapy. Měl by též dohledat, zda platnost podrobného územního plánu nebyla ukončena nabytím účinnosti pozdější územně plánovací dokumentace stejného anebo vyššího stupně, jejíž řešené území by zahrnovalo území obce Slapy. Pokud by totiž podrobný územní plán pozbyl platnosti bez náhrady, bylo by zcela namístě pokračovat v postupu podle § 59 odst. 2 a násl. stavebního zákona. Je zřejmé, že podrobný územní plán byl vydán ještě podle dosavadní úpravy (zákona č. 280/1949 Sb.), byť se tak stalo půl roku po nabytí účinnosti zákona nového (č. 84/1958 Sb.). Závěrem ministerstvo doporučilo, aby do návrhu vymezení zastavěného území byly zahrnuty též zastavitelné plochy a nezastavitelná území podle podrobného územního plánu.

V reakci na vyjádření ministerstva navrhovatel v podání ze dne 25. 4. 2008 upřesnil, že jím předložená textová část územního plánu je úplná, ze státního archivu však nechal vyjmout pouze jeho obecnou část, z části konkrétní pak pouze kapitolu týkající se lokality Ždán. Dodal, že pozemky, které tento územní plán zahrnuje, mu byly vydány po dlouholetém restitučním řízení, v jehož průběhu byly všechny možnosti nakládání s tímto majetkem důsledně blokovány. Navrhl ukončení řízení a potvrzení předmětného územního plánu.

Usnesením ze dne 11. 9. 2008 odpůrce na svém 4. zasedání rozhodl o vydání opatření obecné povahy č. 2/2008, kterým se vymezuje zastavěné území obce Slapy podle § 58 odst. 1 a 2 stavebního zákona. Současně rozhodl o jednotlivých námitkách. Nedílnou součástí opatření obecné povahy je kopie katastrální mapy ze dne 4. 1. 2007 pro celé území obce Slapy, v katastrálním území Slapy a Přestavky u Slap, na níž je vymezení zastavěného území vyznačeno. K jeho vydání a vyvěšení na úřední desce pak došlo dne 16. 9. 2008. Z úřední desky bylo snato dne 2. 10. 2008. Zde je zapotřebí opravit údaj uvedený navrhovatelem v petitu návrhu, podle něhož bylo opatření obecné povahy „vydáno“ dne 11. 9. 2008 a doručeno vyvěšením na úřední desce dne 16. 9. 2008 - je-li totiž doručováno veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, tedy vyvěšením písemnosti na úřední desce správního orgánu, je tento den zároveň i dnem vydání rozhodnutí (§ 71 odst. 2 písm. c)

správního řádu], přičemž toto pravidlo se v souladu s § 174 odst. 1 správního řádu přiměřeně použije i pro řízení ve věci opatření obecné povahy.

Co se týče obsahu opatření obecné povahy, odpůrce v odůvodnění uvedl, že obec nemá vydán územní plán. Do zastavěného území byly zařazeny pozemky v intravilánu a dále pozemky vně intravilánu dle § 58 odst. 2 stavebního zákona. Hranice zastavěného území je v mapovém podkladu vyznačena červenou čarou, nezastavitelné pozemky jsou vyznačeny zelenou čarou a zelenými šrafy. Intravilán obce je vyznačen černou čarou s křížky. Požadavku orgánu státní správy lesů ohledně lesních pozemků bylo vyhověno. K podrobnému územnímu plánu z roku 1959 pak odpůrce dodal, že intravilán vymezený k 1. 9. 1966 a vyznačený v mapách evidence nemovitostí není v lokalitě Přestavlky-Ždán vymezen. Na katastru obce Slapy byl podrobný územní plán zpracován pouze pro lokalitu Přestavlky-Ždán a zastavěné území v něm není plošně vymezeno, jsou zakresleny pouze stávající stavby. Podrobný územní plán není v rozporu s územním plánem velkého územního celku Pražský region ani nebyl nahrazen jinou platnou územně plánovací dokumentací.

Pod bodem III. rozhodnutí o námitkách odpůrce zamítl námitky navrhovatele ze dne 22. 10. 2007. V odůvodnění uvedl, že pozemek č. parc. 589/7 (pozn. soudu: správně se mělo jednat o pozemek p. č. 296/451) v k. ú. Přestavlky u Slap nesplňuje podmínky stanovené § 58 odst. 2 stavebního zákona pro jeho zahrnutí do zastavěného území. Existence stavby, která není evidována v katastru nemovitostí, není zákonným důvodem pro zahrnutí pozemku, na němž se stavba nachází, do zastavěného území. Pokud jde o Podrobný územní plán pro rekreační oblast Slapské zdrže, odpůrce konstatoval, že tento byl v souladu s § 9 zákona č. 84/1958 Sb. schválen radou Krajského národního výboru Praha a tudíž nebyl vydán, jak je požadováno v § 59 odst. 1 stavebního zákona. V tomto územním plánu navíc není vymezeno zastavěné území. Z toho a z § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona nutno dovodit, že vymezit zastavěné území lze i v případech, kdy byl schválen (nikoliv vydán) územní plán, který neobsahuje vymezení zastavěného území. To vyplývá i ze skutečnosti, že v územních plánech, které mají vymezeno zastavěné území, nemá toto zastavěné území vliv na povolování staveb. V těchto případech je vždy rozhodné, zda se dotčený pozemek nachází ve funkční ploše, kde lze zamýšlenou změnu realizovat a naopak není rozhodné, zda se dotčený pozemek nachází v zastavitelném území. Vydáním opatření obecné povahy není zpochybněna platnost schváleného podrobného územního plánu rekreační oblasti Slapské zdrže. Vymezení zastavěného území není v rozporu s podrobným územním plánem, protože pouze zobrazuje stávající právní stav „zastavěnosti“ území a neřeší nové zastavitelné pozemky.

Pod body V. a VII. rozhodnutí o námitkách pak odpůrce výslovně zamítl doplnění námitek navrhovatele obsažené v jeho podáních ze dne 28. 2. 2008 a 25. 4. 2008. V odůvodnění shodně zopakoval, že Podrobný územní plán pro rekreační oblast Slapské zdrže, byl sice schválen radou Krajského národního výboru Praha, nebyl však vydán ve smyslu § 59 odst. 1 stavebního zákona. Navíc neobsahuje vymezení zastavěného území. Vydáním opatření obecné povahy není zpochybněna platnost schváleného podrobného územního plánu. Vymezení zastavěného území není v rozporu s podrobným územním plánem, protože pouze zobrazuje stávající právní stav „zastavěnosti“ území a neřeší nové zastavitelné pozemky.

VII.

K přípustnosti návrhu a k žalobní legitimaci navrhovatelů

Z § 101a odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Citované ustanovení tedy předpokládá, že návrh směřuje proti opatření obecné povahy. V této otázce však mezi účastníky řízení není sporu. Ostatně i sám stavební zákon ve svém § 59 odst. 2 výslovně stanoví, že vymezení zastavěného území se vydává formou opatření obecné povahy.

Naproti tomu odpůrce popírá aktivní legitimaci navrhovatele; jeho postoji však nelze přisvědčit. Je třeba zdůraznit, že legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se nezakládá zkrácením na právech, nýbrž již tvrzením o tom, že k takovému zkrácení došlo (jak to při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku publikovaném pod č. 1341/2007 Sb. NSS). Takové tvrzení návrh obsahuje, a argumentuje i okolnostmi svědčícími o tom, že právní postavení navrhovatele se vydáním předmětného opatření obecné povahy změnilo (dříve byly jeho pozemky určeny k zastavění, nyní však na nich nelze stavět nic, dokonce ani oplocení). Zatímco je nesporné, že navrhovatel je (spolu)vlastníkem pozemků nacházejících se v katastrálním území Přestavky u Slap (což doložil výpisem z katastru nemovitostí prokazujícím stav evidovaný k 11. 11. 2008, tj. ke dni předcházejícímu dni podání návrhu), tedy v lokalitě, v níž bylo napadeným opatřením obecné povahy vymezeno zastavěné území, jeho ostatní tvrzení zůstávají v rovině subjektivní výpovědi; to však jeho žalobní legitimaci nijak neoslabuje. Zkoumat pravdivost či oprávněnost takových tvrzení přísluší soudu až ve fázi meritorního zkoumání věci; podmiňovat tím přístup k soudu není možné. Odmítnutí návrhu by bylo na místě jediné tehdy, pokud by již na první pohled bylo zjevné, že právní sféra navrhovatele z podstaty věci nemohla být napadeným aktem dotčena nebo by její dotčení bylo velmi nepravděpodobné (srov. č. 1341/2007 Sb. NSS). To však není případ navrhovatele, který v dotčeném území vlastní pozemky a usiluje o jejich zhodnocení.

Institut vymezení zastavěného území v sobě zahrnuje potenciál být pro vlastníka pozemku omezujícím prvkem ve vztahu k výkonu jeho vlastnického práva. Z hlediska stavebního zákona má totiž nejen význam pro případné použití zjednodušených postupů územního rozhodování (zjednodušené územní řízení a územní souhlas - § 95 a § 96 stavebního zákona) a ohlášení vybraných jednoduchých staveb bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu (§ 104 stavebního zákona) na daném území. Zejména však je jeho dalším důsledkem skutečnost, že veškeré pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy [podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona však je zastavitelnou plochou pouze plocha vymezená k zastavění územním plánem nebo v zásadách územního rozvoje] je nutno považovat za součást nezastavěného území ve smyslu § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona. A pro nezastavěné území platí poměrně striktní režim umísťování staveb, zařízení a jiných opatření stanovený v § 18 odst. 5 stavebního zákona (s časově omezenými výjimkami zakotvenými v § 188a stavebního zákona), umožňující pouze výstavbu vázanou na zákonem stanovené účely.

Některé z navrhovatelových pozemků nacházejících se v dotčené lokalitě prokazatelně leží mimo zastavěné území vymezené předmětným opatřením obecné povahy. Na těchto pozemcích tedy sice není znemožněna jakákoli výstavba, jak tvrdí navrhovatel, avšak její realizace může být potenciálně podstatně ztížena, což zjevně může mít dopad do právní sféry navrhovatele. Přitakat je pak třeba také argumentu navrhovatele, podle nějž výše specifikované rozhodnutí o stavební uzávěře, vydané v roce 1992 Stavebním úřadem v Jílovém u Prahy, stanovilo pouze „*zákaz povolování novostaveb objektů individuální rekreace*“ a nedotýká se tak ostatní výstavby. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že navrhovatel je k podání návrhu aktivně legitimován.

Odpůrce se domnívá, že ani on sám není ve věci pasivně legitimován, i v tom se ale mylí. Námitce, podle níž na území České republiky neexistuje obec s názvem „*Slapy nad Vltavou*“, soud shodně s navrhovatelem nepřikládá žádnou váhu. Toto označení je uvedeno na rubru návrhu, ještě i v jeho textu navrhovatel dvakrát zaměnil názvy „*Slapy*“ a „*Slapy nad Vltavou*“, avšak zejména z petitu návrhu je zřejmé, že napadá opatření obecné povahy vydané zastupitelstvem obce Slapy; ostatně i z toho, že soudu nevznikly při komunikaci s odpůrcem žádné potíže, je zřejmé, že tato nepřesnost neztížila správnou identifikaci odpůrce a žádná ze stran nebyla v důsledku uvedené nepřesnosti nijak zkrácena na svých procesních právech.

Co se pak týče právního postavení zastupitelstva obce, upozorňuje soud na to, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy není osoba odpůrce určena tvrzením navrhovatele, ale kogentně ji určuje zákon. Lze poukázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS, podle nějž je úkolem soudu, aby v řízení jako s odpůrcem jednal s tím, kdo skutečně odpůrcem být má, a ne s tím, koho třebas i chybně označil v návrhu navrhovatel. Podle § 101a odst. 4 s. ř. s. je odpůrcem ten, kdo vydal opatření obecné povahy, jehož zrušení nebo zrušení jeho části je navrhováno. Napadené opatření obecné povahy nevydala obec Slapy, nýbrž její zastupitelstvo, jak je k tomu ostatně výslovně opravňuje § 5 odst. 1 a § 6 odst. 6 písm. a) stavebního zákona [srov. opačně § 12 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., podle něhož byla orgánem územního plánování obec]. Původcem napadeného opatření je tedy konkrétní orgán obce, nikoli sama obec jako veřejnoprávní korporace, která vlastními úkony může nabývat práva a povinnosti. To, že zastupitelstvo není subjektem práv a povinností ve smyslu soukromoprávním, není pro jeho pasivní legitimaci podstatné.

V průběhu řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 14. 10. 2008 (tedy ještě předtím, než se navrhovatel obrátil na zdejší soud) podali Ing. Z. J., M. J. a L. J. u Krajského úřadu Středočeského kraje podnět podle § 174 odst. 2 správního řádu k provedení přezkumného řízení ve věci napadeného vymezení zastavěného území. Podle § 48 odst. 2 písm. a) s. ř. s. může předseda senátu řízení usnesením přerušit, jestliže zjistí, že ve věci byl podán zákonem připouštěný podnět nebo návrh na změnu nebo zrušení rozhodnutí nebo takové řízení bylo zahájeno. Toto ustanovení je výrazem zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do výkonu veřejné správy. V souzené věci však soud při úvaze o možnosti jeho aplikace vycházel z toho, že podnět na provedení přezkumného řízení byl podán osobami odlišnými od navrhovatele; samo přezkumné řízení (§ 94 a násl. správního řádu)

pak ještě ani nebylo zahájeno. Soud přihlédl též k zákonem stanovené lhůtě pro rozhodnutí soudu, jakož i k rozsahu soudního přezkumu v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.), a dospěl k závěru, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy přerušovat nebude.

Nejvyšší správní soud dále zjistil, že navrhovatel rovněž podal dne 13. 11. 2008 u Krajského soudu v Praze žalobu, kterou se domáhal zrušení bodů III., V. a VII. rozhodnutí odpůrce o námitkách, které je součástí odůvodnění předmětného opatření obecné povahy. Krajský soud následně usnesením ze dne 14. 11. 2008, č. j. 44 Ca 139/2008 - 45, postoupil tuto věc Nejvyššímu správnímu soudu s tím, že předmětným návrhem (byť formálně označeným jako „žaloba proti rozhodnutí správního orgánu“) se navrhovatel domáhal zrušení části výše uvedeného opatření obecné povahy, přičemž podle § 101c s. ř. s., je k řízení o této věci věcně příslušný Nejvyšší správní soud. Proti tomuto usnesení pak navrhovatel podal kasační stížnost. Aniž by zdejší soud jakkoli předjímal své další kroky či rozhodnutí v této postoupené věci, zabýval se vztahem těchto dvou věcí, nesoucích prvky totožnosti (když odlišným je v podstatě pouze rozsah napadení aktu správního orgánu), z hlediska možné překážky litispendence, přičemž shledal, že žaloba ke krajskému soudu byla podána o den později než návrh na zrušení opatření obecné povahy podaný u Nejvyššího správního soudu. Na základě uvedeného pak dospěl k závěru, že následně zahájené řízení není důvodem pro odmítnutí návrhu podaného u zdejšího soudu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a vzhledem k rozsahu soudního přezkumu v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. není ani důvodem pro přerušování řízení o návrhu podaném u zdejšího soudu podle § 48 odst. 2 písm. a) s. ř. s.

VIII.

Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy a jeho užití v projednávané věci

Dále již Nejvyšší správní soud přistoupil k samotnému věcnému posouzení návrhu na zrušení opatření obecné povahy vydaného odpůrcem.

Pro soudní přezkum souladu opatření obecné povahy se zákonem vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku č. 740/2006 Sb. NSS tzv. algoritmus (test) soudního přezkumu. Jednotlivé na sebe navazující kroky takového algoritmu vyplývají zejména z § 101d odst. 1 a odst. 2 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud jej již užil i v rámci dalších rozhodnutí týkajících se přezkoumání opatření obecné povahy (srov. např. č. 968/2006 Sb. NSS).

Samotný algoritmus přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem se skládá z následujících kroků, z nichž první tři mají povahu formálního přezkumu napadeného opatření obecné povahy a zbylé dva již mají povahu materiální (soud v případě těchto „závěrečných“ kroků zkoumá samotný obsah přezkoumávaného opatření obecné povahy):

- 1) Přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy. Správní orgán postupuje v mezích své pravomoci, pokud mu na základě zákonného zmocnění především náleží oprávnění vydávat opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem.
- 2) Přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Správní orgán postupuje v mezích své působnosti, jestliže prostřednictvím opatření obecné povahy upravuje okruh vztahů, ke kterým je zákonem zmocněn (v rámci nichž tedy realizuje svoji pravomoc vydávat opatření obecné povahy).
- 3) Přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem (procesní postup správního orgánu při vydávání opatření obecné povahy).
- 4) Přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu (nebo rozporu jeho části) se zákonem – zde hmotným právem.
- 5) Za závěrečný krok algoritmu (testu) považuje soud přezkum obsahu napadeného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

K takto vymezenému postupu Nejvyšší správní soud dále ještě poznamenává, že je v rámci své přezkumné činnosti v souladu s dispoziční zásadou vázán návrhem a nesmí tedy překročit návrh, který učinil navrhovatel. Naproti tomu soud není vázán právními důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s. *in fine*). To znamená, že soud může navrhovatelem napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl.

Ve světle shora uvedených úvah a jednotlivých kroků algoritmu přezkumu přistoupil Nejvyšší správní soud k přezkoumání napadeného opatření obecné povahy.

V prvé řadě je třeba posoudit, zda měl odpůrce vůbec samotnou pravomoc vydat napadené opatření obecné povahy. Oprávnění zastupitelstva obce coby jednoho z orgánů územního plánování [§ 5 odst. 1, § 6 odst. 6 písm. a) stavebního zákona] k vymezení zastavěného území touto specifickou formou výslovně plyne z § 59 odst. 2 stavebního zákona („*Zastavěné území se vymezuje podle § 58 odst. 1 a 2 a vydává se formou opatření obecné povahy.*“) v návaznosti na § 171 a násl. správního řádu. Jak je přitom zřejmé ze správního spisu, bylo přezkoumávané opatření obecné povahy skutečně vydáno Zastupitelstvem obce Slapy. Jinak řečeno, odpůrce měl v projednávané věci pravomoc přezkoumávané opatření obecné povahy vydat; tato skutečnost ostatně ani nebyla mezi navrhovatelem a odpůrcem sporná. Z výše uvedených důvodů je tedy zřejmé, že předmětné opatření obecné povahy dané kritérium splňuje, a proto v prvním kroku algoritmu přezkumu uspělo.

Další krok pak spočívá v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze

zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat).

V této souvislosti považoval soud za vhodné zabývat se nejprve otázkou, zda odpůrce nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti věcné. Opatření obecné povahy mohou správní orgány vydávat výhradně v zákonem vymezených věcných oblastech a ke konkretizaci práv a povinností vyplývajících ze zákona. Zde soud v první řadě odkazuje zejména na hlavu druhou části druhé stavebního zákona, přímo nazvanou „Působnost ve věcech územního plánování a stavebního řádu“; dle jejíhož § 5 odst. 1 vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona mimo jiných též orgány obcí. Podle odstavce 3 téhož paragrafu orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům. Ustanovení § 6 odst. 6 písm. a) stavebního zákona, které je také součástí jeho hlavy druhé části druhé, pak výslovně uvádí, že *„rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce ... vydává vymezení zastavěného území.“* Je tedy zřejmé, mimo jiné právě i z citovaných ustanovení stavebního zákona, že odpůrce (v obci Slapy rada zvolena nebyla dle § 99 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích) mohl svým opatřením obecné povahy vymezit zastavěné území. Není přitom dále v projednávané věci sporu ani o tom, že by odpůrce překročil svoji působnost prostorovou či osobní (srov. výrok napadeného opatření obecné povahy). Odpůrce nepřekročil ani svou časovou působnost, neboť postupoval podle platného a účinného právního předpisu. Pokud tedy odpůrce vydal přezkoumávané opatření obecné povahy, kterým vymezil zastavěné území, pak nepochybně postupoval v mezích své působnosti. Na tomto místě lze tedy uzavřít, že napadené opatření obecné povahy uspělo i ve druhém kroku algoritmu přezkumu.

Pokud pak navrhovatel uváděl, že vydáním opatření obecné povahy za nesplnění podmínek stanovených v § 59 odst. 1 stavebního zákona odpůrce překročil svou působnost, nelze s ním vzhledem k výše uvedenému vymezení pojmu působnosti souhlasit. Tato otázka totiž nespadá do případného nedostatku působnosti, ale již do posouzení dodržení zákonného postupu při vydávání opatření obecné povahy.

Nejvyšší správní soud tak následně mohl přistoupit i ke třetímu kroku shora nastíněného testu přezkumu, tedy k posouzení, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Navrhovatel v tomto ohledu zejména namítal rozpor s § 59 odst. 1 stavebního zákona, neboť odpůrce vydal předmětné opatření obecné povahy, přestože pro dotčené území (rekreační oblast Žďán) existuje podrobný územní plán z roku 1959.

Institut zastavěného území je jedním z nástrojů územního plánování, coby zásadního prostředku regulace využití území, jehož cílem je vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území. Předpoklady pro udržitelný rozvoj území územní plánování zajišťuje soustavným a komplexním řešením účelného využití a prostorového

uspořádání území s cílem dosažení souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území.

Veřejný zájem na využití území je pak soustředěn na racionální využívání zastavěného území a vymezování zastavitelných ploch a na ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků s cílem snižování nebezpečí nevratného procesu jejich přeměny. Jedině ve vymezených zastavěných územích a zastavitelných plochách je možné uplatnit zjednodušující postupy při umisťování a povolování staveb. Právě diferenciací procesních postupů v zastavěném a nezastavěném území a přísná ochrana nezastavěného území je podstatnou změnou přístupu v rozhodování o území provedenou novým stavebním zákonem (č. 183/2006 Sb.) oproti předchozímu stavebnímu zákonu (č. 50/1976 Sb.).

Zastavěné území se vymezuje územním plánem (§ 58 odst. 3 stavebního zákona) nebo na žádost obce samostatným postupem (§ 59, § 60 stavebního zákona). Pokud obec nemá vymezeno zastavěné území ani jedním z těchto způsobů, je podle § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (intravilán; viz § 4 odst. 4 vyhlášky č. 97/1966 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu).

Důležitost jeho vymezení spočívá v tom, že (jak uvedeno již výše) v zastavěném území stavební zákon umožňuje použít zjednodušené postupy územního rozhodování (zjednodušené územní řízení dle § 95, územní souhlas dle § 96) a ohlášení vybraných jednoduchých staveb dle § 104 bez předchozího územního rozhodnutí nebo územního souhlasu. Naproti tomu v nezastavěném území [jímž jsou dle § 2 odst. 1 písm. f) stavebního zákona pozemky nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy] lze podle § 18 odst. 5 stavebního zákona (ve spojení s § 188a téhož zákona) v souladu s jeho charakterem umisťovat stavby, zařízení a jiná opatření pouze v rámci tam definovaných účelů.

Menším obcím přitom k rozvoji spojenému s novými stavbami postačí samostatně vymezené zastavěné území a není nezbytné, aby pro jejich území byl pořízen a vydán územní plán. Proces vymezení zastavěného území je totiž časově kratší a finančně podstatně méně náročný než pořízení územního plánu.

Dle předchozí právní úpravy bylo v územních plánech obcí a v regulačních plánech, pořízených podle zákona č. 50/1976 Sb. (§ 10 odst. 1, § 11 odst. 1, § 139a odst. 2) s účinností od 1. 7. 1998, vyznačováno „současně zastavěné území“. Kontinuitu v tomto režimu přinesl § 189 odst. 1 stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.), podle něhož se po dobu platnosti této územně plánovací dokumentace považuje vyznačené současně zastavěné území za zastavěné území. Protože by však na území ostatních obcí nebylo možné uvedené zjednodušené postupy uplatňovat, obsahuje § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona definici zastavěného území, které lze na jejím základě od 1. 1. 2007 identifikovat ve všech obcích, nezávisle na tom, zda mají shora zmíněnou územně plánovací dokumentaci.

Je nutné zdůraznit, že vymezení hranic zastavěného území, resp. pozemků do něj spadajících, je, bez ohledu na to, zda je tak činěno územním plánem nebo

samostatným postupem, explicitně stanoveno v § 58 stavebního zákona na základě současných účelových určení dotčených pozemků. Naopak zastavitelnou plochu, tedy plochu určenou k (budoucímu) zastavění lze podle § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona vymezit pouze územním plánem nebo zásadami územního rozvoje. Současná právní úprava totiž vychází z požadavku důsledného a komplexního posouzení nevratných změn v území v potřebných souvislostech, které se provádí pouze při pořizování územního plánu. I proto je v § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona definován nezastavitelný pozemek, chráněný před změnami v jeho využití do doby vydání územního plánu, kterým lze na základě posouzení všech potřebných souvislostí v území obce stanovit potřebné podmínky další ochrany takovýchto pozemků nebo podmínky změn jejich využití tím, že budou začleněny do zastavitelných ploch. Z toho pak též plyne, že v případě vymezení zastavěného území samostatným postupem je třeba uvnitř zastavěného území vymezit i nezastavitelné pozemky.

Pro vymezení zastavěného území samostatným postupem stanoví stavební zákon v § 59 odst. 1 jedinou podmínku, totiž že řešené území nesmí být regulováno územním plánem („*Není-li vydán územní plán, ...*“). Z jazykového výkladu tohoto ustanovení [a dále též souvisejícího § 2 odst. 1 písm. d) zákona] nemusí být na první pohled zřejmé, zda se pojmem „územní plán“ míní pouze tento konkrétní druh územně plánovací dokumentace zakotvený v novém stavebním zákoně (č. 183/2006 Sb.) nebo zda se jedná i o územně plánovací dokumentaci typově odpovídající územnímu plánu ve smyslu zákona č. 183/2006 Sb. schválenou však ještě podle předchozích právních předpisů (a povětšinou též obsahující ve svém názvu slovní spojení „územní plán“ – tedy např. územní plán obce podle zákona č. 50/1976 Sb., územní plán sídliště podle zákona č. 84/1958 Sb., vypracovávaný jako směrný územní plán nebo podrobný územní plán, anebo územní plán obce podle zákona č. 280/1949 Sb., též pořizovaný jako směrný územní plán nebo podrobný územní plán).

Odpověď na tuto otázku je nutno hledat v tom, že stavební zákon (č. 183/2006 Sb.) ve svých přechodných ustanoveních (§ 185 a násl.) vychází z kontinuity regulace využití území spojené však s nutností přizpůsobení předchozích regulačních aktů novým podmínkám či jejich nahrazení akty novými, to vše pod sankcí pozbytí jejich platnosti, nedoručí-li ke změnám ve stanovených lhůtách či termínech. Stavební zákon pak výslovně počítá s přetrvávající (byť dočasně) existencí nejstarší územně plánovací dokumentace vydané podle předchozích právních předpisů, když v § 187 odst. 1 obecně uvádí, že územně plánovací dokumentace schválená přede dnem 1. 7. 1992 pozbývá platnosti nejpozději do 3 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy do 31. 12. 2009). Důvodem pro ukončení platnosti nejstarší územně plánovací dokumentace ze zákona je skutečnost, že u ní nebyla vždy stanovena časová platnost a koncepce rozvoje území byla založena v podmínkách zcela odlišných od dnešních. To však nic nemění na její aplikovatelnosti. Z uvedeného je nutno dovodit, že podmínkou pro vymezení zastavěného území samostatným postupem je neexistence jakékoliv platné územně plánovací dokumentace (územní plán) typově odpovídající územnímu plánu dle stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) řešící dotčené území. Tento závěr pak odpovídá též logické hierarchii, kdy vymezení zastavěného území je pouze jedním z dílčích úkolů územního plánování oproti komplexní regulaci podávané územním plánem a vůči územnímu plánu je tak pojmem podřízeným. Tomu ostatně odpovídá i to, že podle § 58 odst. 3 stavebního zákona

se zastavěné území vymezuje přednostně v územním plánu a za existence platného územního plánu se aktualizuje výhradně jeho změnou.

V daném případě navrhovatel již v rámci řízení o vydání napadeného opatření obecné povahy namítl, že pro lokalitu Ždán (k. ú. Přestavky u Slap) byl v roce 1959 vydán podrobný územní plán.

Jak plyne ze správního spisu, úřad územního plánování provedl k otázce existence namítaného územního plánu šetření v archivech a dále se obrátil se žádostí o vyjádření na Ministerstvo pro místní rozvoj. Sdělení ministerstva (ze dne 4. 4. 2008, č. j. 8158/2008 84/186) a zejména kroků v něm naznačených se však odpůrce, ale zjevně též úřad územního plánování, bohužel nedržel. V obecné části odůvodnění opatření obecné povahy odpůrce vycházel z toho, že podrobný územní plán z roku 1959 je stále platný, když výslovně uvedl, že tento není v rozporu s územním plánem velkého územního celku Pražský region, ani nebyl nahrazen jinou platnou územně plánovací dokumentací. Splnění předmětné podmínky (§ 59 odst. 1 stavebního zákona) pak již v rámci odůvodnění rozhodnutí o navrhovatelově námítce odpůrce dovodil z toho, že podrobný územní plán nebyl „vydán“, nýbrž pouze „schválen“ radou Krajského národního výboru Praha a zároveň neobsahuje vymezení zastavěného území. Dodal však, že vymezení zastavěného území nezpochybňuje platnost schváleného podrobného územního plánu ani s ním není v rozporu.

Takové závěry však jsou vnitřně rozporné a vycházejí z nesprávného výkladu právních pojmů stavebního zákona. Jak argumentováno výše, územním plánem dle § 59 odst. 1 [a též § 2 odst. 1 písm. d) stavebního zákona] je jakákoliv platná územně plánovací dokumentace (územní plán) typově odpovídající územnímu plánu dle stavebního zákona (č. 183/2006 Sb.) řešící dotčené území. Pokud pak odpůrce podrobný územní plán nepovažoval za územní plán ve smyslu § 59 odst. 1 stavebního zákona jen proto, že nebyl vydán, ale pouze schválen, jedná se o argument zcela formalistický a účelový. Pro posouzení platnosti podrobného územního plánu totiž není vůbec důležitá různost pojmosloví užívaného dřívějšími právními předpisy v rámci procesu tvorby územně plánovací dokumentace, ale pouze splnění všech podmínek poplatných době jejího vzniku, a dále též nenastoupení některého z důvodů jejího zániku (přímého či nepřímého). A to zejména za situace, kdy stavební zákon sám vychází z kontinuity s předchozí regulací využití území. Ke shodnému závěru ostatně ve výše uvedeném sdělení dospělo i Ministerstvo pro místní rozvoj (*„...není významný způsob vydání územního plánu...“*).

K tomu lze jen dodat, že pro případný závěr o neplatnosti podrobného územního plánu jsou zcela nedostatečnými důvody uvedené ve vyjádření Krajského úřadu Středočeského kraje, totiž vyhledání podrobného územního plánu v archivu v souvislosti s odkazem na § 22 vyhlášky č. 131/1998 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci, a dále též nenalezení této dokumentace v centrální databázi vedené Ústavem územního rozvoje.

V tomto ohledu je třeba konstatovat, že odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá bližší uvedení skutečností, z nichž plyne odpůrcův apriorní závěr o existenci (vznik, doba platnosti, případný zánik) podrobného územního plánu z roku 1959.

Vzhledem ke skutečnosti, že existence či neexistence územního plánu je podstatnou podmínkou pro možnost vymezení zastavěného území samostatným postupem, je nutno tuto otázku v řízení o vydání opatření obecné povahy postavit najisto. Odpověď se pak nepodává ani ze správního spisu. O tom, že odpůrce v této otázce nemá doposud jasno, ostatně svědčí i jeho vyjádření k návrhu, v němž je na straně dvě v prvním odstavci uvedeno, že „*k daným pozemkům byl skutečně vydán územní plán pro rekreační oblast Slapské zdrže, Přestavky, Ždáně*“, zatímco na téže straně v odstavci čtvrtém již odpůrce slovy „*pokud připustíme, že je vůbec platný*“ existenci podrobného územního plánu zpochybňuje.

Odpůrce se pak v odůvodnění pouze povrchně zabýval další podmínkou, kterou si sám stanovil pro neaplikovatelnost podrobného územního plánu, totiž zda je v něm vymezeno zastavěné území. V předmětném sdělení ministerstvo úřadu územního plánování vytyčilo (byť nezávazně) i další otázky, jimiž by se měl úřad zabývat. Jednalo se zejména o posouzení, zda podrobný územní plán (při splnění podmínky jeho existence) vymezuje plochy nebo části území, které jsou adekvátní vymezení zastavěného území podle § 2 a § 58 stavebního zákona, a zda tak činí pro celé území obce. Jak výše uvedeno, k těmto otázkám odpůrce uvedl, že podrobný územní plán neobsahuje vymezení zastavěného území, pouze v něm jsou zakresleny stávající stavby. Tento závěr však neodpovídá jak právní povaze podrobného územního plánu, tak soudem zjištěnému skutkovému stavu. Z ustanovení § 6 odst. 4 písm. b), odst. 5, § 16 odst. 1 zákona č. 84/1958 Sb., o územním plánování, a § 3 a § 11 bod C. vyhlášky č. 153/1959 Ú. l., o územním plánování, jednoznačně vyplývá, že podrobným územním plánem se vedle vymezení zastavitelných ploch [ve smyslu dnešního § 2 odst. 1 písm. j) stavebního zákona] do jisté míry vymezovalo i zastavěné území ve smyslu jeho současné zákonné definice, ačkoli zpravidla pouze pro ucelenou část území sídliště, tedy ne pro celé území obce. Tomu odpovídá i mapová část podrobného územního plánu z roku 1959, která obsahuje jak objekty tehdejší zástavby, tak zastavění navrhované.

Pro věc je však podstatné, že podle § 58 odst. 3 stavebního zákona se zastavěné území vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou (srov. též § 189 odst. 1 stavebního zákona *in fine*). I kdyby tedy zastavěné území v podrobném územním plánu z roku 1959 nijak vymezeno nebylo, znamená již pouhá existence tohoto územního plánu povinnost odpůrce vymezit zastavěné území přímo v tomto územním plánu, to však pouze v rozsahu jeho územní působnosti. V ostatním území obce, na něž se tento podrobný územní plán nevztahuje, zůstávají využitelnými všechny výše uvedené možnosti vymezení zastavěného území.

Je-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda tyto podmínky byly splněny. Toto posouzení by pak mělo být o to pečlivější, je-li splnění těchto podmínek některou z oprávněných osob zpochybněno.

Podle § 173 odst. 1 správního řádu musí opatření obecné povahy obsahovat odůvodnění. Jeho specifický obsah je blíže určován řadou ustanovení (tak např. z § 172 odst. 4 správního řádu plyne, že správní orgán se v odůvodnění opatření obecné povahy musí vypořádat s uplatněnými připomínkami, s nimiž se musí zabývat jako s podkladem pro jeho vydání; dle § 172 odst. 5 správního řádu je součástí odůvodnění opatření obecné

povahy dále rozhodnutí o námitkách, které navíc musí obsahovat vlastní odůvodnění; podle § 60 odst. 3 stavebního zákona pak odůvodnění opatření obecné povahy, jímž se vymezuje zastavěné území, vždy obsahuje i vyhodnocení souladu s § 58 odst. 1 a 2 téhož zákona). Z § 68 odst. 3 užitého přiměřeně dle § 174 odst. 1 správního řádu je však zřejmé, že v tomto odůvodnění nesmí zejména chybět esenciální obsahové náležitosti odůvodnění běžného správního rozhodnutí. I v odůvodnění opatření obecné povahy je tak nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Protože ve vztahu k výše uvedeným otázkám podmínek pro vymezení zastavěného území samostatným postupem odůvodnění napadeného opatření obecné povahy postrádá způsobitelné rozhodovací důvody, shledal je soud v této části nepřezkoumatelným.

Nutno zdůraznit, že v případě faktické nepřezkoumatelnosti této části odůvodnění opatření obecné povahy není úkolem soudu, coby orgánu, jemuž přísluší pouze přezkum vydaného opatření obecné povahy, aby nahrazoval skutková zjištění a právní závěry, které měl učinit správní orgán, a zasahoval tak do jeho působnosti.

Lze tedy uzavřít, že odpůrce při vydávání přezkoumávaného opatření obecné povahy nedodržel zákonem stanovené podmínky pro procesní postup při jeho vydávání. Vzhledem k tomu, že přezkoumávané opatření obecné povahy v tomto kroku algoritmu neuspělo, nepovažoval soud za nutné zabývat se dalšími výhradami navrhovatele, neboť již shledané vady postačují ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. I kdyby tedy v ostatních krocích napadené opatření obstálo, muselo by být stejně zrušeno pro nedodržení zákonem vymezených procesních pravidel pro jeho vydání. Z toho důvodu již soud dále nezkoumal soulad opatření obecné povahy s hmotným právem, ani přiměřenost právní regulace.

IX.

Náhrada nákladů řízení

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož v tomto zvláštním druhu řízení nemá žádný z účastníků řízení na náhradu nákladů právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. prosince 2008

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu