



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci navrhovatele: **Ing. B. K.**, proti odpůrci: **Rada obce Havlovice**, Havlovice, 146, zastoupené Mgr. Leošem Křemenským, bytem Horská 659, Trutnov, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Vymezení zastavěného území obce Havlovice,

**t a k t o :**

- I. Návrh na zrušení opatření obecné povahy - vymezení zastavěného území obce Havlovice, schváleného radou obce Havlovice dne 20. 12. 2007, usnesením č. 12/2007, **se z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Návrhem ze dne 20. 2. 2008, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 1. 4. 2008, se navrhovatel domáhá zrušení opatření obecné povahy – vymezení zastavěného území obce Havlovice, schváleného radou obce Havlovice dne 20. 12. 2007, usnesením č. 12/2007, a zveřejněného na úřední desce Obecního úřadu obce Havlovice od 21. 12. 2007 do 9. 1. 2008.

Navrhovatel uvádí, že opatřením obecné povahy – vymezení zastavěného území obce Havlovice - byl porušen zákon č. 183/2006 Sb., a to tím, že do zastavěného území nebyly zahrnuty pozemky p. č. 736/1, 736/2, 736/3, 736/4, 733/1 a 1397, které byly součástí intravilánu vymezeného podle § 2 odst. d) zákona č. 183/2006 Sb., a jako takové měly být podle § 58 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. do zastavěného území zahrnuty. Dále namítá, že úřad územního plánování měl před vydáním opatření obecné povahy vydat rozhodnutí o námitkách, proti kterému měl mít navrhovatel možnost odvolání. Opatření obecné povahy bylo podle navrhovatele vydáno v rozporu s § 60 odst. d) zákona č. 183/2006 Sb., a to bez toho, že by mu předcházelo řádné vyhodnocení námitek. Nesprávným postupem úřadu územního plánování bylo navrhovateli zabráněno v podání opravného prostředku proti tomuto rozhodnutí. Na odvolání navrhovatele ze dne 24. 1. 2008 proti rozhodnutí o námitkách, přes urgenci ze dne

11. 2. 2008, MěÚ v Trutnově, jako úřad územního plánování, který vymezení zastavěného území pořizoval, doposud nereagoval. Závěrem svého návrhu navrhovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené opatření obecné povahy – vymezení zastavěného území obce Havlovice - zrušil.

V doplnění návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 13. 4. 2008 navrhovatel uvádí, že se jako vlastník p. p. č. 736/1 v k. ú. Havlovice v době před vydáním opatření obecné povahy dohodl s manžely V., kteří si na sousední parcele vybudovali rodinný dům, na tom, že jim umožní na parcele č. 736/1 vybudovat inženýrské sítě, tj. kanalizační a vodovodní přípojku a kabelovou přípojku s tím, že součástí této dohody byl příslib jmenovaných, že navrhovateli umožní bezplatné připojení na tyto inženýrské sítě. Na sítě bylo vydáno územní rozhodnutí, stavební povolení a vše bylo řádně zkolaudováno. Připojení domu navrhovatele na tyto sítě mělo být vedeno po parcele č. 736/1. Opatření obecné povahy do práv navrhovatele zasáhlo tím, že připravované napojení své kanalizační přípojky na stávající inženýrské sítě nemůže uskutečnit. V rámci neplatného prodeje parcely č. 736/1 se navrhovatel před vydáním opatření obecné povahy dohodl s manžely V. též na tom, že bude tato parcela rozdělena podle geometrického plánu č. 549-182/2005 na dvě části, z nichž jedna zůstane ve vlastnictví navrhovatele a stane se součástí p.p.č 733/4, kterou navrhovatel zamýšlel darovat své dceři pro stavební účely. Souhlas s oddělením části p. p. č. 736/1 byl vydán odborem výstavby MěÚ v Trutnově dne 3. 10. 2007. Tím, že se po nabytí účinnosti opatření obecné povahy dostala část nově vytvářené parcely č. 733/4 mimo zastavěné území obce, byl záměr navrhovatele zmařen.

Odpůrce ve svém vyjádření ze dne 14. 4. 2008 k podanému návrhu uvádí, že před vydáním předmětného opatření obecné povahy byly parcely č. 736/1, 736/2, 736/3, 736/4, 733/1 k. ú. Havlovice přímo ze stavebního zákona nezastavitelnými pozemky [§ 2 odst. 1 písm. e) bod 2 zákona č. 183/2006 Sb.]. Podle § 18 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb. lze na nezastavitelných pozemcích výjimečně umístit technickou infrastrukturu způsobem, který neznemožní jejich dosavadní užívání. Tím, že předmětné parcely nebyly zařazeny předmětným opatřením obecné povahy do zastavěného území nemohlo dojít a ani nedošlo ke změně jejich charakteru či způsobu užívání. Tyto parcely se pouze z nezastavitelných pozemků staly nezastavěným územím. Zároveň tímto opatřením obecné povahy nebylo rozhodnuto, že by předmětné parcely měly být užívány odlišným způsobem od současného způsobu užívání. Navrhovatel přitom není vlastníkem ani jedné z parcel č. 736/1, 736/2, 736/3, 736/4, 733/1 a 1397, jejichž nezařazení do zastavěného území napadá. Dle odpůrce tak nejsou splněny podmínky aktivní legitimace na straně navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť jak vyplývá z výše uvedeného, předmětným opatřením obecné povahy zjevně nemohlo dojít a nedošlo ke zkrácení práv navrhovatele.

Odpůrce dále uvádí, že stavební zákon v § 58 odst. 2 ve spojení s § 59 odst. 2 předpokládá, že do zastavěného území se zahrnou pozemky v intravilánu, což byly i parcely č. 736/1, 736/2, 736/3, 736/4, 733/1 a 1397 v k. ú. Havlovice. Na druhou stranu však - podle § 18 odst. 4 stavebního zákona - má být při územním plánování zajištěna ochrana nezastavěného území a nezastavitelných pozemků, a zastavitelné plochy se mají vymezit s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území. Dále pak návrh vymezení zastavěného území musí být upraven v souladu se stanovisky dotčených orgánů a musí být v souladu s výsledky projednání (§ 59 odst. 5, § 60 odst. 3 a 5 stavebního zákona). Dotčené orgány ochrany přírody a ochrany zemědělského půdního fondu z důvodu ustanovení § 4 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, požadovaly nezahrnout parcelu č. 736/1, k. ú. Havlovice do zastavěného území z důvodu ochrany hydrologických a odtokových poměrů v území. S ohledem na charakter lokality důvod, pro které orgány státní správy požadovaly nezahrnutí parcely č. 736/1, k. ú. Havlovice, do zastavěného území, platí také pro parcely

č. 736/2, 736/3, 736/4, 733/1 a 1397, k. ú. Havlovice, neboť tyto tvoří soubor zemědělských pozemků. Dle důvodové zprávy k návrhu stavebního zákona má být vymezení zastavěného území nástrojem, který má sloužit k ochraně nezastavěného území před jeho neodůvodněnou změnou na území zastavěné, k hospodárnému využívání zastavěného území, k ochraně nezastavitelných pozemků uvnitř zastavěného území. Z uvedeného podle odpůrce plyne, že pro vymezení zastavěného území je intravilán pouze výchozím bodem a pozemky, které byly v roce 1966 zahrnuty do intravilánu nelze zcela automaticky zahrnout do zastavěného území, i když se nejedná o vinice, chmelnice, atd. (§ 58 odst. 2 stavebního zákona). Pokud jde o rozhodnutí o námitkách, odpůrce uvádí, že toto je dle § 172 odst. 5 správního řádu součástí odůvodnění opatření obecné povahy, a v dané věci je součástí předmětného opatření obecné povahy také rozhodnutí o vyhodnocení námitek podaných navrhovatelem. Rozhodnutí o námitkách se samostatně nevyhotovuje a nedoručuje a proti rozhodnutí o námitkách nelze podat odvolání. Podání navrhovatele, označené jako odvolání proti rozhodnutí o námitkách bylo podle svého obsahu vyhodnoceno jako podnět k přezkumnému řízení předmětného opatření obecné povahy, a bylo postoupeno Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje. Postup úřadu územního plánování byl tedy, podle odpůrce, v souladu se zákonem. Odpůrce současně uvádí, že navrhovatel není právním vlastníkem ani jedné z parcel č. 736/1, 736/2, 736/3, 736/4, 733/1 a 1397, k. ú. Havlovice

Z uvedených důvodů odpůrce navrhuje zamítnutí návrhu na zrušení opatření obecné povahy - vymezení zastavěného území obce Havlovice, ze dne 20. 12. 2007.

Navrhovatel podal k výzvě soudu repliku ze dne 21. 4. 2008 k vyjádření odpůrce, v níž především uvádí, že od 13. 4. 2005 nelze p. p. č. 736/1, 736/2, 736/3, 736/4, 733/1, které byly dříve součástí farmářských bloků č. 3204 a 3204/1, považovat za zemědělské parcely ani za soubor sousedících zemědělských pozemků, neboť účinnost farmářského bloku č. 3204 skončila ke dni 31. 12. 2004 a účinnost farmářského bloku č. 3204/1 skončila následně ke dni 13. 4. 2005. Pokud jde o parcelu p. č. 1397, ta nebyla nikdy v minulosti k zemědělské činnosti využívána. Dále uvádí, že pro p. p. č. 1397, 733/1 a 736/1 bylo dne 7. 6. 2005 Mě v Úpici vydáno územní rozhodnutí pro stavbu kanalizační přípojky a šachty, a vodovodní přípojky a vodoměrné šachty, které současně řeší i umístění stavby s názvem úprava distribučního rozvodu kabelového vedení elektro po parcele č. 736/1. Podle § 2 odst. 1 písm. e) bod 2 zákona č. 183/2006 Sb., na které se odvolává odpůrce, nelze do souboru sousedících zemědělských pozemků zahrnout pozemky, které jsou součástí zastavěných stavebních pozemků.

K námitce odpůrce, že není „právním“ vlastníkem ani jedné z parcel č. 736/1, 736/2, 736/3, 736/4, 733/1 a 1397, k. ú. Havlovice, navrhovatel prohlašuje, že se i přes tuto skutečnost stále cítí být jejich skutečným vlastníkem. O určení vlastnictví je v současné době u Okresního soudu v Trutnově veden soudní spor č. 5 C 464/2007.

Vyjádření odpůrce k formě rozhodnutí o námitkách, jeho doručování a k možnosti odvolání proti němu navrhovatel nechce komentovat a ponechává na soudu, aby posoudil, zda došlo nebo nedošlo k porušení zákona. Pokud jde o vyjádření odpůrce v části, kde se uvádí, že podání navrhovatele označené jako odvolání proti rozhodnutí o námitkách bylo podle svého obsahu vyhodnoceno jako podnět k přezkumnému řízení předmětného opatření obecné povahy, a bylo postoupeno Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje, k tomu navrhovatel uvádí, že se jedná ze strany odpůrce o nesprávné pochopení zákona, neboť podle § 60 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., nelze vymezení zastavěného území změnit v přezkumném řízení podle správního řádu. Krajský úřad samotné přezkumné řízení dosud nezahájil, avšak ani po jeho případném provedení nemůže být jeho výsledkem změna nebo zrušení napadeného opatření obecné povahy.

Z uvedených důvodů navrhovatel trvá na původním návrhu na zrušení opatření obecné povahy – vymezení zastavěného území obce Havlovice.

Odpůrce se dále vyjádřil k doplnění návrhu navrhovatele, a to přípisem ze dne 24. 4. 2008. V tomto přípisu uvedl, že nelze tvrdit, že předmětným opatřením obecné povahy došlo ke zkrácení práv navrhovatel tím, že by na parcele p. č. 736/1, k. ú. Havlovice, nemohl provést napojení kanalizační přípojky na inženýrské sítě, neboť dle § 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb. je na nezastavěném území možné v souladu s jeho charakterem umístit stavby a jiná opatření pro technickou infrastrukturu, a i když nelze předjímat výsledek k tomu potřebných správních řízení, lze mít za to, že umístění kanalizační přípojky a její připojení na kanalizaci na parcele p. č. 736/1, k. ú. Havlovice, by mohlo být povoleno. Dále odpůrce uvádí, že pokud jde o parcelu p. č. 733/4, k. ú. Havlovice, k níž má být podle navrhovatele připojena část parcely p. č. 736/1, k. ú. Havlovice, kterou chtěl navrhovatel darovat dceři za účelem stavby rodinného domu, odbor výstavby MěÚ Trutnov vydal dne 3.10.2007 pouze souhlas s oddělením části parcely p. č. 736/1, k. ú. Havlovice, ale nikoliv souhlas s následným přičleněním této oddělené části k parcele č. 733/4, k. ú. Havlovice. Před vydáním předmětného opatření obecné povahy nebylo možné na parcele 736/1, k. ú. Havlovice, jako nezastavitelném území, vybudovat rodinný dům s ohledem na ustanovení § 18 odst. 6 stavebního zákona, po vydání předmětného opatření obecné povahy není možné na parcele 736/1, k. ú. Havlovice, jako nezastavitelném území vybudovat rodinný dům, nyní však s ohledem na ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona.

Na nařízeném soudním jednání účastníci setrvali na svých procesních stanoviscích.

Nad rámec skutečností uvedených v návrhu a jeho doplnění, jakož i ve vyjádření k vyjádření odpůrce, navrhovatel poukázal na § 59 odst. 1 stavebního zákona, podle něhož bylo povinností obce předat úřadu územního plánování kopii katastrální mapy příslušného území a kopii mapy s vyznačeným intravilánem, pokud není intravilán vyznačen v katastrální mapě. Jak vyplývá z mapové přílohy k návrhu nového vymezení hranice zastavěného území obce Havlovice, byl v ní intravilán takto vyznačen. Návrh měl zpracovávat úřad územního plánování (MěÚ Turnov). K pochybení a k porušení § 58 odst. 2 stavebního zákona došlo právě na tomto úřadu, který podle navrhovatele nepochopil, že ze zákona musejí být do zastavěného území zahrnuty všechny pozemky v intravilánu obce, s výjimkou v zákoně výslovně specifikovaných druhů pozemků. Na pozemky, kterých se návrh dotýká, se však tato výjimka nevztahuje, a proto měly být do zastavěného území zahrnuty. Dále upozornil na to, že v opatření obecné povahy se uvádí, že byl návrh projednán, nová hranice zastavěného území byla odsouhlasena na neveřejném jednání zastupitelstva obce dne 19. 7. 2007, a návrh byl dále projednán při místním šetření 21. 8. 2007. Je konstatováno, že žádný z dotčených orgánů nevznesl k předloženému návrhu připomínky. Další místní šetření proběhlo 13. 12. 2007 a následně byl návrh zastavěného území projednáván a schválen zastupitelstvem na veřejném zasedání 19. 12. 2007. Tam navrhovatel uplatnil své námitky, plán zastavěného území však byl předložen k nahlédnutí pouze o přestávce jednání bez toho, že by se námitkami účastníků zasedání zastupitelstvo zabývalo. Navrhovatel žádá, aby jako důkaz byl použit zápis z toho jednání. Připomíná, že námitky k návrhu zastavěného území podal 4. 10. 2007, přičemž v rozhodnutí o námitkách je uvedeno ohledně označených parcel, že po konzultaci s dotčenými orgány z úseku životního prostředí a ochrany krajiny nebyly do zastavěného území zahrnuty. Závěry z těchto konzultací, ani jejich obsah nebyly však uvedeny. Jeho odvolání proti rozhodnutí o námitkách bylo postoupeno Krajskému úřadu Královhradeckého kraje k přezkumnému řízení, vzdor jeho námitkám k návrhu zastavěného území a odvolání proti rozhodnutí o námitkách, však nebylo do dnešního dne usnesení o zahájení přezkumného

řízení vydáno. Dále navrhovatel odkazuje na čl. IV. rozhodnutí o námitkách a dodává, že při ústním jednání na krajském úřadu bylo poukazováno mimo jiné na argument uvedený ve stanovisku odboru životního prostředí, který poukázal na to, že zmíněný – blíže nespecifikovaný pozemek - tvoří přitom spádnici pro odtok vod při jarním tání a v období přívalemých dešťů. Jeho námitky se však týkaly celkem 7 pozemkových parcel, z nichž je voda odváděna zcela bez problémů dešťovou kanalizací, která je v majetku obecního úřadu. Odpůrce přitom ve svém vyjádření uvádí, že dotčené orgány ochrany přírody a ochrany zemědělského půdního fondu požadovaly nezahrnout do zastavěného území pouze p. p. č. 736/1, avšak úřad územního plánování toto rozšířil i na další pozemky, aby dosáhl rozměru, s nímž počítá stavební zákon v § 2 u nezastavitelných zemědělských pozemků.

Zástupce odpůrce poukázal na to, že v řízení bylo postupováno podle § § 59 a 60 stavebního zákona, a jako podklad bylo použita mapa, která zahrnovala předmětné katastrální území obce - její intravilán. Zákon rozlišuje 3 stádia zpracování návrhu zastavěného území, návrh musí být upraven v souladu se stanovisky dotčených orgánů a dotčených osob. To v projednávané věci bylo splněno. Součástí posouzení musí být i porovnání souladu vymezení zastavěného území s předchozím stavem, tj. zahrnutými pozemky v intravilánu plus dalšími pozemky, které sem mají být zahrnuty. To bylo vzato jako podklad a s ohledem na stanovisko orgánu ochrany přírody byly sporné pozemky vyňaty ze zastavěného území jako pozemky nezastavitelné. Pokud navrhovatel zpochybňuje projednání na zastupitelstvu obce pak je nutno upozornit, že šlo o jednání pouze informativní, neprovádělo se žádné šetření či dokazování. Pokud jde o rozhodování o námitkách, zákon nepředpokládá samostatné rozhodnutí, lze je vypořádat současně s vydáním opatření obecné povahy. Co se týče dešťové kanalizace, ta je umístěna na okraji pozemku, tak aby mohla vtéct do kanalizace, takže i tato námitka není na místě. Pokud navrhovatel namítá, že v opatření obecné povahy je uvedena pouze pozemková parcela č. 736/1, tak je nutno uvést, že tento pozemek rozlohou přesahuje všechny ostatní a splňuje sám o sobě podmínky § 2 stavebního zákona a pokud dále namítá, že jeden z pozemků konkrétně č. 1397 nepatří do zemědělského půdního fondu, tak je třeba uvést, že jde o zatravněnou polní cestu, která odděluje ostatní pozemky od dřívějšího nezastavěného území.

Navrhovatel k tomu dodal, že pozemek č. 736/1 je pozemkem zastavěným a to celý, a nesouhlasí proto v tomto směru s vyjádřením zástupce odpůrce o způsobu vedení dešťové kanalizace.

Zástupce odpůrce dodal, že v dané věci bylo vydáno rozhodnutí o umístění technické infrastruktury na nezastavitelných pozemcích, což ještě neznamená, že by se jednalo o součást zastavěného území.

K dotazu soudce zpravodaje navrhovatel uvedl, že pokud ve svém vyjádření namítal, že pozemkové parcely č. 736/1, 736/2, 736/3, 736/4 a 733/1 nejsou zemědělskými pozemky a nejsou takto obhospodařovány, pak to usuzuje z toho, že byly dříve součástí farmářských bloků, avšak jejich účinnost již skončila. K rozhodnutí o odnětí těchto pozemků ze zemědělského půdního fondu nedošlo.

Při posuzování podaného návrhu Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky, za nichž může jednat ve věci. Dospěl při tom k závěru, že má pravomoc rozhodnout o návrhu a je k tomuto i věcně příslušný, návrh sám je přípustný, účastníci a zástupce odpůrce mají procesní způsobilost, navrhovatel splnil předepsanou povinnost tvrzení o zkrácení na právech. O těchto skutečnostech ostatně není mezi účastníky sporu. Soud se však musel

speciálně zabývat otázkou, zda navrhovatel není k podání návrhu osobou zjevně neoprávněnou ve smyslu ust. § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. v souvislosti s ust. § 60 odst. 1 stavebního zákona.

Při řešení této otázky vycházel soud ze své dosavadní judikatury, především z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59, publikovaného pod č. 1043/2007 ve Sbírce rozhodnutí NSS. Podle tohoto rozsudku *lze odmítnutí návrhu z důvodu, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou vybrat případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným případům nedostatku legitimace hmotné, který je zjištělný bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného.* O takový případ půjde např. tehdy, jestliže žalobce (navrhovatel) tvrdí porušení práva, jehož již pojmově vůbec nemůže být nositelem (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 6. 1995 č. j. 6 A 56/94), nebo tehdy, pokud napadeným rozhodnutím vůbec nebylo rozhodováno o jeho právech či povinnostech, jejichž zkrácení tvrdí (usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 10. 1994 č. j. 6 A 255/93 - 18). *Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat. I v případě, že nedostatek aktivní legitimace posléze vyjde najevo, musí o věci rozhodnout rozsudkem.*

V projednávané věci je veden spor o to, jak byly napadeným opatřením obecné povahy kvalifikovány pozemky p. č. 736/1, 736/2, 736/3, 736/4, 733/1 a 1397, k. ú. Havlovice, o nichž odpůrce uvádí, že navrhovatel není vlastníkem ani jedné z těchto parcel, zatímco navrhovatel, prohlašuje, že se i přes tuto skutečnost stále cítí být jejich skutečným vlastníkem, přičemž vede spor o neplatnost jejich prodeje.

Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní legitimace navrhovatele k předmětnému řízení vychází z ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kde se uvádí, že: *Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může podat ten, kdo tvrdí že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem zkrácen.* Nejvyšší správní soud je toho názoru, že takto tvrdit zkrácení na svých právech může jen ten, komu přísluší ochrana před zkrácením na jeho právech již v řízení o opatření obecné povahy před správním orgánem. Tam přichází v úvahu uplatnění námitek, přičemž § 60 odst. 1 stavebního zákona uvádí, že námitky proti návrhu zastavěného území mohou podat pouze vlastníci pozemků zahrnovaných do zastavěného území, či vyjmutých z nich, a vlastníci sousedních pozemků. I když navrhovatel rozporuje, jakým způsobem bylo napadeným opatřením obecné povahy kvalifikováno celkem šest pozemků, z obsahu jeho argumentace je zřejmé, že namítané dotčení na jeho právech souvisí především s pozemkem p.č. 736/1, k. ú. Havlovice. Tento pozemek, jak vyplývá z obsahu spisu, je bezprostředně sousedícím pozemkem s parcelou p. č. 733/4, k. ú. Havlovice, zahrnutou do předmětného vymezení zastavěného území, kterýžto pozemek je ve vlastnictví navrhovatele. Za tohoto stavu věci, a to bez ohledu na spor o neplatnost prodeje navrhovatelem označovaných dotčených pozemků a jeho budoucí výsledek, je Nejvyšší správní soud toho názoru, že navrhovatel k podání návrhu na zrušení předmětného vymezení zastavěného území, jako opatření obecné povahy, procesně legitimován je.

Poté Nejvyšší správní soud přistoupil k meritornímu posouzení námitek navrhovatele.

Z dokumentace předložené odpůrcem a z obsahu spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že usnesením rady obce Havlovice č. 12/2007, přijatým na zasedání dne 20. 12. 2007, bylo ve smyslu ustanovení § 6 odst. 6 písm. a), §§ 58, 59 a 60 stavebního zákona, a za použití § 171 až 174 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), vydáno vymezení zastavěného území obce Havlovice. Nepochybně se jednalo o opatření obecné povahy podle § 59 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož se vymezení zastavěného území (které se samostatně může pořizovat tam, kde není vydán územní plán) vydává formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

Součástí odůvodnění textové části předmětného opatření obecné povahy je rozhodnutí o námitkách vlastníků pozemků, dotčených provedeným vymezením zastavěného území. Z obsahu spisového materiálu bylo zjištěno, že opatření obecné povahy - vymezení zastavěného území obce Havlovice, bylo na úřední desce obecního úřadu Havlovice vyvěšeno dne 21. 12. 2007 a sejmuto dne 9. 1. 2008. Předmětné opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 7. 1. 2008.

Navrhovatel nejprve namítal, že správním orgánem nebylo vydáno samostatné rozhodnutí o jeho námitkách, a nebylo také rozhodnuto o jeho odvolání proti obsahu rozhodnutí o námitkách, o němž se později dozvěděl. Vznasl také výhradu proti tomu, že bylo jeho odvolání vyhodnoceno jako podnět k přezkumnému řízení opatření obecné povahy, neboť ve spojení s § 60 odst. 6 stavebního zákona, nelze v přezkumném řízení vymezení zastavěného území změnit, a podle jeho názoru je nelze ani zrušit, a proto přezkumné řízení pozbývá smyslu.

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že řízení o vydání vymezení zastavěného území jako opatření obecné povahy se řídí správním řádem, ve spojení se stavebním zákonem, přičemž podle § 172 odst. 5 správního řádu se rozhodnutí o námitkách uvádí jako součást odůvodnění opatření obecné povahy, samostatně se nevyhotovuje, a nelze se proti němu odvolat.

Předmětné opatření obecné povahy je součástí spisu, a vyplývá z něj, že o předmětných pozemcích bylo přes námitky navrhovatele rozhodnuto tak, jak navrhovatel uvádí. Nejvyšší správní soud z obsahu opatření obecné povahy zjistil, že odůvodnění obsahuje rozhodnutí o námitkách více osob, včetně negativního rozhodnutí o námitkách navrhovatele. Nelze-li se proti tomuto rozhodnutí odvolat, nelze ani důvodně vytýkat správnímu orgánu, že o podaném odvolání meritorně nerozhodl a zvolil postup, který správní řád předvídá pro případ tzv. nepřipustných odvolání (§ 92 správního řádu).

Namítal-li navrhovatel, že v přezkumném řízení nelze vymezení zastavěného území jako opatření obecné povahy nejen změnit, ale ani zrušit, k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, i když tato otázka není předmětem jeho nynějšího rozhodování, že toto tvrzení navrhovatele nemá oporu v právní úpravě. Zatímco změna opatření obecné povahy v přezkumném řízení výslovně vyloučena je, pak příp. zrušení opatření obecné povahy právní úpravou vyloučeno není.

Navrhovatel také poukázal na to, že v opatření obecné povahy se uvádí, že byl návrh projednán a rozsah nové hranice zastavěného území byl odsouhlasen na neveřejném jednání zastupitelstva obce dne 19. 7. 2007, dále byl projednán při místním šetření 21. 8. 2007, kde bylo konstatováno, že žádný z dotčených orgánů nevznese k předloženému návrhu připomínky. Další místní šetření proběhlo 13. 12. 2007 a následně byl návrh zastavěného území projednáván a schválen zastupitelstvem na veřejném zasedání 19. 12. 2007. Tam navrhovatel uplatnil své námitky, plán zastavěného území však byl předložen k nahlédnutí pouze o přestávce jednání bez toho, že by se námitkami účastníků zasedání zastupitelstva zabývalo. Námitky k návrhu zastavěného území navrhovatel podal již 4. 10. 2007, přičemž v rozhodnutí o námitkách je uvedeno ohledně označených parcel, že po konzultaci s dotčenými orgány z úseku životního prostředí a ochrany krajiny nebyly do zastavěného území zahrnuty. Závěry z těchto konzultací, ani jejich obsah nebyly však podchyceny.

Pro posouzení těchto námitek je podle názoru Nejvyššího správního soudu podstatné především to, že stavební zákon svěřuje vydání vymezení zastavěného území jako opatření obecné povahy radě obce (§ 6 odst. 6 písm. a/ stavebního zákona) na základě návrhu zpracovaného a projednaného úřadem územního plánování. Úřad územního plánování návrh projednává na místním šetření (§ 59 stavebního zákona), k němuž je zvána dotčená obec

a dotčené orgány státní právy. Dotčené orgány uplatní svá stanoviska do 30 dnů ode dne místního šetření. Právní úprava dále předpokládá, že úřad územního plánování poté upraví návrh vymezení zastavěného území v souladu se stanovisky dotčených orgánů, popřípadě s výsledky řešení rozporů a vede řízení o jeho vydání (§ 60 stavebního zákona). Návrh vymezení zastavěného území se zveřejní a vystaví u příslušné obce. Námitky mohou podat pouze vlastníci pozemků v obvodu vymezení zastavěného území a vlastníci sousedících pozemků. Dojde-li na základě řízení ke změně návrhu, projedná úřad územního plánování tuto změnu s dotčenou obcí a dotčenými orgány na místním šetření.

Takto také bylo v řízení postupováno, a je tedy zcela nerozhodné, že při místním šetření 21. 8. 2007 žádný z dotčených orgánů nevznesl k předloženému návrhu připomínky. Svoje připomínky a stanoviska, jak vyplývá z obsahu spisu, dotčené orgány podaly ve stanovené lhůtě v návaznosti na konání prvního místního šetření, poté byl, a to i s přihlédnutím k námitkám návrh upraven, a konalo se v pořadí druhé místní šetření, jehož se opět zúčastnila dotčená obec a dotčené orgány státní správy. Nutno zdůraznit, že rada obce poté vymezení zastavěného území vydává v tzv. přenesené působnosti (§ 5 odst. 2 stavebního zákona), a jednání rady obce je neveřejné (§ 101 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Zastupitelstvu obce projednávání vymezení zastavěného území v obcích, kde je zřízena rada obce, nepřísluší a proto se v projednávané věci ani námitkami účastníků zabývat nemohlo, a pokud tak zastupitelstvo obce učinilo, jeho závěry nemohly mít žádné (ať již kladné, či záporné) právní důsledky. Navrhovatel tedy nemohl být na svých právech zkrácen tím, že se námitkami účastníků zasedání zastupitelstva nezabývalo.

Pokud jde o námitku, že dotčené parcely nebyly, jak je konstatováno v předmětném opatření obecné povahy, do zastavěného území zahrnuty po konzultaci s dotčenými orgány z úseku ochrany životního prostředí a ochrany krajiny, avšak závěry z těchto konzultací, ani jejich obsah, nebyly uvedeny, pak je třeba navrhovateli dát částečně za pravdu v tom, že obsah konzultací nebyl blíže rozveden, avšak nelze souhlasit, že by závěr učiněný v odůvodnění předmětného opatření obecné povahy nebyl opodstatněný, popř. neodpovídal obsahu spisu. Odůvodnění rozhodnutí o námitce navrhovatele je v opatření obecné povahy skutečně strohé, z obsahu spisu však jednoznačně vyplývá, že odbor životního prostředí MěÚ Trutnov jako orgán ochrany přírody a orgán ochrany zemědělského půdního fondu ve svém stanovisku ze dne 5.9.2007 výslovně uvedl: *Z hlediska našich působností soubhlasíme s navrženým rozšířením zastavěného území obce Havlovice v k. ú. Havlovice, s výjimkou pozemku p.č. 736/1, k. ú. Havlovice, který požadujeme z navrženého zastavěného území vyloučit. Tento pozemek je značně svažitéj, navazuje na okolní zemědělské pozemky, které jsou včetně tohoto zemědělsky využívány. Pozemek tvoří přirozenou spádnicí pro odvod vody při jarních táních a v období příválových dešťů.* Podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona jsou stanoviska dotčených orgánů pro vydávání opatření obecné povahy podle tohoto zákona závazná. Toto stanovisko navíc koresponduje i zájmu na ochraně takovýchto zemědělských pozemků tak, jak je vyjádřen v zásadách ochrany zemědělského půdního fondu, jmenovitě v § 4 písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (*co nejméně narušovat organizaci zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací*).

Věcně se navrhovatel, jak bylo výše uvedeno, dovolával zkrácení na svých právech tím, že nezahrnutím uváděných pozemků do zastavěného území je mu znemožněno do budoucna uskutečnit záměr vybudovat na pozemku p. č. 736/1, k. ú. Havlovice inženýrské síť, a dále po uvažovaném připojení části tohoto pozemku k pozemku p. č. 733/4, je mu znemožněno darovat takto nově vytvářenou parcelu své dceři za účelem stavby rodinného domu. Namítá přitom, že označované pozemky byl vyjmuty ze zastavěného území nesprávně jako pozemky zemědělské, ač jimi s ohledem na to, že účinnost farmářských bloků, jejichž byly dříve součástí,



skončila ke dni 13. 4. 2005. Současně namítá, že ač dotčený orgán vznesl výhradu toliko vůči zařazení pozemku p. č. 736/1, k. ú. Havlovice do zastavěného území, opatřením obecné povahy však úřad územního plánování toto rozšířil i na další pozemky, aby dosáhl rozměru, s nímž počítá stavební zákon v § 2 u nezastavitelných zemědělských pozemků. Dotčené pozemky měly být v zastavěném území ponechány, neboť jsou součástí intravilánu.

K tomu Nejvyšší správní soud souhrnně uvádí, že platný stavební zákon požaduje pro určitá rozhodování stavebního úřadu existenci vymezeného či vymezených zastavěných území. Zastavěné území se zpravidla vymezuje v územním plánu a aktualizuje se jeho změnou. Územní plán přitom současně řeší řadu dalších otázek. Stavební zákon zároveň stanoví, že pokud obec nemá územní plán, může požádat úřad územního plánování o samostatné pořízení vymezení zastavěného území. Tato procedura je méně složitá a časově zpravidla také rychlejší, než procedura pořízení, projednání a vydání územního plánu, a tam, kde aktuálně není třeba řešit jiné otázky (které územnímu plánu přísluší), je pro vymezení zastavěného území uváděný samostatný jednodušší postup plnohodnotnou alternativou.

Stavební zákon přitom počítá s tím, že v obci, která nemá zastavěné území vymezené územním plánem nebo uváděným samostatným postupem jeho vymezení, je zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. 9. 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí jako tzv. intravilán. Takto byly za zastavěné části obcí (intravilán) prohlášena souvisle zastavěná území obcí vyhláškou č. 97/1966 Sb. ke dni účinnosti zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, což bylo právě ke dni 1.9.1966. Takto vymezená zastavěná území potvrdila později i vyhláška č. 142/1976 Sb., a nyní totéž učinil i stavební zákon (zákon č. 183/2006 Sb.). Přirozeně takto vymezené či vymezované zastavěné území v mezidobí přestalo odpovídat postupně se vyvíjejícím potřebám a v některých případech i realitě zastavěného území, a je třeba zastavěné území vymezovat nově. K tomu lze podle aktuálně platné právní úpravy, jak bylo výše poznamenáno, vedle územního plánu, přistoupit i uváděným samostatným postupem, jímž se vymezí zastavěné území a vydá se jako opatření obecné povahy.

Při vymezování zastavěného území takovým samostatným postupem se s vychází zejména z § 58 stavebního zákona a jmenovitě se postupuje podle § § 59 a 60 stavebního zákona.

*Podle § 58 odst. 2 stavebního zákona se do zastavěného území zahrnují pozemky v intravilánu, s výjimkou vinic, chmelnic, pozemků zemědělské půdy určených pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zabradnictví) nebo pozemků přiléhajících k hranici intravilánu navrácených do orné půdy nebo do lesních pozemků, a dále pozemky vně intravilánu, a to zastavěné stavební pozemky, stavební proluky, pozemní komunikace nebo jejich části, ze kterých jsou vjezdy na ostatní pozemky zastavěného území, ostatní veřejná prostranství, další pozemky, které jsou obklopeny ostatními pozemky zastavěného území, s výjimkou pozemků vinic, chmelnic a zabradnictví.*

Při vymezování zastavěného území tak požívají zvláštní ochrany *vinice, chmelnice, pozemky zemědělské půdy určené pro zajišťování speciální zemědělské výroby (zabradnictví) nebo pozemky přiléhající k hranici intravilánu navrácené do orné půdy*, které do zastavěného území nelze zahrnout, a nepřichází v úvahu tak jejich zastavění. Tyto pozemky mají v důsledky nezahrnutí do zastavěného území povahu *nezastavěného území*.

Do jisté míry obdobně nepřichází v úvahu zastavění ani tzv. nezastavitelných pozemků, které vymezuje § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, kde se uvádí: *nezastavitelným pozemkem je pozemek, jenž nelze zastavět na území obce, která nemá vydaný územní plán, a to za 1. pozemek veřejné zeleně a parku, sloužící obecnému užívání, za 2. v intravilánu zemědělský pozemek nebo soubor sousedících zemědělských pozemků o výměře větší než 0,5 ha, s tím, že do tohoto souboru zemědělských pozemků*

*se nezabrnují zabrazení o výměře menší než 0,1 ha a pozemky, které jsou součástí zastavěných stavebních pozemků, a za 3. v intravilánu lesní pozemek nebo soubor sousedících lesních pozemků o výměře větší než 0,5 ha.*

Obdobnost režimu *nezastavěných území a nezastavitelných pozemků* z hlediska jejich ochrany v územním plánování a navazujících řízeních podle stavebního zákona je dále dovoditelná z § 18 odstavec 4 stavebního zákona, zdůrazňujícího zájem na ochraně nezastavěných území a nezastavitelných pozemcích, a dále z § 18 odst. 5 a 6 stavebního zákona, jimiž se jak na nezastavěných územích, tak na nezastavitelných pozemcích jmenovitě výrazně limitují možnosti umístování staveb či zařízení.

Navrhovatel namítá, že tím, že byly dotčené pozemky vyjmuty ze zastavěného území, bylo mu znemožněno realizovat své budoucí stavební záměry na pozemku parc. č. 736/1, k. ú. Havlovice, resp. na jeho části, a to proto, že na ně v tomto důsledku dopadá režim nezastavěného území. Navrhovatel však opomíjí, že předmětný pozemek, jakož i shora uváděné navazující pozemky, s výjimkou pozemku p. č. 1397, jsou pozemky zemědělskými, splňujícími parametry pozemků uvedených v § 2 odst. 1 písm. e), bod 2 stavebního zákona, jako takové jsou nezastavitelné, a požívají dokonce o něco přísnější ochrany, než pozemky v nezastavěném území.

Navrhovatel si přesto patrně této skutečnosti částečně vědom byl, když ve svém doplňujícím podání ze dne 21. 4. 2008 namítal, že předmětné pozemky nejsou pozemky zemědělskými a argumentačně odkázal na to, že tyto pozemky byly dříve součástí tzv. farmářských bloků, avšak jejich účinnost skončila ke dni 13. 4. 2005. K tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že tzv. farmářské bloky a jejich evidence slouží nikoliv k právně autoritativní kategorizaci půdy, ale toliko k evidenci zemědělské půdy ve spojení s jejím zemědělským využíváním a s dotační politikou, orientovanou na podporu zemědělské výroby. Tzn., že skutečnost, že účinnost farmářských bloků, jejichž součástí dotčené pozemky dříve byly, skončila, ještě neznamená, že tyto pozemky přestaly být pozemky zemědělskými. Pro povahu či charakter dotčených pozemků jako pozemků zemědělských je rozhodující určení jejich druhu ve smyslu účelové kategorizace půdy podle pravidel stanovených zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu, s tím, že určený druh pozemku je také evidovaným údajem v katastru nemovitostí.

Ve spisu se nachází výpis z katastru nemovitostí ze dne 9. 4. 2008, kde je u pozemků p. č. 733/1, 736/1, 736/2, 736/3, 736/4, k. ú. Havlovice, uveden jako druh těchto pozemků trvalý travní porost, s vyznačeným způsobem ochrany – zemědělský půdní fond. Soud při ústním jednání učinil dotaz na navrhovatele, zda je mu známo, že orgán ochrany přírody příp. rozhodl o odnětí těchto pozemků ze zemědělského půdního fondu a citovaný zápis v katastru tak neodpovídá skutečnosti. Navrhovatel odpověděl, že mu nic takového není známo. Nejvyšší správní soud tak za situace, kdy ani jinak z obsahu spisu nezjistil, že by se již o zemědělské pozemky nejednalo, nadále ve vztahu k těmto pozemkům postupoval tak, že o zemědělské pozemky jde a danou námitku navrhovatele shledal nedůvodnou.

Pokud jde o námitku navrhovatele, že ač dotčený orgán vznesl výhradu toliko vůči zařazení pozemku p. č. 736/1, k. ú. Havlovice do zastavěného území, opatřením obecné povahy však úřad územního plánování toto rozšířil i na další pozemky, aby dosáhl výměry, s níž počítá stavební zákon v § 2 u nezastavitelných zemědělských pozemků, k tomu Nejvyšší správní soud konstatuje, že z citovaného výpisu z katastru nemovitostí zjistil, že samotný pozemek p. č. 736/1, k. ú. Havlovice splňuje svojí rozlohou 8 219 m<sup>2</sup> podmínku § 2 odst. 1 písm. e) bod 2 stavebního zákona, a tato námitka se tak ve spojení s uvedeným zjištěním jeví jako ryze účelová. Nehledě k tomu, že navrhovatel se cítí být dotčen na svých právech ve spojení s režimem toliko právě tohoto pozemku, tj. pozemku p. č. 736/1 k. ú. Havlovice.

Navrhovatel konečně argumentuje tím, že předmětné pozemky neměly být vyjmuty ze zastavěného území, ale měly v něm být ponechány s ohledem na to, že byly součástí intravilánu a § 58 odst. 2 stavebního zákona je mezi výjimečnými či vyjímanými pozemky ze zastavěného území nevyjmenovává.

V této otázce musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že vztah § 58 odst. 2 stavebního zákona, uvádějícího pozemky nezahrnutelné do zastavěného území, a § 2 odst. 1 písm. e) stavebního zákona, vymežujícího nezastavitelné pozemky, není v zákoně výslovně uveden a je potom otázkou, zda nezastavitelné pozemky mají být pro svoji povahu ze zastavěného území také vyjmuty, nebo zda v něm mají být ponechány, ale mají být výslovně vyznačeny jako nezastavitelné, na nichž nelze umístit stavby či zařízení s výjimkami předvídanými § 18 odst. 6 stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud se výkladem právní úpravy v této otázce přiklonil k názoru navrhovatele, že dotčené pozemky jako pozemky nezastavitelné neměly být ze zastavěného území vyjmuty, ale měly být v rámci vymežovaného zastavěného území toliko vyznačeny jako pozemky nezastavitelné. Nicméně toto pochybení rady obce Havlovice, které mělo původ v již nesprávně zpracovaném návrhu úřadem územního plánování, zůstalo zcela bez vlivu na tvrzené dotčení práv navrhovatele. To z toho důvodu, že Nejvyšší správní soud nesouhlasí s navrhovatelem v tom, že kdyby tyto pozemky ze zastavěného území vyjmuty nebyly, byly by obecně zastavitelné. Omezení zastavitelnosti předmětných pozemků vyplývá přímo ze zákonné úpravy, z § 2 odst. 1 písm. e) bod 2 stavebního zákona, a to ve spojení s jejich druhem a způsobem jejich ochrany, a to jmenovitě právě v podmínkách, jimiž se vyznačuje posuzovaná věc, tj. na území obce, která nemá územní plán.

Věcné dotčení, resp. zkrácení na svých právech navrhovatel spatřuje ve zmaření jeho připravovaných či uvažovaných stavebních záměrů na pozemku p. č. 736/1, k. ú. Havlovice, resp. na jeho části. Jak bylo výše podáno, nemožnost obecného zastavění dotčeného pozemku nebyla založena předmětným opatřením obecné povahy, ale vyplývá přímo ze stavebního zákona, který daný pozemek podřazuje režimu nezastavitelných pozemků. Tzn., že to, že dotčený pozemek nebylo možné obecně zastavět, platilo již před vydáním předmětného opatření obecné povahy, a to by platilo i nadále, pokud by dané opatření obecné povahy nebylo vůbec vydáno.

Z uvedeného tedy plyne, že vzdor tomu, že dotčené pozemky č. 736/1, 736/2, 736/3, 736/4, 733/1 a 1397, k. ú. Havlovice, neměly být ze zastavěného území vyjmuty, nýbrž že tyto pozemky, s výjimkou pozemku p. č. 1397, k. ú. Havlovice, měly být ve vymezeném zastavěném území „toliko“ vyznačeny jako nezastavitelné, navrhovatel nemohl být a také nebyl vydáním předmětného opatření obecné povahy na svých právech nijak zkrácen.

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud ještě uvádí, že pokud jde o záměr navrhovatele vybudovat na pozemku p.č. 736/1, k.ú. Havlovice přípojku inženýrských sítí, jeho realizaci nelze (po příslušném řízení) předem zcela vyloučit, a to nejen proto, že navrhovatel uvádí, že disponuje územním rozhodnutím o umístění stavby takové přípojky, ale dále zejména proto, že výjimečné umístění technické infrastruktury stavební zákon jak v nezastavěných územích, tak na nezastavitelných pozemcích (§ 18 odst. 5, 6) připouští. Naproti tomu záměr navrhovatele o případné výstavbě rodinného domu jeho dcery na části pozemku p.č. 736/1, k.ú. Havlovice v úvahu, s ohledem na samotnou zákonnou ochranu nezastavitelných pozemků, jako dále i nezastavěného území (§ 18 odst. 6, odst. 5 stavebního zákona), zcela zjevně za současného stavu nepřichází.

Ze všech uvedených důvodů tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není důvodný. V souladu s ustanovení § 101d odst. 2 věty druhé s. ř. s. jej proto rozsudkem zamítl.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá na náhradu nákladů řízení žádný z účastníků právo.

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

V Brně dne 29. dubna 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu