ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. L. Z.,** zastoupen Mgr. Martinem Začalem, advokátem, se sídlem třída Svobody 43/39, Olomouc, **b) B. Z.,** proti odpůrci: **obec Hutisko - Solanec**, se sídlem Hutisko - Solanec 512, zastoupen Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele a) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 27. 6. 2017, č. j. 73 A 2/2017 – 80,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Navrhovatel a) **je povinen** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupkyně Mgr. Jany Zwyrtek Hamplové, advokátky.

Odůvodnění:

I.

[1] Návrhem podaným u Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci se navrhovatelé domáhali zrušení územního plánu obce Hutisko - Solanec (dále jen „ÚP“) vydaného jako opatření obecné povahy (dále jen „OOP“) č. 01/2016, eventuelně zrušení části ÚP týkající se (I) vymezení místní obslužné komunikace jako plochy pro silniční dopravu na pozemcích navrhovatelů parc. č. st. X zastavěná plocha a nádvoří, jehož součástí je stavba bez č. p./č. e. zemědělská usedlost, parc. č. X, vše v k. ú. S., zapsáno na LV č. X u Katastrálního úřadu pro Zlínský kraj, Katastrálního pracoviště Valašské Meziříčí, a zařazení těchto specifikovaných pozemků do plochy pro silniční dopravu (DS), (II) zařazení pozemku navrhovatelů parc. č. st. X, jehož součástí je stavba bez č. p./ č. e. zemědělská usedlost, v k. ú. S. do plochy pro rodinou rekreaci (RI), (III) nezakreslení

vnitřního členění pozemku parc. č. st. X v k. ú. S., na němž nejsou zakresleny stavební plochy a stavební objekty.

[2] Uvedeným OOP byl vydán ÚP, který obsahuje textovou část a grafickou část. ÚP řeší též pozemek parc. č. st. X, jehož součástí je stavba bez č. p./č. e. zemědělská usedlost (dále jen „stavební pozemek“) a dále pozemky parc. č. X (dále jen „pozemky navrhovatelů“), vše v k. ú. S., které jsou ve spoluvlastnictví navrhovatelů a L. Z. ml. Uvedený stavební pozemek je v ÚP zařazen do plochy RI – plochy rodinné rekreace a pozemky navrhovatelů jsou zařazeny do ploch DS - plochy pro silniční dopravu.

II.

[3] Rozsudkem ze dne 27. 6. 2017, č. j. 73 A 2/2017 – 80, krajský soud návrh zamítl.

[4] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že námitka vztahující se k procesnímu postupu odpůrce při vydávání napadeného ÚP (doručování a zveřejňování ÚP) není důvodná. Územní plán jakožto OOP byl oznámen veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena na úřední desce dne 19. 12. 2016 a svěšena dne 4. 1. 2017, tedy zákonné podmínky oznámení uvedeného OOP byly splněny. Odpůrce nepochybil, pokud vyvěsil zkrácenou formu ÚP s tím, že sdělil, z čeho se ÚP skládá, kde lze do něj nahlédnout a v jaké lhůtě, a byl zpřístupněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Důvodná též není námitka týkající se tvrzené podjatosti starosty a místostarosty odpůrce a Ing. V. I když je člen orgánu obce vyloučen z rozhodování v konkrétním správním řízení, neznamená to samo o sobě, že je též vyloučen z rozhodování orgánu obce v případě projednávání OOP, které se dotýká zájmů účastníka konkrétního správního řízení, ve kterém je z rozhodování vyloučen člen orgánu obce. Starosta i místostarosta odpůrce, jakožto členové zastupitelstva, mají postavení členů orgánu obce, který má pravomoc přijmout OOP – územní plán. Na jejich podjatost, popř. střet zájmů pamatuje § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Navíc zpravidla nelze z nesplnění povinností podle § 83 odst. 2 uvedeného zákona dovozovat nezákonnost přijatého opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185). Ve vztahu k Ing. V. bylo prokázáno, že tato sice byla v době zpracování ÚP vedoucí příslušného odboru zpracovatele ÚP, avšak neúčastnila se žádných konkrétních úkonů při jeho zpracování a nebyly tak splněny podmínky pro její vyloučení podle § 14 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Pokud se týká námitek navrhovatelů, z odůvodnění ÚP je evidentní, že odpůrce se s jednotlivými námitkami navrhovatelů řádně zabýval a o těchto rozhodl a vypořádal se s nimi. Rozhodnutí odpůrce o námitkách proto není nepřezkoumatelné.

[5] Krajský soud shledal nedůvodnou rovněž námitku týkající se zákresu vnitřního členění stavebního pozemku. Z žádného právního předpisu totiž nevyplývá, že by náležitostí ÚP měla být vnitřní kresba staveb umístěných v hranicích určitého pozemku. Z hlediska ÚP je důležité zachycení jednotlivých ploch. Navíc je zřejmé, že vnitřní členění stavebního pozemku bylo zachováno, byť v grafické části ÚP je vnitřní členění vyznačeno poněkud tenčími, tudíž v určitém formátu méně viditelnými, čárami. Navrhovateli tvrzená absence vnitřního členění stavebního pozemku v ÚP navíc nemohla zasáhnout do jejich práv a povinností.

[6] Pokud se týká námitky směřující k zařazení stavebního pozemku do plochy rekreace individuální RI, odpůrce se při svém rozhodování neopíral pouze o rozhodnutí Okresního národního výboru na Vsetíně ze dne 15. 7. 1977, zn. Výst.6121/77-332/6-Dr., ale vycházel i ze skutečného stavu a poměrně podrobně rozepsal, z jakého důvodu tento konkrétní pozemek nebyl zahrnut do plochy smíšené obytné vesnické (SO.3), kdy pro zónu SO.3 je hlavním využitím bydlení v rodinných domech s možností vyššího podílu hospodářské složky. Odpůrce vycházel ze skutečného stavu užívání nemovitosti, z dosavadního stavu zachyceného v ÚP z roku 1995 a ze skutečnosti, že se předmětný pozemek nachází v II. zóně CHKO Beskydy, kdy není žádoucí změna využití ploch či rozšiřování ploch umožňujících umístění staveb. Navrhovatelé ostatně ani netvrdí, že by stavbu na uvedeném pozemku využívali k bydlení v podobě rodinného domu, pouze tvrdí, že se jedná o stavbu vhodnou trvalému bydlení, což je stav odlišný od způsobu využití plochy SO.3. Navíc je logický postup odpůrce, že v plochách, kde dochází k mísení způsobu využití, zvolí zařazení celé plochy do jednoho způsobu využití podle převážného způsobu využití, aby tak předešel „rozdrolení“ jednotlivých území, které spolu funkčně souvisí, na menší plochy. To však případ stavebního pozemku není, neboť, v jeho blízkosti se nenachází žádné pozemky, které by splňovaly podmínky hlavního účelu – bydlení, naopak, v těsné blízkosti tohoto pozemku se nachází jiný pozemek ve spoluvlastnictví navrhovatelů – p. č. st. X, na kterém stojí budova č. ev. X – objekt rodinné rekreace.

[7] Pokud jde o námitky ohledně zařazení pozemků navrhovatelů do plochy pro silniční dopravu DS, krajský soud zdůraznil, že zařazení pozemku do určité plochy v ÚP neznamená, že je dán titul pro obecné užívání či že by byly určeny právní vztahy k takovým pozemkům. Ohledně předmětné obslužné komunikace, která se má nacházet na pozemcích navrhovatelů, se vedou správní řízení, a to jednak o určení právního vztahu ke komunikaci a jednak o odstranění stavby – rekonstrukce této komunikace. Právě výsledek těchto řízení bude rozhodný pro právní stav, resp. pro faktické využívání těchto pozemků. Odpůrce pak dostatečně zdůvodnil, proč se počítá s uvedenými pozemky navrhovatelů do plochy silniční doprava DS, když vycházel z dlouhodobého užívání této cesty (min. od roku 1950), uvedl, že se jedná o cestu vedoucí k lokalitě Pavlicovo, kde se nachází další objekty rekreace a bydlení, a řádně zdůvodnil, proč není vhodné uvažovat o jiné dopravní spojnici k uvedené lokalitě. Jeho závěry jsou logické a řádně zdůvodněné.

[8] Závěrem krajský soud uvedl, že byly splněny podmínky pro zásah územního plánu do vlastnického práva navrhovatelů. Zařazení stavebního pozemku do plochy RI a pozemků navrhovatelů do plochy DS není zjevně nepřiměřené, nezdůvodnitelné či diskriminační a nejde o zjevný exces.

III.

[9] Proti tomuto rozsudku podal navrhovatel a) [dále jen „stěžovatel“] v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[10] Stěžovatel namítal, že se krajský soud nedostatečně zabýval jeho námitkami o nepřezkoumatelnosti a absence odůvodnění ÚP, a že ze zjištěných skutečností vyvodil mylné závěry. Rozhodnutí krajského soudu je zjednodušené a uvádí pouze paušálními

závěry bez dostatečného zkoumání skutečností. Krajský soud nesprávně posoudil přezkoumatelnost a odůvodnění ÚP. ÚP má být jednoznačný, přehledný a nepřipouštějící různé výklady. ÚP je ale zmatečný a z důvodu absence odůvodnění i nepřezkoumatelný.

[11] Odůvodnění ÚP je vnitřně rozporné a nepostupuje při vymezení ploch ve stejných případech stejně, když v některých případech bere v potaz faktické užívání a v některých pouze výběrově údaje z katastru nemovitostí, například co se týče zařazení ploch do rodinné rekreace nebo do ploch smíšených obytných. Krajský soud zjistil (odst. 2 str. 9 rozsudku), že na pozemcích p. č. st. X, je vždy vedena budova bez č.p. či e.č. jako jiná stavba či zemědělská usedlost. Pozemek stěžovatele p. č. st. X nicméně vykazuje stejné znaky. Fakticita užívání těchto pozemků nebyla v řízení ani v odůvodnění ÚP nijak zachycena či prokazována. Nelze z ní tak vycházet. Závěr krajského soudu, že je zařazení stavebního pozemku do ploch rodinné rekreace odůvodněno, je proto nesprávný. Podle stěžovatele je jediným odůvodněním pouze to, že první výše uvedená skupina pozemků (lokalita Pavlicovo) je početně vyšší a ve vzájemné blízkosti a že jeho stavební pozemek je osamocen. Takové odůvodnění je absolutně nedostatečné a vůči stěžovateli diskriminační. Diskriminační postup odpůrce a důkaz nesprávného a nekoncepčního postupu odpůrce při přípravě ÚP je dán dále tím, že odlišuje plochy stěžovatele jako rekreační od ploch smíšených obytných s odkazem na lokalitu Pavlicovo. Lokalita Pavlicovo byla zařazena do ploch smíšených obytných ve skutečnosti pouze z důvodu, aby v této lokalitě odpůrce tzv. „starousedlíkům“ umožnil snáze dodatečně povolit řadu nepovolených staveb. Pokud zařadil odpůrce lokalitu Pavlicovo do plochy smíšené obytné, měl do stejných ploch zařadit i plochy pozemků stěžovatele (p. č. st. X). Stěžovatel požádal dříve o změnu na stavbu pro rekreaci pouze z důvodu nátlaku místních představitelů, kteří usilovali o umístění nájemce pro užívání nemovitosti. V případě evidence nemovitosti jako rekreační byli navrhovatelé takové povinnosti zbaveni. Pokud odpůrce při stanovení využití do budoucna vycházel z takové informace, konzervoval a zachytil tím pouze neodůvodněnou rozdílnost plochy z minulosti oproti plochám obdobným. Tímto nicméně ale negoval účel samotného územního plánování, kterým není výše uvedená konzervace, ale stanovení využití území do budoucna. Stěžovatel je zařazením stavebních pozemků do plochy rodinné rekreace více omezen, než by tomu bylo v ploše smíšené obytné.

[12] Pozemky navrhovatelů (p. č. X) jsou identifikovány jako plocha pro silniční dopravu (ačkoliv jsou zarostlé a nevyužívané), zatímco pozemky jiných vlastníků (včetně pozemků odpůrce p. č. 2228) stejného druhu a způsobu využití, tak identifikovány nejsou, a to i když jsou fakticky užívány jako pozemní komunikace a slouží jako příjezdová a přístupová komunikace (pozemek p. č. 2228, který je územním plánem řazen do plochy krajinné zeleně, ačkoliv slouží podle katastru i podle skutečnosti jako cesta). Taková úprava ÚP je diskriminační.

[13] Pokud je v ÚP ponechána komunikace, která protíná zastavěný soubor nemovitostí navrhovatelů, aniž by v ÚP byla navržena změna využití takového území (tedy komunikace), jedná se o nepřiměřený zásah. Nikdo by neměl těžit z vlastního ani cizího porušení práva. Jestliže tedy kdokoliv za jakýmkoliv účelem vystavěl bez povolení komunikaci, a odpůrce (obec) jako pořizovatel ÚP, a její občané, tuto komunikaci bez souhlasu stěžovatele využívají a následně tento faktický protiprávní stav odrazí do podoby

ÚP a jeho odůvodnění, jedná se o nepřiměřený zásah do vlastnických práv navrhovatelů v rozporu s dobrými mravy.

[14] Stěžovatel souhlasil s názorem krajského soudu, že v případě podjatosti starosty Ing. Vladimíra Petružely a místostarosty Petra Maléře v (jednom) konkrétním správním řízení nelze *a priori* bez dalšího dovozovat podjatost v jiném správním řízení. Nicméně stěžovatel dokladoval a konkretizoval podjatost uvedených osob i při vydávání opatření obecné povahy, když přímo a samy tyto osoby se subjektivně podjaté cítí a jsou subjektivně přesvědčeni o své systémové podjatosti k navrhovatelům ohledně jakýchkoli řízení vůči nim vedeným, jak vyplývá z námitky vznesené samotným starostou a místostarostou ze dne 27. 1. 2016, č. j. 27/1/2016. Není přitom rozhodné, zda krajský soud používá termín střet zájmů, podjatost je třeba zkoumat u každé osoby podílející se na výkonu pravomoci správního orgánu a opatření obecné povahy je třeba chápat v materiálním pojetí.

[15] Stěžovatel dále nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že nebylo prokázáno, že by komunikace na stavebním pozemku protínala zde stojící zástavbu. Podle ÚP i fakticky komunikace vede ke stavebnímu pozemku, tento protíná a pokračuje dále k lokalitě „Pavlicovo“. Komunikace je běžně využívána osobními i nákladními vozidly a to i přes opakovaný nesouhlas stěžovatele a dalších spoluvlastníků, kteří se snažili takovému užívání zabránit, jelikož doprava přes nádvoří nemovitosti ohrožuje samotný výkon vlastnických práv navrhovatele a dalších spoluvlastníků, jejich bezpečnost, možnost užívat jejich nemovitost, a svými otřesy, hlukem, prachem a dalšími imisemi poškozuje jejich zdraví a majetek.

[16] Ze znaleckého posudku Ing. Vrublovského nevyplývá, že komunikace v jiné trase není možná. V části, kterou vyjmul odpůrce a krajský soud akceptoval, Ing. Vrublovský hovoří toliko obecně, že technické parametry by měly splňovat požadavky ČSN 73 6110 – projektování místních komunikací, a že tento požadavek v horském terénu nelze splnit. Ing. Vrublovský ale dále pokračuje ve svém zjištění a uvádí, že je možné dosáhnout parametrů ČSN 73 6109 – projektování polních cest či případně ČSN 73 6108 – lesní dopravní síť. Na to Ing. Vrublovský navazuje a konstatuje již konkrétně, že pochůzkou v terénu byly vytipovány a nalezeny minimálně tři možné trasy účelové komunikace, které dále v posudku rozvádí. Závěrem pak konstatuje, že šetření prokázalo možnost technického řešení komunikace ve více variantách v příslušných normových parametrech. Odpůrce tedy nezpracoval dostatečně alternativu vedení komunikace po jiných pozemcích, ačkoliv stěžovatel předkládal možné varianty. Je-li možné veřejný zájem (komunikace a silniční plochy) vést přes obecní pozemky, je třeba tomu dát přednost před omezením soukromého vlastnictví. Protiprávnost nemůže být konvalidována tím, že je dlouhodobě akceptována. Proto nelze akceptovat právní závěr krajského soudu, že zařazení pozemků navrhovatelů do plochy DS není zjevně nepřiměřené či diskriminační, když odpůrce vycházel ze stávajícího dlouhodobého protiprávního stavu a tento se akceptuje do podoby územního plánu na úkor vlastnických práv navrhovatelů.

[17] Stěžovatel souhlasí s odůvodněním krajského soudu v tom, že samo zachycení představy odpůrce v ÚP, že něco bude nějak využito, bez dalšího neznamená, že tomu tak ve skutečnosti a fakticky bude, nebo že v případě vyhovění navrhovatelům v jiném řízení o

odstranění stavby nebude možno komunikaci tam se nacházející užívat. Nicméně pozemek bude mít jednou ÚP stanoveno využití a jiné využití nebude možné. I v tomto je nutno spatřovat rozpor s veřejným zájmem, když silniční plochy lze vést přes obecní pozemky. Upravovat pozemky ve vlastnictví navrhovatelů k obecnému užívání za situace, kdy se takovému využití brání, je neúčelné a neodůvodněné. Navrhované úpravy ÚP v této podobě tak ztrácí jakýkoliv smysl.

[18] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a zároveň ve věci sám rozhodl tak, že se výše uvedené opatření obecné povahy ruší a to v rozsahu území pozemků parcel č. st. X.

IV.

[19] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že krajský soud rozhodl správně a zabýval se důkladně i námitkami navrhovatelů. Dále odmítl, že by orgány samosprávy postupovaly v rozporu se zákonem, a vyloučil osobní zájmy kohokoliv. Odpůrce naopak vždy jednal v souladu s dikcí zákona o obcích, tedy vždy hájil veřejný zájem a veřejné statky. ÚP splňuje všechny nároky, které na něj klade zákon. Nelze upírat odpůrci právo na to, aby ovlivňoval své území, samozřejmě v mezích zákona. To, že odpůrce má určité pohnutky, zájmy, vycházející z jeho detailní znalosti svého území a potřeb svých občanů, je čistě jeho samosprávným rozhodnutím, a plně v souladu se zákonem o obcích, který mu to přímo přikazuje. Při přípravě ÚP tedy odpůrce sledoval v souladu s § 2 odst. 2 zákona o obcích rozvoj svého území, potřeby svých občanů a chránil veřejný zájem spočívající v zájmu obce na různém zařazení ploch, které bude prospěšné všem nebo většině občanů obce, resp. bude logicky navazovat i na okolní katastrální území. Přijetí ÚP patří do samostatné působnosti obce, přičemž jde o výhradní pravomoc zastupitelstva obce. ÚP tedy není rozhodnutím jednotlivce, ale kolektivního orgánu. Podjatost jednotlivce tak nemůže věc ovlivnit. Požadavky stěžovatele jsou příliš individuální, názorově podjaté, hájící jen jeho subjektivní zájmy a jsou neadekvátní požadavkům zákona na tento dokument.

V.

[20] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[23] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných

skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 – 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 – 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. Skutečnost, že stěžovatel se závěry krajského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost. V této souvislosti je třeba ještě dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že byl krajský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130). V tomto ohledu napadený rozsudek krajského soudu plně obstojí.

[24] Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře zdůraznil, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem toho musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 – 103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své judikatuře i na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[25] Není pochyb o tom, že rozhodnutí, zda a kdy obec přistoupí ke zpracování územně plánovací dokumentace, je vyhrazeno samostatné působnosti obce [§ 5 odst. 1 a 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“)], což platí i pro jeho konkrétní podobu, která je ve své podstatě výsledkem politického rozhodnutí. Toto oprávnění však není bezbřehé, neboť existují zákonem stanovené podmínky a omezení a v rovině obecné také omezení plynoucí z ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, atd.). V tomto smyslu se vyjádřil Nejvyšší správní soud již například v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 - 73, kde uvedl, že v případě územního plánování jde vždy *„o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu*

zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, ... omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obec) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto ´vejde´ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet."

[26] Z obsahu žalobních i stížních námitek je zřejmé, že stěžovatel nesouhlasí s tím, že stavební pozemek je v ÚP zařazen do plochy RI – plochy rodinné rekreace a pozemky navrhovatelů jsou zařazeny do ploch DS - plochy pro silniční dopravu a že přes tyto pozemky je zakreslena účelová komunikace. Tento svůj nesouhlas stěžovatel vyjádřil již v průběhu procesu přijímání ÚP, kdy spolu s ostatními spoluvlastníky uplatnil námitky s obdobným obsahem. Z textu OOP, jímž byl vydán ÚP, pak vyplývá, že odpůrce se s těmito námitkami podrobně zabýval (viz str. 40 a 41), přičemž zamítl námitky č. 1 (nesouhlas se zákresem a vedením účelové komunikace přes stavební pozemek a další pozemky navrhovatelů), č. 2 (nesouhlas s označením stavebního pozemku jako plochy RI) a č. 3 (nesouhlas se zařazením pozemků navrhovatelů do plochy DS). Námitce č. 4 (nezakreslení obrysů stavebních ploch a stávajících budov na stavební parcele) odpůrce vyhověl. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je tak podstatou kasační stížnosti snaha stěžovatele domoci se soudní cestou změny ÚP. V této souvislosti je však třeba uvést, že jak ze stavebního zákona, tak i z ustálené judikatury zdejšího soudu nelze dovodit právo vlastníka pozemků a staveb v území dotčeném územním plánem, aby jeho nemovitost byla zařazena do jím požadované funkční plochy. Zařazení pozemků a staveb do jednotlivých funkčních ploch je plně v kompetenci orgánů místní samosprávy s tím, že toto zařazení musí být dostatečně zdůvodněno. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že v rámci vypořádání námitek se odpůrce s jednotlivými námitkami stěžovatele řádně vypořádal a přezkoumatelným způsobem zdůvodnil, proč byly předmětné pozemky zařazeny do příslušných funkčních ploch. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil názoru stěžovatele, že odůvodnění napadeného ÚP je zmatečné a nepřezkoumatelné.

[27] Pokud jde o zařazení stavebního pozemku do plochy RI – plochy rodinné rekreace, k tomu odpůrce uvedl, že tento byl ponechán v plochách RI na základě jeho skutečného využití a v souladu s dosud platným ÚP z roku 1995. Byť podle evidence katastru nemovitostí se na tomto pozemku nachází stavba označená jako zemědělská usedlost bez čísla popisného a evidenčního, ve skutečnosti objekt (dřevěnice o rozloze cca 80 m^2 a kůlna o rozloze cca 20 m^2) slouží k rekreaci a nikoliv k trvalému bydlení či zemědělskému hospodaření. Odpůrce v této souvislosti poukázal i na rozhodnutí Okresního národního výboru Vsetín ze dne 15. 7. 1977, č. j. 6121/77-332/6-Dr, jímž tento orgán na základě žádosti navrhovatelů rozhodl o změně ve užívání stavby na rekreační chalupu. Odpůrce

dále uvedl, že dalším důvodem pro ponechání pozemku v ploše RI je skutečnost, že v uvedené ploše se nenacházejí další rodinné domy s č.p. a že se pozemek nachází v II. zóně CHKO, kde není změna funkčního využití, případně rozšiřování ploch umožňujících umístění staveb pro bydlení žádoucí. Jestliže stěžovatel v této souvislosti poukazoval na svoji údajnou diskriminaci s ohledem na to, že pozemky a stavby v lokalitě Pavlicovo byly zařazeny do plochy SO.3 - plochy smíšené obytné vesnické, k tomu je třeba uvést, že tyto plochy jsou určeny pro bydlení v rodinných domech s možností vyššího podílu hospodářské složky, tzn. zemědělské a řemeslné výroby. V předmětné lokalitě se nacházejí jak rekreační objekty, tak i rodinné domy sloužící k trvalému bydlení. Podle převážného způsobu využití (bydlení) proto byla tato lokalita zcela logicky zařazena do plochy SO.3. Stavební pozemek stěžovatele se naopak nachází poměrně osamocen od ostatní zástavby, přičemž v jeho těsné blízkosti je jiný pozemek navrhovatelů – p. č. st. X, na kterém stojí budova č. e. X – objekt rodinné rekreace. Jak zcela správně konstatoval i krajský soud, stěžovatel navíc ani netvrdil, že by stavbu na stavebním pozemku užíval jako rodinný dům k trvalému bydlení. Závěr krajského soudu, že zařazení stavebního pozemku do plochy RI není zjevně nepřiměřené, nezdůvodněné či diskriminační, je proto správný.

[28] Pokud jde o zařazení pozemků navrhovatelů do plochy DS – plochy pro silniční dopravu, zde odpůrce vycházel jednak z údajů zapsaných v katastru nemovitostí, kde jsou tyto pozemky evidovány jako ostatní komunikace, a rovněž i faktického stavu, kdy na těchto pozemcích či jejich částech se reálně nachází účelová komunikace sloužící jako příjezd k pozemkům navrhovatelů a k rodinným domům a rekreačním objektům v lokalitě Pavlicovo. K otázce zakreslení vedení účelové komunikace odpůrce poukázal na skutečnost, že tato cesta v terénu reálně existuje, je dlouhodobě užívaná, a to nejméně od 50. let minulého století s tím, že představuje nejvhodnější řešení v daném území, které splňuje nutné technické parametry. Odpůrce se vypořádal i se znaleckým posudkem č. 437-03/14, který předložil stěžovatel v rámci podání námitky, s tím, že nejkratší navrhovaná alternativní přístupová cesta do lokality Pavlicovo nesplňuje požadavky vyhlášky č. 501/2006 Sb. a další dvě jsou s ohledem na jejich délku (920 m, resp. 1390 m) ekonomicky nereálné. K tomu Nejvyšší správní soud dodává, že souhlasí s odpůrcem i krajským soudem v tom, že případný spor o legálnost stávající přístupové komunikace nemá vliv na obsah ÚP, neboť ten vyjadřuje toliko představu pořizovatele o využití daného území. Vychází přitom zejména z faktického stavu a nemůže předjímat budoucí výsledek předmětného sporu.

[29] K tvrzení stěžovatele, že v případě jeho úspěchu ve sporu o legálnost předmětné komunikace sice nebude možno cestu užívat, nicméně pozemek bude mít ÚP stanoveno využití, jiné využití nebude možné a nedojde tedy k naplnění ÚP, lze uvést následující. Jedná se o spekulativní tvrzení, které bez dalšího nemůže zpochybnit zákonnost ÚP. Navíc pokud by tato situace i nastala, pak podle § 5 odst. 6 a § 55 stavebního zákona vznikne odpůrci povinnost provést změnu ÚP. Další související námitky týkající se protiprávnosti užívání účelové komunikace, obtěžování navrhovatelů provozem na ní a případné komunikační alternativy jsou pak bezpředmětné, neboť se věcně týkají správního řízení o určení existence veřejně přístupné účelové komunikace, které není předmětem přezkumu v nyní projednávané věci. Závěr krajského soudu, že zařazení pozemků navrhovatelů do plochy DS není zjevně nepřiměřené, nezdůvodněné či diskriminační, je proto správný.

[30] Rovněž námitku, že napadené OOP vydaly podjaté osoby – starosta Ing. Vladimír Petružela a místostarosta Petr Maléř, posoudil krajský soud správně. V posuzované věci je třeba vycházet z toho, že ÚP přijímá zastupitelstvo obce jako kolektivní orgán a nikoliv starosta či místostarosta obce. Skutečnost, že tyto osoby byly vyloučeny v jiném správním řízení, které se týkalo určení existence pozemní komunikace na pozemcích navrhovatelů, neznamená, že tyto osoby jsou vyloučeny i z rozhodování zastupitelstva obce v případě projednávání OOP. Na takové případy pamatuje § 83 odst. 2 zákona o obcích, přičemž jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, publ. pod č. 2397/2011 Sb. NSS, nesplnění povinností podle tohoto ustanovení je sice nedodržením zákonného postupu, dovozovat z něj nezákonnost přijatého OOP však zpravidla nelze. Podle citovaného rozsudku by bylo možno dovodit vliv na zákonnost OOP pouze v extrémních případech, kdy by zastupitel zatajil informace o střetu zájmů, při jejichž znalosti zastupiteli by k přijetí opatření obecné povahy vůbec nedošlo nebo došlo, ale v podobě zásadně odlišné. Takovým excesem nebude případ, kdy zastupitel sice svoji oznamovací povinnost nesplní, avšak zastupitelstvo si je střetu zájmů vědomo z jiných zdrojů či na základě znalosti místních poměrů, a může proto tuto skutečnost vzít v úvahu při projednávání a rozhodování o věci.

[31] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[32] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Odpůrce měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Obdobně jako krajský soud uvážil rovněž Nejvyšší správní soud tak, že zastoupení odpůrce právní zástupcem nepředstavuje neúčelně vynaložené náklady, a to vzhledem k velikosti odpůrce (počtu zaměstnanců) a specifikům řízení o zrušení opatření obecné povahy. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 4 114 Kč.

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

V Brně dne 12. září 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu