



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci navrhovatelů: **a) M. M., b) L. M.**, oba zastoupení JUDr. Ilonou Chladovou, advokátkou se sídlem Rybníček 4, Brno, proti odpůrci: **obec Sokolnice**, se sídlem Komenského 435, Sokolnice, zastoupená Mgr. Bc. Peterem Mrázikem, advokátem se sídlem Mendlovo náměstí 2a, Brno, v řízení o kasační stížnosti odpůrce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 12. 9. 2014, č. j. 64 A 3/2014 – 101,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Odpůrce **je p o v i n e n** zaplatit navrhovateli a) na náhradě nákladů řízení částku 3363,80 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ilony Chladové, advokátky.
- III.** Odpůrce **je p o v i n e n** zaplatit navrhovatelce b) na náhradě nákladů řízení částku 3363,80 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Ilony Chladové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením ze dne 10. 4. 2014 vydalo zastupitelstvo obce Sokolnice jako opatření obecné povahy územní plán obce Sokolnice; opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 1. 5. 2014.

Navrhovatelé se návrhem doručeným Krajskému soudu v Brně dne 25. 6. 2014 domáhali zrušení části předmětného opatření obecné povahy – územního plánu obce Sokolnice (dále jen „územní plán obce Sokolnice“) v části týkající se pozemků p. č. 603, 604 a 611/1 v katastrálním území Sokolnice. Krajský soud výrokem I. rozsudku ze dne 12. 9. 2014, č. j. 64 A 3/2014 – 101, návrhu vyhověl v části týkající se pozemku p. č. 604 a v tomto rozsahu územní plán obce Sokolnice zrušil. Výrokem II. krajský soud návrh ve zbytku zamítl.

Krajský soud přistoupil k přezkumu souladu územního plánu obce Sokolnice se zákonem dle tzv. algoritmu (testu) soudního přezkumu opatření obecné povahy, jak jej vymezil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Přihlédl přitom k modifikaci tohoto testu, k němuž došlo v důsledku novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. Ze skutkového hlediska krajský soud konstatoval, že navrhovatelé brojili proti změně funkčního využití jejich pozemků p. č. 603, 604 a 611/1 ze stabilizované plochy Br21/1s určené pro individuální bydlení v rodinných domech, obklopených soukromou zelení a zahrádkami, na plochu Rs – otevřená sportoviště, plochy rekreace se zázemím. Navrhovatelé v tom spatřovali diskriminační zásah do svých vlastnických práv, neboť na těchto pozemcích již nebude možné postavit plánovaný rodinný dům. Takovou možnost vylučuje uspořádání dle nového územního plánu. Krajský soud k tomu uvedl, že podle dřívějšího územního plánu, platného a účinného před napadeným územním plánem, do plochy určené pro individuální bydlení v rodinných domech (plocha Br21/1s) byla zařazena toliko část pozemku p. č. 604. Krajský soud byl vázán i důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a proto mohl jen u tohoto pozemku posuzovat namítané zkrácení na vlastnickém právu spočívající ve vyloučení možnosti postavit zde objekt pro bydlení (rodinný dům). Pozemek p. č. 603 byl předcházejícím územním plánem zařazen do funkční plochy výroba, podnikání a pozemek p. č. 611/1 byl vymezen jako místní komunikace.

Krajský soud dále konstatoval, že územní plánování, včetně konkrétní změny funkčního využití pozemku, lze chápat jako zásah do majetkových práv, zde práva vlastnického. Dojde-li přitom, ve smyslu krajským soudem obsáhle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, dostupného na www.nssoud.cz, k zásahu do ústavně zaručeného práva či ke kolizi dvou ústavně zaručených práv, je namíste přistoupit k tzv. testu proporcionality. V posuzované věci stál proti sobě veřejný zájem obce na rozvoji sportovní činnosti a straně druhé soukromé vlastnické právo navrhovatelů dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), resp. čl. 1 Protokolu č. 1 k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Protokol č. 1“). Test proporcionality, který dlouhodobě užívá Ústavní soud, dle krajského soudu stojí na třech pilířích. Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou soupeřících zájmů či základních práv. K principu proporcionality v pátém kroku zmíněného algoritmu se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, dle něhož je podmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., aby veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající měla ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a byla činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu).

Krajský soud byl toho názoru, že v posuzovaném případě u pozemku p. č. 604 nebyly podmínky proporcionality předmětného zásahu splněny.

Jak konstatoval krajský soud, odpůrce v rozhodnutí o námitce navrhovatelů uvedl především následující: předmětná plocha nenavazuje pouze na stávající zástavbu, ale také na plochu, jež je v současné době využívána pro sport a rekreaci (především pozemek p. č. 619/1), což je základním předpokladem pro změnu využití dotčené plochy. Návrhem se nevytváří zcela specifická či samostatná plocha pro sport a rekreaci, ale navazuje se na stávající

pokračování

stav. Nelze proto dle odpůrce přisvědčit námitce navrhovatelů, že by návrh územního plánu v této části nelegitimně nebo dokonce svévolně zasahoval do práv vlastníků. Zájem na rozvoji sportu v obci, když rozšíření plochy pro sport a rekreaci je jednoznačně ve veřejném zájmu, je natolik významný, že odůvodňuje změnu využití plochy. Právě prostorová a funkční blízkost návrhové a stávající plochy jednoznačně svědčí efektivnosti a účelnosti této plochy pro rekreaci a sport.

Dle krajského soudu došlo změnou funkční plochy pozemku z pozemku určeného pro stavbu objektu pro bydlení na plochu pro rekreaci a sport (Rs) k podstatnému omezení vlastnického práva navrhovatelů (vyloučení možnosti realizovat stavbu rodinného domu a podstatné snížení ceny pozemku). Dle napadeného územního plánu je totiž přípustné jako hlavní využití: otevřená sportoviště se zázemím (šatny, klubovna, občerstvení); přípustné využití: stavby technické infrastruktury, účelové a pěší komunikace, sídelní zeleň; nepřípustné využití: veškeré činnosti a stavby, které narušují prostředí nebo takové důsledky vyvolávají druhotně, jakákoli výstavba kromě výše uvedené. Zásadní omezení vlastnického práva navrhovatelů tedy sleduje veřejný zájem obce na rozvoji sportovní činnosti. Dle krajského soudu však lze stěžít předpokládat, že takové omezení vlastnického práva, aniž by došlo ke změně vlastnického práva k pozemku, umožní rozvoj sportovní činnosti v obci. Odpůrce dle toho, jak se vypořádal s námitkami navrhovatelů, zamýšlel rozšířit i stávající sportoviště, tj. realizovat stavbu na pozemku vlastníků. Nezbytným předpokladem k plánované stavbě veřejně přístupného sportoviště určeného pro sportování širokého okruhu osob na pozemku navrhovatelů je jejich souhlas. S ohledem na to, že navrhovatelé s takovým využitím svého pozemku nesouhlasili, nelze jejich souhlas očekávat. Není reálná ani varianta, že by navrhovatelé sami na pozemku zbudovali veřejně přístupné sportoviště a nelze ani předpokládat, že by na předmětný pozemek umožnili přístup veřejnosti, což je podmínkou k využití jejich pozemku jako veřejně přístupného sportoviště. Vhodnějším a jednodušším řešením rozvoje sportovních činností obce se tak dle krajského soudu jeví využít pozemek obce, příp. pozemek jiné veřejnoprávní korporace, kde lze poskytnutí souhlasu se stavbou či takovým využitím pozemku předpokládat. Podle krajského soudu tedy v dané věci nebylo naplněno kritérium potřeby, zásada minimalizace a subsidiarity, neboť plochu pro rozvoj sportovních aktivit bylo možné umístit na jiném pozemku či pozemcích, a to nejlépe ve vlastnictví obce (jiné veřejnoprávní korporace). V daném případě měl případně odpůrce k takovému řešení přistoupit, a to i přes údajnou vyšší finanční náročnost.

Krajský soud přihlédl i k tomu, že pozemek navrhovatelů je umístěn v oblasti, kde jsou další plochy zastavěny či určeny k zastavění. V této souvislosti krajský soud zmínil i to, že navrhovatelé skutečně chtěli na pozemku realizovat stavbu rodinného domu (viz ohlášení stavby doručené stavebnímu úřadu dne 29. 10. 2012). Neobstojí tak podstatné omezení vlastnického práva navrhovatelů z důvodu zájmu odpůrce na rozvoji sportovních aktivit pro veřejnost na svém území. Nelze je opřít ani o to, že jejich pozemek určený původně ke stavbě bydlení navazuje na stávající plochu pro rekreaci a sport.

Krajský soud nezpochybil, že v rámci územního plánování je pouhým dohlážitелеm a plní svou roli ochránce práv a svobod jednotlivce či politického společenství před excesivním vybočením ze zákonných a ústavních mantinelů. Úkolem soudu totiž není určovat, jakým způsobem má být určité území využito a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémní. V realitě územního plánování je nutno počítat se značnou variabilitou možných řešení a je v kompetenci příslušných správních orgánů, aby citlivě vážily zájmy veřejné a zájmy soukromé, a to zejména s ohledem na specifické podmínky dané obce. Dle názoru krajského soudu ovšem právě v případě změny funkční plochy pozemku p. č. 604 odpůrce výrazně vybočil z mezí územního plánování, v důsledku čehož byli navrhovatelé diskriminováni

na svém vlastnickém právu, neboť nemohli na předmětném pozemku postavit rodinný dům a poklesla tím i cena jejich pozemku. Krajský soud proto naznal, že v případě pozemku navrhovatelů p. č. 604 bylo namístě, aby postup odpůrce korigoval. Naopak ve vztahu ke zbývajícím pozemkům navrhovatelům nevyhověl a jejich návrh zamítl.

Odpůrce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností odkazující na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že při vydávání územního plánu obce Sokolnice pečlivě vážil zájmy navrhovatelů a v této části nelze předmětné opatření obecné povahy považovat za excesivní. Naopak postup stěžovatele je v souladu s principy územního plánování vymezenými v § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „stavební zákon“). Stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.2.2011, č. j. 1 Ao 7/2010 – 92, www.nssoud.cz, dle něhož jsou vlastníci dotčení územním plánováním povinni, za předpokladu splnění dalších podmínek, strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánování, nepřesáhnou-li určitou míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníkovi bez dalšího spravedlivě požadovat. Omezení v podobě územního plánu je přitom v obecné rovině schopno zpravidla splňovat ústavně zakotvené podmínky zásahu do vlastnického práva.

V daném případě, dle stěžovatele, omezení vlastnického práva sleduje veřejný zájem obce na rozvoji sportovní činnosti, přičemž obec Sokolnice je „*byťostně spjata se sportem*“. Závěry krajského soudu týkající se skutečnosti, že rozvoj sportovní činnosti v obci na pozemku p. č. 604 by byl efektivně možný jen za předpokladu změny vlastnického práva k tomuto pozemku, považuje stěžovatel za nepřiléhavý a překračující rámec přezkumu opatření obecné povahy. Otázka (ne)souhlasu vlastníka, i když svůj význam má, nemůže být klíčovým momentem pro stanovení užití určeného území územním plánem. V tomto směru stěžovatel odkázal na již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, dle něhož majitel pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům. S ohledem na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 2961/10, je volba konkrétní podoby využití určitého území vždy výsledkem politické procedury schvalování územního plánu. Územní plán přitom stanoví rozvoj obce na řadu let dopředu, jeho účelem je dospět k harmonickému využití území a nelze přijmout závěr, dle něhož by územní plánování skončilo tam, kde stojí zájem vlastníků pozemků.

Podle stěžovatele jde krajským soudem zmíněné řešení otázky optimálního umístění plochy pro rozvoj sportu nad rámec „žalobních námitek“. Zvolené řešení je urbanisticky zcela vhodné a obec velikosti Sokolnice musí hledat realistické a proporční řešení. Úvahy krajského soudu o umístění sportoviště na jiném pozemku, i za předpokladu vyšší finanční náročnosti, překračují podle stěžovatele meze soudního přezkumu; v tomto ohledu stěžovatel znovu odkazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. II. ÚS 2961/10.

Stěžovatel též poukazuje na to, že bytová situace navrhovatelů je stabilizovaná, což lze nepřímou odvodit jak od jejich věku, tak od toho, že daný pozemek ležel 10 let ladem; ohlášení stavby na tomto pozemku z roku 2012 bylo jen reakcí navrhovatelů na výstupy územního plánování, a nikoli naopak; navrhovatelé se snažili domoci realizace stavby ještě před přijetím nového územního plánu. Nadto, s ohledem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 10. 2009, č. j. 6 Ao 3/2009 – 76, publ. pod č. 2201/2011 Sb. NSS, nelze z existence dřívějšího územního plánu bez dalšího dovozovat legitimní očekávání navrhovatelů na budoucí využití pozemku.

pokračování

Předmětný územní plán neměl za cíl poškodit navrhovatele, ale je výsledkem dlouhodobého procesu, v jehož rámci byla snaha nalézt urbanisticky optimální řešení zohledňující legitimní nároky na obecní rozpočet; stěžovatel přitom vzal v úvahu dlouhodobé nevyužití pozemku p. č. 604. Co se týká krajským soudem tvrzeného poklesu ceny předmětného pozemku, je tato otázka řešena § 102 stavebního zákona; navíc se v mezidobí navrhovatelé sešli se zástupci stěžovatele za účelem směny daných pozemků za pozemky v jiné lokalitě.

Navrhovatelé se ke kasační stížnosti samé vyjádřili stručně podáním ze dne 14. 11. 2014 tak, že považují rozhodnutí krajského soudu za správné, a navrhli, aby kasační stížnost, jíž se stěžovatel domáhá zrušení rozsudku krajského soudu, Nejvyšší správní soud zamítl. V témže podání navrhovatelé uvedli, že dle jejich názoru nejsou splněny podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, kterého se v kasační stížnosti stěžovatel rovněž domáhal. Nejvyšší správní soud přitom usnesením ze dne 27. 11. 2014, č. j. 5 As 175/2014 – 24, návrh stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Základní otázkou nastolenou v řízení před krajským soudem a jeho prostřednictvím i před Nejvyšším správním soudem je to, zda územní plán obce Sokolnice v části dotýkající se pozemku p. č. 604 ob stojí z hlediska své zákonnosti, zejména zda lze regulaci v tomto smyslu obsaženou v územním plánu považovat za proporcionální. Nejvyšší správní soud pak musel zaujmout stanovisko ke správnosti příslušných závěrů krajského soudu.

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že lze plně akceptovat základní argumentační východiska, která v dané věci krajský soud zvolil, a to jak z pohledu posouzení kolize dvou proti sobě stojících ústavně zaručených práv či zájmů (na jedné straně zájem obce na rozvoji sportu a její právo na samosprávu, včetně práva na regulaci funkčního využití jednotlivých ploch a koridorů na svém území prostřednictvím územně plánovací dokumentace a na druhé straně vlastnické právo navrhovatelů), tak z pohledu mezí soudního přezkumu v obdobných věcech. Konkrétně tak krajský soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42. Jelikož lze v tomto rozhodnutí nalézt obecně základ odpovědi na všechny otázky předložené v nynějším řízení, považuje i Nejvyšší správní soud za vhodné část svého rozsudku ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, i na tomto místě reprodukovat:

„[30] (...) Zde je nutno předeslat, že každý zásah do výkonu vlastnických práv, k němuž dochází v průběhu procesů územního plánování podle stavebního zákona, by měl být zásadně činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k zamýšlenému cíli, a to nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Územní plánování je složitý proces, o němž rozhoduje obec ve své samostatné působnosti. Při jeho pořizování musí dodržet příslušná ustanovení zejména stavebního zákona, ale i celé řady dalších zvláštních zákonů. Územní plán určuje základní koncepci rozvoje území obce, ochranu hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny, veřejné infrastruktury, vymezuje zastavěné území, plochy, koridory

a tak dále. Jednotlivé fáze schvalování jsou detailně upraveny a jsou na ně kladeny přísné zákonné požadavky, aby se pohyboval v určitých urbanistických, ekologických či ekonomických mantinelech.

[31] Výsledek, nový územní plán, vyjadřuje rovnováhu, kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, vlastníků pozemků a staveb i sousedních obcí. Cílem je dosáhnout obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů při harmonickém využití území. Takový kompromis může nabýt celé řady podob a konkrétní volba využití určitého území reflektuje i aktuální politickou vůli v orgánech obce. Ke stávajícímu způsobu využití dotčených pozemků musí orgány samospráv z povahy věci přiblížit v souladu se zásadou legitimního očekávání, vzhledem k územnímu a společenskému vývoji však nelze očekávat absolutní neměnnost poměrů.

[32] Nejvyšší správní soud zároveň s odkazem na svou ustálenou judikaturu podotýká, že k otázce přiměřenosti v pátém kroku algoritmu je třeba k soudnímu přezkumu přistupovat s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí a posuzovat ji v kontextu práva obce na samosprávu, což inherentně obsahuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ v zákonem vymezených mantinelech. Územní plánování však na druhé straně představuje natolik závažný zásah do vlastnických a jiných majetkových práv, že se Nejvyšší správní soud nemůže zříct svého úkolu a je povinen bdít nad zjevnými excesy a extrémní zásahy do ústavních práv jednotlivce. Naplňuje tak svou přirozenou roli ochránce práv v celém komplikovaném procesu a dbá na to, aby případný zásah byl v souladu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahu.

(...)

[34] (...) [L]ze nepochybně chápat územní plánování obecně a konkrétně i „funkční změnu využití pozemku“ jako zásah do majetkových práv, zde práva vlastnického. Vlastnické právo je totiž třeba v souladu s judikaturou Ústavního soudu a především Evropského soudu pro lidská práva chápat v širokém smyslu a v souladu s římskoprávní tradicí. Obsahem vlastnického práva je tedy věc nejen držet (*ius possidendi*), ale i právo s věcí nakládat (*ius disponendi*) a požívat její plody a užitky (*ius utendi et fruendi*). Navrhovatelka plánovala podle vlastního vyjádření v budoucnu na příslušné části pozemku postavit rodinný dům. Není tedy pochyb, že stanovenou regulací musí snést zcela konkrétní zásah do svého vlastnického práva. Je zároveň ale třeba připomenout a respektovat závěr, ke kterému došel Nejvyšší správní soud ve věci územního plánu města Klecany (rozsudek ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 - 17), podle kterého „navrhovatelka nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jejím vlastnictví, které by plně vyhovovaly jejím soukromoprávním zájmům“.

[35] Evropský soud pro lidská práva se již mnohokrát v obdobných kauzách vyjádřil, že územní plánování je způsobilé zasáhnout do vlastnického práva. Změna funkčního využití pozemku, které se navrhovatelka aktivně bránila, nepochybně takovým zásahem je, protože pozemek v zastavěné části obce je nově rozdělen do dvou funkčních zón, z nichž jedna se stává sídelní zelení. Ostatně podobný případ změny funkčního využití pozemku novým územním plánem se objevil již v rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva z roku 1994 Berger a Huttaler proti Rakousku (...), kdy předchůdce Evropského soudu výslovně řekl, že změna funkčního využití pozemku je zásahem do vlastnických práv ve smyslu Článku 1 Protokolu 1 Evropské úmluvy (...) a je třeba se vypořádat s otázkou, zda je zásah proporcionální. Existuje totiž celá řada typů zásahů do vlastnického práva, jejichž škála sahá od zákonného odnětí majetku přes různé typy omezení až k oblasti kontroly funkčního využití majetku (tzv. *control of use of the property*), o které se v tomto případě jedná. Setrvale tak judikuje i český Ústavní a Nejvyšší správní soud.

[36] Nejvyšší správní soud si je vědom fundamentálního významu soukromého vlastnictví pro vývoj euroamerické civilizace, jakož i zcela zásadního postavení vlastnického práva v katalogu lidských práv (vedle práva na život, práva na osobní svobodu, práva na lidskou důstojnost a svobody projevu). Již klasik teorie společenské smlouvy, anglický liberál John Locke, ve svém stěžejním díle *Drubé pojednání o vládě* vyvodil, že jedním ze zásadních důvodů konstituování společnosti je ochrana soukromého vlastnictví, potřeba rozumného

pokračování

zákona, spravedlivého soudce a v neposlední řadě moci, která by takový rozsudek vynutila. Zásahy do majetkových práv lze proto připouštět jen výjimečně a na podmínky takových zásahů musí být kladeny přísné požadavky. Zároveň ale není možné chápat vlastnické právo jako zcela nedotknutelné.

[37] *Tak hovoří i článek 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Evropské úmluvě, jenž je založen na širokém chápání vlastnického práva, přesto vymezuje hranice případného zásahu do vlastnického práva. Citovaný článek zní: „Ochrana majetku 1. Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek. Nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmínek, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva. 2. Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“ Evropský soud pro lidská práva vyvinul ve své bohaté judikatuře autonomní a širokou definici vlastnického práva a pro případné zásahy užívá pětistupňový test proporcionality. Nejdříve zkoumá, zda jde o vlastnictví ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1, zda jde o zásah do pokojného užívání majetku, zda jde o zásah na zákonném podkladě, zda zásah sledoval veřejný zájem a zda se jednalo o spravedlivou rovnováhu mezi sledovaným veřejným zájmem a zásahem do zaručeného práva, sleduje se zejména proporcionalita zásahu. Test proporcionality zásahu v oblasti územního plánování Evropský soud aplikoval v mnoha svých judikátech, např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Pine Valley Developments Ltd a další proti Irsku* ze dne 29. listopadu 1991, dostupný v databázi HUDOC (blíže k principu proporcionality a konfliktu s vlastnickým právem ve věcech územního plánování viz: Ploeger, Hendrik, Groetelaers, Daniëlle A. a van der Veen, Menno: *Planning and the Fundamental Right to Property (Územní plánování a právo na majetek, článek je online dostupný zde: <http://aesop2005.scix.net/data/papers/att/394.fullTextPrint.pdf>*).*

Dle názoru Nejvyššího správního soudu krajský soud rovněž správně konstatoval, že dojde-li k zásahu do ústavně zaručeného práva či ke kolizi dvou ústavně zaručených práv tak, jako v nyní posuzovaném případě, je třeba přistoupit k provedení testu proporcionality dle výše popsaných kritérií vhodnosti, potřebnosti a porovnání obou soupeřících základních práv či základního práva a veřejného zájmu. K principu proporcionality se vyjádřil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmiňovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, které i na nyní posuzovanou věc dopadá. Výrokem IV. tohoto usnesení rozšířený senát judikoval, že „[p]odmínkou zákonnosti územního plánu, kterou soud vždy zkoumá v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s., je, že veškerá omezení vlastnických a jiných věcných práv z něho vyplývající mají ústavně legitimní a o zákonné cíle opřené důvody a jsou činěna jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (zásada subsidiarity a minimalizace zásahu)“. Ve výroku V. předmětného usnesení rozšířený senát konstatoval, že „[z]a předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu může územním plánem (jeho změnou) dojít k omezením vlastníka nebo jiného nositele věcných práv k pozemkům či stavbám v území regulovaném tímto plánem, nepřesáhnou-li spravedlivou míru; taková omezení nevyžadují soublasu dotčeného vlastníka a tento je povinen strpět je bez náhrady“. Rozšířený senát také v odůvodnění citovaného usnesení upřesnil, že pokud jde o „zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 LZPS), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden“.

Z tohoto hlediska lze podle názoru Nejvyššího správního soudu souhlasit s námitkou stěžovatele, že samotný souhlas nebo nesouhlas vlastníka nemůže být rozhodujícím faktorem pro stanovení způsobu užití toho kterého území; zároveň však, jak stěžovatel rovněž připouští, nelze od postoje vlastníka pozemku odhlédnout. V daném případě vzhledem k nesouhlasu navrhovatelů jakožto vlastníků předmětného pozemku s jeho využitím způsobem zamýšleným územním plánem a za situace, kdy na daném pozemku nebyly územním plánem vymezeny veřejně prospěšné stavby či veřejně prospěšná opatření [§ 2 odst. 1 písm. l) a m) a § 43 odst. 1 stavebního zákona], tím méně pak takové veřejně prospěšné stavby či opatření, pro něž by bylo

možné daný pozemek vyvlastnit či vlastnické právo k němu omezit (zatížit věcným břemenem – viz dále k § 170 odst. 1 stavebního zákona), skutečně došlo ke zpochybnění splnění zmíněného kritéria vhodnosti, což ale bylo jádrem argumentace krajského soudu pouze zdánlivě. Podstata úvahy krajského soudu totiž, při zohlednění stanoviska navrhovatelů, směřovala k tomu, že v případě nesouhlasu vlastníka pozemku s budoucím způsobem využití pozemku dle územního plánu je třeba pečlivě zkoumat otázku minimalizace zásahu do vlastnického práva a jeho subsidiarity, neboť zjevně dochází ke kolizi proklamovaného veřejného zájmu s právy vlastníka pozemku.

Právě pohledem minimalizace zásahu do základního práva jednotlivce a jeho subsidiarity je třeba nahlížet i na další stěžovatelem nastolené otázky. Pokud totiž stěžovatel zdůrazňuje, s odkazem na judikaturu zdejšího soudu (konkrétně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2011, č. j. 1 Ao 7/2010 – 92, který přebírá závěry obsažené v již citovaném usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120), že omezení vlastnického práva v podobě územního plánu je v obecné rovině schopno zpravidla splňovat požadované podmínky pro takové zásahy, je k tomu třeba poznamenat, že toto konstatování se vyjadřuje k pouhé formě územního plánu jakožto opatření obecné povahy, jehož konkrétní obsah je ovšem nutné zkoumat pohledem jednotlivých dílčích kritérií vymezených v judikatuře zmíněné v tomto odstavci (konkrétně jsou těmito kritérii zásadně výjimečná povaha daných zásahů, jejich provádění z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem, s vyloučením libovůle a na základě zákona), a to při zvážení specifických okolností každého jednotlivého případu.

Při takto vymezeném přístupu z obecného hlediska ob stojí i další argumenty stěžovatele, a to, že a) majitel pozemku nemá právní nárok na stanovení takových podmínek rozvoje plochy zahrnující pozemky v jeho vlastnictví, které by plně vyhovovaly jeho soukromoprávním zájmům (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011 – 17, www.nssoud.cz, či již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42); b) volba a konkrétní podoba využití určitého území je výsledkem politické procedury v podobě schvalování zadání a následně pořizovatelem zpracovaného návrhu územního plánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS); c) účelem územního plánu, který stanoví rozvoj obce i na desítky let dopředu, je dospět k harmonickému využití území (srov. § 18 odst. 1 stavebního zákona).

Všechny tyto teze ovšem v jednotlivém případě platí za předpokladu, že při poměrování v kolizi stojících základních práv skutečně převáží právo či zájem, v jehož prospěch dochází k omezení základního práva jednotlivce.

V nynějším případě tak, jak již bylo několikrát řečeno, stál proti sobě zájem obce na rozvoji sportu na svém území (a právo obce na samosprávu) a vlastnické právo navrhovatelů. Již shora bylo, s odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, zmíněno, jak důležité postavení má vlastnické právo dle judikatury Nejvyššího správního soudu v systému základních práv a svobod. Aby tedy došlo k omezení tohoto práva, je třeba, aby mu konkuroval skutečně silný v kolizi stojící veřejný zájem (základní právo) a aby toto omezení obstálo i z hlediska subsidiarity a minimalizace zásahu do vlastnického práva a jeho proporcionality.

V posuzované věci proti jasně definovanému vlastnickému právu stál do jisté míry vágně formulovaný veřejný zájem, kdy obec nijak konkrétně nespecifikovala, totiž neupřesnila, jaká

pokračování

opatření podporující rozvoj sportu mají být na pozemku p. č. 604 realizována a zda se skutečně bude jednat o záměr svědčící o dostatečně intenzivním a bezprostředním veřejném zájmu. Rovněž obec „přezkoumatelným“ způsobem nespécifikovala či nevyčíslila, jak finančně, organizačně nebo časově by byly náročné alternativní varianty rozvoje sportovišť, než ty, které byly zamýšleny na sporném pozemku (ačkoli tedy stěžovatel v kasační stížnosti naznačuje, že navrhovatelé nemají „vitální“ potřebu na pozemku p. č. 604 stavět rodinný dům a řešit takto svou potřebu bydlení, sám nenabízí jasněji uchopitelnou formulaci svých budoucích záměrů na daném pozemku). O potřebné subsidiaritě zásahu do vlastnického práva navrhovatelů, opřené o nemožnost realizovat rozvoj sportu v jiné lokalitě, se tedy nelze z územního plánu, resp. z reakce na námítky navrhovatelů v procesu přijímání územního plánu dozvědět skoro ničeho. Nadto je třeba vzít v potaz povahu veřejného zájmu (rozvoj sportu v obci), který zde stojí proti právu vlastnickému jakožto tzv. základnímu právu první generace. V tomto smyslu není, jak bylo výše naznačeno, zřejmé, a to z celého textu územního plánu, proč je, i přes citovanou proklamaci v kasační stížnosti, konkrétně v Sokolnici zájem na rozvoji sportu natolik zásadní, že musí pro jeho dosažení docházet k takto závažnému omezování vlastnických práv jednotlivců. Naopak jako příklad situace, kdy došlo k legitimnímu omezení vlastnických práv ve prospěch veřejného zájmu (obce) – zjednodušeně řečeno na ochraně životního prostředí, je možné uvést případ řešený v již zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011 – 42, v němž zdejší soud uvedl, že „[z] koncepce, systematiky a cílů územního plánu obce Metylovice je navíc zřejmé, že ochrana životního prostředí, krajinného rázu a zachování ekologické stability je jednou z priorit tohoto obecního společenství, což se jako zelená nit vine celým územním plánem“ (nadto lze poznamenat, že v uvedené věci byla splněna i podmínka minimalizace zásahu, když daný pozemek byl funkční změnou dotčen jen v jeho části).

Předmětnou změnou funkčního využití pozemku p. č. 604 se navrhovatelé dostali do situace, kdy jim zbylo v podstatě jeho „holé“ vlastnictví, a to s ohledem na (výrazně omezený) možný způsob využití tohoto pozemku dle územního plánu. Takto intenzivní zásah do jejich vlastnického práva by bylo možné do jisté míry přirovnat k vyvlastnění tohoto pozemku ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vyvlastnění“). Je přitom otázkou, zda obcí tvrzený veřejný zájem lze srovnat svou intenzitou s veřejnými zájmy, které mohou vést k vyvlastnění dle zvláštních předpisů a zákona o vyvlastnění - viz např. § 170 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění (Nejvyšší správní soud si je přitom vědom toho, že dle nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, by veřejný zájem v konkrétní věci měl být zásadně zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek, přesto lze mít v daném případě z již popsaných důvodů o intenzitě deklarovaného veřejného zájmu pochybnosti).

Ačkoli lze se stěžovatelem obecně souhlasit, že správní soud při přezkumu opatření obecné povahy není oprávněn územnímu samosprávnému společenství diktovat, jak by mělo vypadat optimální funkční uspořádání jeho území (v nynějším případě optimální umístění plochy pro sport a rekreaci), nelze v postupu krajského soudu spatřovat vybočení z mezí soudního přezkumu či jiný exces. Krajský soud totiž obci „nepředepisoval“, jaké by bylo ideální alternativní umístění sportoviště, pouze své úvahy v tomto směru předestřel v souvislosti s rozhodnou a návrhovými body plně pokrytou otázkou nepřiměřenosti zvoleného a posuzovaného řešení a nedodržení požadavku subsidiarity. Obdobné pak platí u námítky stěžovatele, že volba konkrétní podoby využití určitého území je vždy výsledkem politické procedury schvalování územního plánu; aniž by Nejvyšší správní soud tuto tezi zpochybňoval, dodává, že tato politická procedura, resp. její výsledky, musí mít své právní limity a ve vztahu k omezení základních práv jednotlivce musí mj. obstát v testu proporcionality.

Již výše zdejší soud naznačil, že „výtky“ stěžovatele vůči navrhovatelům, že jejich bytové poměry jsou stabilizované a předmětný pozemek dlouhou dobu nevyužili ke stavbě rodinného domu, je přinejmenším ne zcela korektní, potažmo není relevantní. Jak bylo uvedeno, obsahem vlastnického práva je věc nejen držet (*ius possidendi*), ale i právo s věcí nakládat (*ius disponendi*) a požívat její plody a užitky (*ius utendi et fruendi*). Navrhovatelé tak mají volnost při nakládání se svým majetkem (v rámci zákonem stanovených mezí) a nebylo namístě, aby stěžovatel nadřazoval své představy o „správném“ využití soukromého majetku (i z časového hlediska) představám vlastníků. V tomto kontextu je bez významu, zda zmíněné ohlášení stavby na pozemku p. č. 604 z roku 2012 bylo reakcí navrhovatelů na výstupy územního plánování, nebo ne; navrhovatelé v rámci svého vlastnického práva zřejmě sledovali možnost volně nakládat se svým majetkem, případně svá existující majetková práva ochránit před změnou, která by jim v zamýšleném nakládání s tímto majetkem zabránila.

Nemůže obstát ani stížní námitka, podle níž krajský soud nezhodnotil, že tvrzený pokles ceny předmětného pozemku je řešen § 102 stavebního zákona. V této souvislosti je třeba připomenout již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, dle něhož je nutné řešit otázku kompenzace za omezení vlastnických práv mimo proces tvorby územního plánu. Zároveň je pro tuto kompenzaci dán prostor v případě, že za předpokladu dodržení zásady subsidiarity a minimalizace zásahu je omezení vlastníka dáno ve větší než spravedlivé míře (v opačném případě je vlastník povinen tento zásah strpět bez náhrady; k rozlišení mezi těmito způsoby dotčení opět viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). V nyní posuzované věci však požadavek subsidiarity a minimalizace, resp. proporcionality zásahu nebyl dodržen, proto neměl krajský soud důvod ani otázku majetkové kompenzace ve věci zmiňovat.

Pouze na okraj pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že s ohledem na znění relevantní části § 102 odst. 3 stavebního zákona, účinné od 1. 1. 2013 (tedy v době nabytí účinnosti územního plánu obce Sokolnice), náhrada vlastníkovu nebo oprávněnému nenáleží, jestliže ke zrušení určení pozemku k zastavění na základě změny územního plánu nebo vydáním nového územního plánu došlo po uplynutí 5 let od nabytí účinnosti územního plánu, která zastavění dotčeného pozemku umožnila. Aniž by zdejší soud tuto otázku podrobně hodnotil, bylo by tak v případě navrhovatelů *prima facie* sporné, zda by na ně předmětný kompenzační mechanismus dopadal, neboť pozemek p. č. 604 byl určen k zastavění na základě obecně závazné vyhlášky obce Sokolnice č. 02/2002, o závazných částech územního plánu obce Sokolnice ze dne 27. 6. 2002 (účinnost od 15. 7. 2002), navrhovatelé pozemek nabyli kupní smlouvou v dubnu roku 2007 a nový územní plán obce Sokolnice nabyl účinnosti dne 1. 5. 2014 [pokud pak stěžovatel uváděl, že ohlášení záměru provést stavbu na pozemku p. č. 604 podali navrhovatelé příslušnému stavebnímu úřadu dne 29. 10. 2012 až v reakci na probíhající proces změny územního plánu obce, opomíjí, že tímto způsobem mohli navrhovatelé sledovat rovněž ochranu svých majetkových práv i jinak, neboť zákonem č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony, který byl tou dobou projednáván v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR, došlo s účinností od 1. 1. 2013 právě ke zpřísnění podmínek pro kompenzace dle § 102 stavebního zákona].

Ze všech uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, navrhovatelé byli naopak v řízení

pokračování

o kasační stížnosti úspěšní, mají tedy vůči stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložili. Zástupkyně navrhovatelů, JUDr. Ilona Chladová, odměnu a hotové výdaje v řízení o kasační stížnosti nevyčísila, Nejvyšší správní soud tak vycházel z obsahu spisu. Právní zástupkyně učinila za každého navrhovatele jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasační stížnosti a k návrhu na přiznání odkladného účinku) v obecné výši 3100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Jednalo se o společné úkony při zastupování dvou a více osob, a proto právní zástupkyni náleží za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu). V daném případě tak činila u každého z navrhovatelů sazba mimosmluvní odměny 2480 Kč, k čemuž je třeba připočítat režijní paušál 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Protože je právní zástupkyně navrhovatelů plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku připadající na DPH 21 %. Celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud každému z navrhovatelů na náhradě nákladů řízení částku 2780 Kč, zvýšenou o částku připadající na DPH 21 %, celkem tedy u každého z navrhovatelů 3363,80 Kč. Tyto částky je stěžovatel povinen zaplatit navrhovatelům (k rukám advokátky, která je zastupovala) ve lhůtě stanovené ve výroku rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 11. srpna 2016

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu