



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. a JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. v právní věci navrhovatele: **Sdružení pro ochranu krajiny**, se sídlem Čížovky 4, Březno u Mladé Boleslavi, zastoupený JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem Za Zelenou liškou 967, Praha 4, proti odpůrci: **obec Petkovy**, se sídlem Petkovy 57, Dolní Bousov, zastoupený JUDr. Terezou Folprechtovou, advokátkou se sídlem Okružní 1148, Kosmonosy, **za účasti osob zúčastněných na řízení**: 1) Ing. B. N., 2) A. N., 3) M. L., v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 16/2012 – 47,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Navrhovatel **je povinen** zaplatit odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 3400 Kč do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Terezy Folprechtové, advokátky.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením č. 8 ze dne 10. 8. 2009 vydalo zastupitelstvo obce Petkovy jako opatření obecné povahy č. 1/2009 územní plán obce Petkovy.

Navrhovatel se podáním doručeným Krajskému soudu v Praze dne 27. 8. 2012 domáhal zrušení předmětného územního plánu. Navrhovatel tvrdil, že vydáním územního plánu byl hrubě zkrácen na svých právech nezákonným postupem odpůrce, což mělo za následek i nezákonnost samotného územního plánu. Dané opatření obecné povahy nadto ani nenabývalo účinnosti. Uvedený návrh krajský soud usnesením ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 16/2012 – 47, odmítl.

Krajský soud se předně zabýval otázkou, zda je v dané věci splněna podmínka aktivní procesní legitimace navrhovatele ve smyslu § 101a s. ř. s.

Krajský soud konstatoval, že navrhovatel je občanským sdružením, jehož cílem je dle jeho stanov ochrana přírody a krajiny. Dle krajského soudu však takový navrhovatel nedisponuje aktivní procesní legitimací k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Toto ustanovení judikatura vykládá tak, že navrhovatel musí v první řadě logicky konsekventně a myslitelně tvrdit, že jeho subjektivní hmotná práva byla napadeným opatřením obecné povahy dotčena. Navrhovatelem proto může být v zásadě jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území regulovaného územním plánem (typicky vlastník pozemku či nemovitosti a oprávněný z věcného práva k takovým věcem). Občanské sdružení ovšem není nositelem hmotných práv, jejichž zkrácení je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. povinno tvrdit. V tomto směru krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 – 42, www.nssoud.cz, jakož i na další rozhodnutí zdejšího soudu.

Dle názoru krajského soudu navrhovatel aktivní procesní legitimaci nezakládá ani čl. 9 odst. 2 a 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“). Krajský soud se tak ztotožnil s názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným ve zmiňovaném rozsudku ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 – 42, v němž zdejší soud dospěl k závěru, že tato úmluva není přímo aplikovatelnou mezinárodní smlouvou a tudíž nelze uplatnit pravidlo čl. 10 Ústavy České republiky o aplikační přednosti mezinárodní smlouvy před zákonem. Aarhuská úmluva totiž obsahuje toliko závazek smluvních států přiměřeně podporovat ekologické iniciativy a považovat je za „dotčenou veřejnost“; bez implementačních opatření však nelze jednoznačně zjistit, které fyzické nebo právnické osoby se mohou přistupu k soudu dovolat.

Na uvedených závěrech dle krajského soudu nemůže nic změnit ani zmínka obsažená v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS, podle níž nelze s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství *a priori* vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a následně s. ř. s. pro osoby z řad tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Tato úvaha byla dle krajského soudu učiněna nad rámec rozhodovacích důvodů a otázka aktivní legitimace občanských sdružení k návrhu na zrušení opatření obecné povahy řešena nebyla.

Krajský soud dle svých slov přihlédl i k dalšímu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 – 43, publikovanému pod č. 2185/2011 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud dovodil, že občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, je aktivně procesně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – návštěvního řádu národního parku, pokud opatření upravuje otázky, jež jsou předmětem hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle § 45h zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Krajský soud však byl toho názoru, že v citované věci se jednalo o případ skutkově a právně atypický a závěry v tomto rozsudku vyslovené nelze na projednávanou věc použít. Přezkoumávaným opatřením obecné povahy v uvedené věci nebyl územní plán, ale návštěvní řád národního parku, jehož část byla navíc evropsky významnou lokalitou, což není nynější případ. Závěr o aktivní procesní legitimaci občanského sdružení Nejvyšší správní soud navíc neučinil na základě závěru o bezprostřední použitelnosti Aarhuské úmluvy, ale na základě závěru o přímém účinku čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu

pokračování

a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (dále jen „směrnice EIA“), který je promítnutím ustanovení Aarhuské úmluvy do práva Evropské unie a jehož cílem je zajistit tzv. dotčené veřejnosti přístup k soudnímu přezkumu ve věcech spadajících do působnosti citované směrnice.

Krajský soud dodal, že k obdobným závěrům o přímém účinku čl. 10a směrnice EIA dospěl i Evropský soudní dvůr v rozsudku ze dne 12. května 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*, C-115/09, Sb. rozh. s. I-3673, ovšem ve vztahu k posuzování záměru, a nikoli koncepce. I v tomto rozsudku navíc byla jedním z východisek pro další úvahy soudu skutečnost, že se v okolí posuzovaného záměru nacházela zvláště chráněná území ve smyslu směrnice Rady 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť. V posuzovaném případě však navrhovatel žádnou takovou skutečnost netvrdil a nevyplývala ani ze správního spisu.

Jelikož krajský soud dospěl k názoru, že u navrhovatele nebyla dána aktivní legitimace k návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy, postupoval dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a návrh odmítl.

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

Stěžovatel v kasační stížnosti poukázal na to, že činnost občanských sdružení na poli ochrany životního prostředí má zákonný základ v Ústavě České republiky, v zákoně č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů (dále jen „zákon o sdružování občanů“), ale také v § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle citovaného ustanovení se ochrana přírody podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů. Dle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pak má dle stěžovatele občanské sdružení právo vstupovat za splnění zákonem požadovaných podmínek do rozhodovacích procesů, v nichž je dotčen zájem na ochraně přírody a krajiny, jakož má i právo se od úřadů dozvídat o zamýšlených zásazích do přírody a krajiny.

Čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy, stejně jako čl. 10a směrnice EIA stanoví přístup občanských sdružení k uvedeným řízením. Pokud po více než devět let nebyla politická vůle tato pro Českou republiku závazná ustanovení důsledně promítnout do českého právního řádu, pak je zřejmé, že výkonná a zákonodárná moc státu nesplnily své povinnosti. Dle stěžovatele je proto namístě, aby uvedené dokumenty byly přinejmenším považovány za nezávazné, avšak kvalifikované interpretační a aplikační vodítko v případě zákona o ochraně přírody a krajiny, ale také v případě zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o posuzování vlivů na životní prostředí“) i zákona č. 183/2006 Sb., územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), (dále jen „stavební zákon“).

Občanům sdruženým v občanském sdružení dle stěžovatele nelze již nadále upírat právo na účast v rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili sdružení jako specifickou právní osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny prostřednictvím dobrovolně a ústavně konformně zřízené právní osoby. V konkrétním případě stěžovatel vznikl v zájmu ochrany konkrétního přírodního parku a v rámci jeho ochrany navrhl zrušení změny územního plánu týkající se nové zástavby v daném přírodním parku. Jednal plně v intencích pokynů svých členů a v rámci svého předmětu činnosti podle stanov a má právo na to, aby bylo uznáno jeho dotčení, a tedy i jeho aktivní legitimace k podání takového návrhu.

Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozhodnutím krajského soudu a odkazuje na svá dřívější vyjádření ve věci. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Osoby zúčastněné na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

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 (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 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 netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v případech, kdy je kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí návrhu, přicházejí pro stěžovatele z povahy věci v úvahu pouze kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Pro posouzení věci Nejvyšším správním soudem je rozhodná odpověď na otázku, zda krajský soud správně posoudil, zda stěžovateli svědčí aktivní procesní legitimace k předmětnému návrhu.

Aktivní procesní legitimaci k návrhům na zrušení opatření obecné povahy upravuje § 101a odst. 1 a 2 s. ř. s.; pasivní, která není v tomto případě sporná, pak § 101a odst. 3 s. ř. s. V daném případě přicházela v úvahu pouze aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. Dle tohoto ustanovení platí, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.

Stěžovatel je občanským sdružením založeným podle zákona o sdružování občanů, se zaměřením činnosti především na ochranu přírody a krajiny. Jedná se tedy o právnickou osobu, která je samostatným nositelem hmotných i procesních práv, odlišných od práv fyzických osob, které jsou jejími členy. Je možné předeslat, že z dosavadní judikatury zdejšího soudu vyplývá, že občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Lze odkázat např. na rozsudek ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, rozsudek ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34, rozsudek ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ao 3/2007 - 116, rozsudek ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 - 36, rozsudek ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 - 133, usnesení ze dne 25. 5. 2011, č. j. 3 Ao 3/2011 - 41, či rozsudek ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011 - 71 (všechna uvedená rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz); k výjimce z této judikatury představované rozsudkem zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaným pod č. 1462/2008 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud vyjádří níže.

pokračování

Aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaném pod č. 1910/2009 Sb. NSS. V něm uvedl: „*Navrhovatel (...) musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. (...) Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. (...) V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace. (...) Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. (...) Skutečnost, že okruh navrhovatelů je v případě napadení územního plánu návrhem podle § 101a a násl. s. ř. s. zásadně omezen jen na osoby s určitými hmotnými právy k nemovité věci na území regulovaném územním plánem, však neznamená, že tyto osoby nemohou namítat dotčení svých procesních práv. Uvedené osoby mohou v procesu vedoucím k vytvoření územního plánu podle toho, jaká absolutní práva a k jakým věcem mají, podávat námítky (§ 52 odst. 2 stavebního zákona) nebo připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona), což jim dává řadu procesních práv; jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení. (...) K přípustnosti návrhu však navrhovatel nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat *actio popularis*.“*

Rozšířený senát tak aktivní procesní legitimaci k podání návrhu v podstatě navázal na okruh nositelů věcných práv (zejména vlastníků) k dotčeným nemovitostem nacházejícím se na území regulovaném územním plánem, případně k dotčeným nemovitostem sousedícím s regulovaným územím či nacházejícím se v jeho blízkosti.

Je zcela zřejmé, že stěžovatel uvedené podmínky neplní. Oprávnění občanských sdružení zabývajících se ochranou přírody a krajiny, případně šířeji ochranou životního prostředí, je ve vnitrostátním právu vymezeno v § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, v § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí a s účinností od 1. 1. 2013 v § 91 odst. 7 stavebního zákona.

Podle § 70 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, je oprávněno, pokud má právní subjektivitu, požadovat u příslušných orgánů státní správy, aby bylo předem informováno o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných správních řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Tato žádost je platná jeden rok ode dne jejího podání, lze ji podávat opakovaně. Musí být věcně a místně specifikována. Podle § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pak platí, že občanské sdružení je oprávněno za podmínek a v případech podle odstavce 2 účastnit

se správního řízení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno; v tomto případě má postavení účastníka řízení. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 1. 2011, č. j. 7 Ao 7/2010 – 133, www.nssoud.cz, § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nezakotvuje obdobné postavení občanských sdružení v procesu územního plánování, neboť řízení o vydání územně plánovací dokumentace není správním řízením ve smyslu části druhé správního řádu směřujícím k vydání správního rozhodnutí, ale řízením o vydání opatření obecné povahy ve smyslu části šesté správního řádu.

Ustanovení § 23 odst. 10 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí pak stanoví, že občanské sdružení nebo obecně prospěšná společnost, jejichž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek, nebo obec dotčená záměrem, pokud podaly ve lhůtách stanovených tímto zákonem písemné vyjádření k dokumentaci nebo posudku, se mohou žalobou z důvodu porušení tohoto zákona domáhat zrušení navazujícího rozhodnutí vydaného v řízení podle zvláštních právních předpisů, postupem podle soudního řádu správního. Odkladný účinek žaloby je vyloučen.

Na základě § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve spojení s § 85 odst. 2 písm. c) stavebního zákona se občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou účastnit územních řízení, v nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny (k tomu srov. dosud rozpornou judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázce, zda ze vztahu § 109 stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, a § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, vyplývá oprávnění tzv. ekologických spolků účastnit se rovněž stavebního řízení, v němž byly dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny – viz mj. rozsudek ze dne 27. 5. 2010, č. j. 5 As 41/2009 – 91, publikovaný pod č. 2127/2010 Sb. NSS., a rozsudek ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011 – 347, publikovaný pod č. 2368/2011 Sb. NSS na straně jedné a rozsudek ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011 – 274, www.nssoud.cz, na straně druhé; tento rozpor byl ve věci sp. zn. 1 As 176/2012 předložen k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu). Nad uvedený rámec jsou na základě § 91 odst. 7 stavebního zákona s účinností od 1. 1. 2013 účastníky územního řízení, ve kterém jsou posuzovány vlivy záměru na životní prostředí, také občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek.

Z citovaných ustanovení vyplývá, že občanská sdružení mohou být účastníky správních řízení zejména tam, kde mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, a tudíž mohou případně podávat žaloby podle části třetí hlavy II dílu 1 soudního řádu správního s žalobní legitimací podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Z žádného ustanovení ať již stavebního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, soudního řádu správního či z jiného právního předpisu však nelze dovodit jejich oprávnění podat návrh na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Občanská sdružení zaměřená na ochranu přírody a krajiny nemají taková hmotná práva, která by mohla být přijatým územním plánem přímo dotčena, ani jim stavební zákon či jiný právní předpis nepřiznává v procesu přijímání územního plánu nějaké speciální postavení.

Nad rámec uvedeného je také možné k nyní posuzované věci poznamenat, že stěžovatel v návrhu ke krajskému soudu výslovně ani nekonkretizuje, jaké jeho právo bylo porušeno, pouze obecně tvrdí porušení svých práv a dovozuje z této skutečnosti nezákonnost napadeného opatření obecné povahy.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že občanům sdruženým v občanském sdružení nelze upírat právo na účast v rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili sdružení jako specifickou právní osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně

pokračování

přírody a krajiny. Stěžovatel dodává, že jednal v intencích pokynů svých členů a v rámci svého předmětu, pročez má právo na to, aby bylo uznáno jeho dotčení a tedy i jeho procesní legitimize k podání takového návrhu. S touto argumentací, jak ostatně vyplývá z již uvedeného, nemůže Nejvyšší správní soud souhlasit, neboť, jak již bylo řečeno, občanské sdružení je právnickou osobou, která je samostatným nositelem hmotných i procesních práv, odlišných od práv fyzických osob, které jsou jejími členy (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2011, č. j. 3 Ao 3/2011 – 41, www.nssoud.cz); ani práva této právnické osoby tak nelze zaměňovat či ztotožňovat s právy jednotlivých fyzických osob, které jsou členy této právnické osoby. Např. v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 – 36, www.nssoud.cz, zdejší soud konstatoval, že na tom, že občanské sdružení není nositelem předmětných hmotných práv, nemůže nic změnit ani to, že jednotliví členové jsou vlastníky nemovitostí nacházejících se v dotčeném katastrálním území.

Taktéž neplatí, že fyzickým osobám sdruženým v občanském sdružení je zcela upíráno právo na účast v rozhodování o jejich životním prostředí. Toto právo mohou tyto osoby realizovat přímo, ať již ve správních řízeních, jsou-li na základě § 27 správního řádu či zvláštního zákona jeho účastníky, či v řízení o vydání opatření obecné povahy, splňují-li předpoklady pro možnost uplatnění připomínek či dokonce námitek (přitom připomínky k opatření obecné povahy v podobě územního plánu může podle § 52 odst. 3 stavebního zákona podat každý; navíc mohou občané dané obce, kteří - každý jednotlivě - nespĺňují podmínky pro možnost podání námitek, uplatnit, tvoří-li dostatečně početnou skupinu, věcně shodnou připomínku jako společnou námítku prostřednictvím institutu zástupce veřejnosti podle § 23 stavebního zákona). Zrovna tak mohou osoby, které tvrdí, že jsou na svých právech zkráceny správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti takovému rozhodnutí následně, po vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení, brojit žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a rovněž k tomu, aby tyto osoby mohly samostatně podat návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a s. ř. s., postačuje, tvrdí-li plausibilně zkrácení na takových svých hmotných právech, která mohou být napadeným opatřením obecné povahy přímo dotčena (viz zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). V případě občanského sdružení lze sice hovořit o nedostatku aktivní procesní legitimize k návrhu na zrušení územního plánu, neznamená to však negaci jeho procesních práv ve správních řízeních, která případně z vydaného územního plánu vycházejí. To ostatně vyplývá i z kasační stížností, v níž stěžovatel na svá práva ve správním řízení, založená § 70 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, poukazuje.

Taktéž je třeba rozlišovat mezi aktivní procesní legitimací uvedených občanských sdružení k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu založenou § 65 odst. 2 s. ř. s. a aktivní procesní legitimací k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Zdejší soud v rozsudku ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, www.nssoud.cz, uvedl: „Ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. („Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu...“) obsahuje formulaci analogickou s ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. („Kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen...“). Podle ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv. Mohou úspěšně namítnout nezákonnost rozhodnutí, avšak jen pokud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jejich procesní práva. Aktivní žalobní legitimize v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů se opírá o ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. („Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech, které jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“). V řízení o zrušení opatření obecné povahy ovšem zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti (tj. i navrhovatele) omezena

pouze na účast ve správním řízení ve smyslu ust. § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.“

Z uvedeného tak plyne, že stěžovateli aktivní procesní legitimace nespovídá, neboť namítat procesní pochybení při procesu přijímání územního plánu může pouze ten, u něhož je myslitelné, aby byl dotčen i na relevantních právech hmotných. Taková práva ovšem stěžovatel v daném případě nemá. Pokud jde o uvažované právo stěžovatele na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, Ústavní soud setrvale judikuje, že „*článek 35 Listiny základních práv a svobod zakotvující právo na příznivé životní prostředí a včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů na právnické osoby vztahovat nelze. Je zřejmé, že práva vztahující se ke životnímu prostředí přísluší pouze osobám fyzickým, jelikož se jedná o biologické organismy, které - na rozdíl od právnických osob - podléhají eventuálním negativním vlivům životního prostředí. Tomu ostatně odpovídá i charakteristika životního prostředí, jak ji provedl zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí*“ (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, popř. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07).

Odklon od těchto závěrů nepředstavuje ani rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 - 43, publikovaný pod č. 2185/2011 Sb. NSS, který vzal krajský soud rovněž v potaz. V něm sice byla přiznána aktivní procesní legitimace k návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části občanskému sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody, nicméně je nutné zdůraznit, že v uvedeném řízení nebyl napaden územní plán, ale návštěvní řád národního parku, který byl v daném případě považován za záměr, na nějž se vztahuje směrnice EIA. V tomto případě byla aktivní legitimace občanského sdružení připuštěna právě s ohledem na skutečnost, že do českého právního řádu nebyla plně transponována všechna ustanovení směrnice EIA. Aktivní legitimace občanského sdružení se za těchto okolností opírala o přímý účinek čl. 10a směrnice EIA.

Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že směrnice EIA, jejíž aplikace se dovolává rovněž stěžovatel v nyní posuzované věci a kterou ve svém usnesení zmiňoval i krajský soud, byla s účinností od 17. 2. 2012 rekonstruována do směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Původní ani rekonstruovanou směrnici EIA ovšem nelze na posuzovaný případ použít, neboť územní plán není záměrem, nýbrž koncepcí. Na koncepci se nevztahuje směrnice EIA, ale směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (tzv. směrnice SEA). Jak konstatoval Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 – 27, publikovaném pod č. 1679/2008 Sb. NSS, směrnice SEA, na rozdíl od toho, jak to činila směrnice EIA v čl. 10a (či jak to činí nyní směrnice 2011/92/EU v čl. 11) požadavek na soudní kontrolu procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, ať již v jakékoli jeho fázi, vůbec neobsahuje (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 – 644, publikovaný pod č. 2106/2010 Sb. NSS). K obdobnému závěru dospěl zdejší soud rovněž v usnesení ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011 – 71, www.nssoud.cz, když konstatoval, že směrnice SEA o možnostech iniciace soudního přezkumu ze strany občanských sdružení nehovoří a nelze tedy v tomto směru uvažovat ani o nedostatečné transpozici do českého právního řádu.

Takový obecný požadavek nelze dovodit ani ze zásad aplikace unijního práva v rámci procesních pravidel práva vnitrostátního, jak je stanovil Soudní dvůr ve své judikatuře, tj. ze zásady ekvivalence a zásady efektivity. Je pravdou, že tyto zásady uplatnil Soudní dvůr i na soudní přezkoumání aktů podléhajících směrnici SEA, když v rozsudku velkého senátu ze dne 28. února 2012, *Inter-Environnement Wallonie*, C-41/11, dosud nepublikovaném ve Sb. rozh., bodu 45, konstatoval, že „*vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu přísluší na základě zásady*

pokračování

procesní autonomie členských států upravit procesní podmínky, které se uplatní na tyto žaloby, které lze podat proti takovým „plánům“ nebo „programům“, avšak za předpokladu, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity)“. Je ovšem zřejmé, že v českém právním řádu je ekologickým spolkům odepřena aktivní legitimace k návrhům na zrušení opatření obecné povahy v podobě územních plánů bez ohledu na to, zda by se v takovém řízení případně dovolávaly unijního práva nebo výhradně práva vnitrostátního. Zásada ekvivalence tedy uplatněním procesních pravidel aktivní legitimace dle § 101a odst. 1 s. ř. s. k návrhům na zrušení opatření obecné povahy v podobě územních plánů porušena není a není tím ve vztahu ke směrnici SEA porušena ani zásada efektivity, neboť soulad příslušného územního plánu, resp. postupu vedoucího k jeho vydání, s právní úpravou provádějící tuto směrnici může být správními soudy přezkoumán na základě příslušné námítky i v řízení o návrhu na zrušení takového územního plánu či jeho části podaném některou z osob, které k takovému návrhu jsou podle § 101a odst. 1 s. ř. s. procesně legitimovány.

Závěr, podle něhož ze samotné směrnice SEA nevyplývá, ani při použití zásady ekvivalence a zásady efektivity a při respektování povinnosti eurokonformního výkladu norem vnitrostátního práva, oprávnění ekologických spolků podat u správního soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, považuje Nejvyšší správní soud za natolik jednoznačný a nevzbuzující žádné rozumné pochybnosti, že na něj lze vztáhnout Soudním dvorem uznávanou výjimku „*acte clair*“ z jinak existující povinnosti Nejvyššího správního soudu jakožto soudu, proti jehož rozhodnutí není opravný prostředek přípustný, položit dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie Soudnímu dvoru předběžnou otázku ve věci výkladu unijního práva.

Nejvyšší správní soud dále uvádí, že aktivní legitimaci občanských sdružení v tomto typu řízení nelze dovodit ani z Aarhuské úmluvy.

Územní plán je koncepcí ve smyslu čl. 7 Aarhuské úmluvy, právo na přístup k soudu, jež by se mohlo rovněž k čl. 7 Úmluvy vztahovat, pak upravuje čl. 9 odst. 2 a 3 Úmluvy.

V této souvislosti připomíná zdejší soud zmíněný rozsudek ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, ve kterém byla rovněž posuzována otázka, zda aktivní procesní legitimaci ekologického spolku k návrhu na zrušení opatření obecné povahy lze dovodit z Aarhuské úmluvy. Soud v tomto rozhodnutí dospěl k závěru, že Aarhuská úmluva nesporně náleží do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu, pokud však jde o aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, připomněl Nejvyšší správní soud, že je nezbytné zkoumat rovněž podmínku „samovykonatelnosti“, resp. přímé aplikovatelnosti jednotlivých ustanovení („*self-executing provisions*“) této úmluvy. Ve vztahu k dané otázce pak soud zdůraznil, že „*k tomu, aby mezinárodní smlouva, resp. její ustanovení mohla zavazovat i vnitrostátní subjekty a mohlo být použito aplikační pravidlo o přednostní aplikaci mezinárodní smlouvy před zákonem, je třeba, jak je shora uvedeno, aby ustanovení té které mezinárodní smlouvy byla přímo aplikovatelná. Požadavek přímé aplikace znamená, že ustanovení mezinárodní smlouvy jsou konstruována natolik určitě a jasně, že z nich lze vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření*“.

V tomto smyslu je nutné v prvé řadě posoudit, zda by stěžovatel mohl svou aktivní procesní legitimaci vyvozovat z případné samovykonatelnosti čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, který zní:

„Každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti

(a) mající dostatečný zájem,
nebo

(b) u nichž tvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku,

mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6 a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9, i dalších relevantních ustanovení této úmluvy.

Co představuje dostatečný zájem a porušování práva, bude určeno v souladu s požadavky vnitrostátního práva a v souladu s cílem poskytnout dotčené veřejnosti široký přístup k právní ochraně v rozsahu působnosti této úmluvy. K tomuto účelu je zájem jakékoli nestátní neziskové organizace splňující požadavky článku 2 odstavce 5 pokládán za dostatečný pro účely pododstavce (a). U těchto organizací se bude pro účely pododstavce (b) výše předpokládat, že mají práva, která mohou být porušována.

Ustanovení tohoto odstavce 2 nevylučují možnost předběžného přezkoumání správním orgánem a neovlivní požadavek, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání tam, kde to vnitrostátní právo vyžaduje.“

Podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy „dotčená veřejnost“ je veřejnost, která je - nebo může být - ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem; pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem“.

Ani z čl. 9 odst. 2 ve spojení z čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy ovšem dle názoru zdejšího soudu aktivní procesní legitimace stěžovatele k návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu – nevyplývá. V této souvislosti je třeba připomenout, že zdejší soud již ve své dřívější judikatuře, konkrétně v rozsudku ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 – 34, www.nssoud.cz, konstatoval, že se „[n]avrhovatel (...) mylí, když se svou aktivní legitimací snaží dovozovat z ust. čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy (...). Jak ostatně Nejvyšší správní soud zdůraznil již v (...) rozsudku sp. zn. 3 Ao 2/2007, z citovaného ustanovení lze dovodit toliko závazek smluvních států přiměřeně podporovat ekologické iniciativy a považovat je za ‚dotčenou veřejnost‘; bez implementačních opatření však nelze jednoznačně zjistit, které fyzické nebo právnické osoby se mohou přístupu k soudu dovolat. V nyní posuzované věci proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že ani shora uvedená Úmluva nezakládá aktivní legitimaci navrhovatele, který je občanským sdružením, jež je podle svých stanov zaměřeno na ochranu přírody a krajiny, k podání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy“. K obdobnému závěru pak Nejvyšší správní soud dospěl např. v již zmiňovaných rozsudcích ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ao 3/2007 – 116, či ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011 – 71.

Pro úplnost lze uvést, že ve výše zmíněném specifickém případě dovedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 13. 10. 2010, č. j. 6 Ao 5/2010 – 43, z čl. 1 odst. 2 a čl. 10a směrnice EIA (majících v uvedené věci přímý účinek), které svým zněním odpovídají čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy, že je třeba občanské sdružení, jehož hlavním cílem je ochrana životního prostředí, považovat právě za onu „dotčenou veřejnost“. I kdyby ovšem v nynějším případě Nejvyšší správní soud přiznal stěžovateli obdobné postavení „dotčené veřejnosti“ přímo na základě čl. 2 odst. 5 a čl. 9 odst. 2 Úmluvy, nebyla by tím založena jeho aktivní procesní legitimace v jím požadovaném směru.

Jak totiž vyložil zdejší soud již ve svém usnesení ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 – 35, zmiňovaném výše, formuluje sice čl. 7 Aarhuské úmluvy požadavky na účast veřejnosti při tvorbě plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí, s nimiž koresponduje vnitrostátní úprava obsažená mj. ve stavebním zákoně, přístup k soudní ochraně však čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy pro tento případ podmiňuje (na rozdíl od účasti veřejnosti na rozhodování

pokračování

o specifických činnostech dle čl. 6 Úmluvy – k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 1 As 13/2007 - 63, publikovaný pod č. 1461/2008 Sb. NSS) tím, že tak bude stanoveno vnitrostátním právem příslušné smluvní strany. Nejedná se tedy ve vztahu k čl. 7 Úmluvy o samovykonatelné ustanovení mezinárodní smlouvy, které by bez jakýchkoli podmínek a možnosti uvážení smluvních stran stanovilo práva jednotlivcům. I při zohlednění dalších relevantních ustanovení Aarhuské úmluvy, konkrétně čl. 1 či čl. 3 odst. 1 a 4, se tak nelze s názorem stěžovatele o jeho aktivní procesní legitimaci, jež by byla založena na čl. 9 odst. 2 Úmluvy, ztotožnit.

Dle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy sice mají smluvní strany povinnost zajistit, aby osoby z řad veřejnosti měly přístup mj. k soudním řízením, v nichž by uplatnily námitky proti jednáním, aktům nebo opomenutím orgánů veřejné správy, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem týkajícím se životního prostředí; platí zde ovšem, že takové osoby musí splňovat určitá kritéria, pokud jsou stanovena ve vnitrostátním právu. Z toho vyplývá, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy opět nepředstavuje samovykonatelné ustanovení mezinárodní smlouvy, které by bez jakýchkoli podmínek a možnosti uvážení smluvních stran stanovilo práva jednotlivcům. Nejvyšší správní soud tedy neshledal přímý rozpor ani mezi § 101a odst. 1 s. ř. s. a čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, nebyl tedy ani důvod k postupu dle čl. 10 Ústavy České republiky.

Jakkoli zároveň platí, že Aarhuská úmluva je tzv. smíšenou smlouvou, k níž vedle jednotlivých států, včetně členských zemí EU, přistoupilo i tehdejší Evropské společenství, z prohlášení, které Evropské společenství učinilo při ratifikaci Úmluvy, vyplývá, že právní předpisy Unie v té době nezahrnovaly implementaci čl. 9 odst. 3 Úmluvy a že za plnění povinností vyplývajících z uvedeného ustanovení Úmluvy odpovídaly výhradně členské státy. Soudní dvůr ovšem v rozsudku velkého senátu ze dne 8. března 2011, *Lesoochrannárske zoskupenie*, C-240/09, Sb. rozh. s. I-1255, body 29-38, dovodil, že k čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy se v současné době vztahuje pravomoc orgánů Unie, neboť toto ustanovení může být užito i v případech, jako byl ten posuzovaný Soudním dvorem v uvedené věci, na něž dopadá unijní právo. Následně ovšem Soudní dvůr dospěl k obdobnému závěru ohledně povahy čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v rámci systému unijního práva, jaký přijal rovněž Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci, stejně jako ve své předcházející již citované judikatuře (rozsudek ze dne 31. 1. 2012, č. j. 2 Ao 9/2011 – 71, usnesení ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 – 27), ohledně účinků tohoto ustanovení v rámci systému vnitrostátního práva: „*Je nutno konstatovat, že ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neobsahují žádnou jasnou a přesnou povinnost, která by mohla přímo upravovat právní situaci jednotlivců. Vzhledem k tomu, že pouze „osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu“, mají práva stanovená v uvedeném čl. 9 odst. 3, závisí provedení a účinky tohoto ustanovení na vydání pozdějšího aktu.*“ (rozsudek Soudního dvora ve věci *Lesoochrannárske zoskupenie*, op. cit., bod 45).

Jakkoli tedy Soudní dvůr uzavřel, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v unijním právu přímý účinek, zároveň v uvedené věci zdůraznil povinnost příslušného soudu členského státu, „*aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby organizace na ochranu životního prostředí (...) mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí*“ (bod 51 cit. rozsudku).

V posuzované věci však nebyla podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, nýbrž návrh na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, přičemž z tohoto návrhu navíc nevyplývá, že by stěžovatel v souvislosti s napadeným územním plánem odpůrce přímo namítal porušení hmotného práva Unie v oblasti životního prostředí či takových ustanovení

vnitrostátního práva, do nichž je toto unijní právo transponováno. Zejména je však třeba zdůraznit, že k závěru, podle něhož by ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. zakládalo aktivní procesní legitimaci ekologickým spolkům, nelze podle názoru Nejvyššího správního soudu dospět ani za použití jeho nanejvýš extenzivního výkladu (k rozsahu povinnosti eurokonformního výkladu vnitrostátního práva srov. mj. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1990, *Marleasing*, C-106/89, Recueil, s. I-4135, bod 8), přičemž takový výklad, který by byl již zjevně *contra legem*, by se pak fakticky rovnal již přímému účinku čl. 9 odst. 3 Úmluvy.

Z hlediska komplexního posouzení věci je na místě doplnit, že, jak naznačil Nejvyšší správní soud výše, aktivní procesní legitimaci stěžovatele nelze opřít ani o rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 – 73. V něm Nejvyšší správní soud věcně projednal návrh občanského sdružení na zrušení opatření obecné povahy – změny územního plánu sídelního útvaru, tudíž aktivní legitimaci tohoto občanského sdružení uznal; je však třeba poznamenat, že se druhý senát zdejšího soudu v odůvodnění tohoto rozhodnutí problematikou aktivní legitimace detailně nezabýval a především lze daný rozsudek v tomto aspektu považovat za překonaný pozdějším usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publikovaným pod č. 1910/2009 Sb. NSS, které stanovilo jako nezbytnou podmínku takové legitimace povinnost plausibilního tvrzení navrhovatele o jeho dotčení na hmotných právech absolutní povahy.

Nejvyšší správní soud se taktéž ztotožňuje s názorem krajského soudu, že aktivní procesní legitimaci k předmětnému návrhu v konkrétním případě stěžovatelé nezakládá ani poznámka uvedená v bodě [38] právě zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, dle níž s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze *a priori* vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Jak totiž rozšířený senát v citovaném usnesení dodal, nebylo s ohledem na jeho kompetence na místě, aby se v projednávaném případě uvedenou otázkou zabýval. Rozšířený senát tedy dal touto zmínkou pouze najevo, že předmětnou otázku ponechává, v rámci jím podaného výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s., na další judikatuře Nejvyššího správního soudu, která již je, jak je patrné z citovaných rozhodnutí, v dané otázce jednoznačná.

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

O náhradě nákladů řízení mezi účastníky Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Odpůrci, který měl ve věci úspěch, vznikly ve věci náklady řízení i nad rámec jeho běžné administrativní činnosti, neboť byl v tomto řízení zastoupen advokátkou. Je pravdou, že v případech, kdy je ve věci úspěšný správní orgán v soudním řízení správním zastoupen advokátem, nepřiznávají správní soudy většinou takovému účastníkovi náhradu nákladů řízení spojených s tímto zastoupením, neboť takové náklady nepovažují za důvodně vynaložené ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., případně odkazují též na § 60 odst. 7 s. ř. s., neboť mají za to, že správní orgán by měl disponovat dostatečným odborným zázemím, aby byl schopen před správním soudem své rozhodnutí či jiný napadený správní akt či postup obhájit sám. V případě odpůrce ovšem tento předpoklad neplatí, neboť je relativně malou obcí, jehož obecní úřad nebyl ani pořizovatelem daného územního plánu, navíc v řízení o kasační stížnosti se neposuzovala otázka zákonnosti tohoto územního plánu, ale otázka, zda byl stěžovatel k podání návrhu vůbec legitimován. Za situace, kdy stěžovatel, jakkoli je sám neziskovým subjektem, podal návrh na zrušení daného územního plánu až po třech letech od jeho účinnosti (byť poslední den lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. ve spojení s čl. II

pokračování

odst. 8 zákona č. 303/2011 Sb.), přičemž z tohoto návrhu nevyplývá, že by byl stěžovatel jakkoli činný v průběhu původního řízení o návrhu daného územního plánu, a kdy následně stěžovatel podal kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o odmítnutí jeho návrhu, ačkoli byl v tomto usnesení upozorněn na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu k otázce aktivní procesní legitimity ekologických spolků v obdobných věcech, považuje Nejvyšší správní soud náklady odpůrce na jeho právní zastoupení v řízení o kasační stížnosti za důvodně vynaložené a zdejší soud neshledal ani důvody pro použití § 60 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. v nyní posuzované věci.

Odpůrci tedy náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti připadající na odměnu advokátky za jeden úkon právní služby (sepis vyjádření ke kasační stížnosti) za 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) a dále jeden režijní paušál ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Celkem tedy přiznal Nejvyšší správní soud odpůrci na náhradě nákladů řízení částku 3400 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit odpůrci (k rukám advokátky, která odpůrce zastupovala) ve lhůtě stanovené ve výroku rozsudku. Náhradu připadající na odměnu zástupkyně odpůrce přitom nebylo možno přiznat podle vyhlášky č. 484/2000 Sb., jak bylo požadováno ve vyjádření ze dne 11. 2. 2013, neboť podle § 35 odst. 2 věty druhé s. ř. s. se pro určení výše odměny užije obdobně zvláštní právní předpis, jímž jsou stanoveny odměny a náhrady advokátům za poskytování právních služeb; tímto předpisem je právě advokátní tarif. Vyhláška č. 484/2000 Sb. se týkala pouze odměny za zastupování při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení. Je také třeba poznamenat, že vyhláška č. 484/2000 Sb. byla nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12, zrušena dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů (tedy ke dni 7. 5. 2013).

Osobám zúčastněným na řízení soud neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jim vznikly náklady, za něž by jim příslušela náhrada (§ 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 24. října 2013

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu