



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 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 :

Usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012, č. j. 50 A 16/2012 – 47, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu 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 nenabýlo 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. 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, ale také v § 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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.

Stěžovatel rovněž upozornil na 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“), stejně jako na čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu 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, které dle stěžovatele stanoví přístup občanských sdružení k uvedeným řízením.

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 právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny prostřednictvím dobrovolně a ústavně konformně zřízené právnické osoby.

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 po přezkumu usnesení krajského soudu dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, protože ji rozsudkem ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 AOS 3/2012 – 36, publikovaným pod č. 2976/2014 Sb. NSS, zamítl. Zdejší soud měl za to, že občanským sdružením, byť jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov je ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Při formulování svých závěrů přitom Nejvyšší správní soud vycházel ze své ustálené judikatury (např. rozsudky ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007 - 42, ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008 - 34, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 6 Ao 3/2007 – 116, ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009 – 36, 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, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

pokračování

Argumentace stěžovatele ustanovením § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny považoval Nejvyšší správní soud za nepřijatelnou, neboť bylo dle jeho názoru třeba rozlišovat mezi správním řízením a následnou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. na straně jedné a procesem přijímání opatření obecné povahy, konkrétně územního plánu, a následným návrhem na jeho zrušení dle § 101a a násl. s. ř. s. na straně druhé. Řízení o vydání opatření obecné povahy v podobě územně plánovací dokumentace není správním řízením ve smyslu části druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) směřujícím k vydání správního rozhodnutí, ale řízením o vydání opatření obecné povahy ve smyslu části šesté správního řádu; § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny na něj nedopadá. Obdobně Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku popsal rozdíl mezi procesní legitimací ekologických spolků k žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 odst. 2 s. ř. s. a podmínkami procesní legitimace k návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s. (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikované pod č. 1910/2009 Sb. NSS). Rovněž se dle svého názoru vypořádal s konstrukcí stěžovatele o „delegaci“ práv jednotlivců na právnické osoby, kterou považoval za nesprávnou. Nejvyšší správní soud taktéž zdůraznil, že vycházel rovněž z rozhodovací činnosti Ústavního soudu a z jím formulovaných postulátů, dle nichž čl. 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 (např. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97, či usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 3118/07).

Nejvyšší správní soud se též detailně zabýval otázkou, zda procesní legitimace ekologických spolků k návrhu na zrušení územního plánu nevyplývá ze samotné Aarhuské úmluvy, konkrétně z jejího čl. 9 odst. 2 a 3, nebo z příslušných ustanovení práva EU, jak jsou vykládána v judikatuře Soudního dvora EU. Součástí tohoto podrobného právního rozboru byl i závěr potvrzující dosavadní judikaturu Nejvyššího správního soudu v tom ohledu, že čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy nelze ani ve spojení s čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy pokládat ve vztahu k čl. 7 této úmluvy (tvorba plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí) za samovykonatelné ustanovení mezinárodní smlouvy, které by bez jakýchkoli podmínek a možnosti uvážení smluvních stran stanovilo práva jednotlivcům. Obdobný závěr Nejvyšší správní soud potvrdil i ve vztahu k čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

Nejvyšší správní soud rovněž poukázal na možnosti, které právní řád dává fyzickým osobám sdruženým v občanských sdruženích ve vztahu k možnostem účasti na rozhodování o jejich životním prostředí. Zdejší soud tak nesdílel názor stěžovatele, že fyzickým osobám sdruženým v občanském sdružení je zcela upíráno právo na účast v rozhodování o jejich životním prostředí, a poukázal na to, že stěžovatel podal návrh na zrušení daného územního plánu až po třech letech od jeho účinnosti (poslední den lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. ve spojení s čl. II odst. 8 zákona č. 303/2011 Sb.), přičemž z tohoto návrhu nevyplývalo, že by byl jakkoli činný v průběhu původního řízení o návrhu daného územního plánu.

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.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 Aos 3/2012 – 36, publikovaný pod č. 2976/2014 Sb. NSS, napadl stěžovatel ústavní stížností, kterou opřel převážně o důvody uváděné již v kasační stížnosti. Této ústavní stížnosti Ústavní soud svým náležením ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, vyhověl a předmětný rozsudek zdejšího soudu zrušil.

Ústavní soud v odůvodnění svého nálezu konstatoval především následující:

„II. c/

Interpretace Ústavního soudu

19. Ústavní soud nehodlá zpochybňovat stávající výklad Aarhuské úmluvy z hlediska neexistence jejího přímého účinku. Je však zapotřebí brát v úvahu status Aarhuské úmluvy [viz čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) z pohledu její aplikační přednosti před zákonem. Nelze relevantně jednat bez přiblížení k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu. K této otázce se Ústavní soud vyjádřil již v plenárním nálezu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), v nálezu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267) a v usnesení ze dne 30. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 154/08. Závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy Ústavní soud nepřiznal v žádném z jejich ustanovení přímý účinek. Ústavní soud je však povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistouplilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1) a Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost - srov. věc 26/62, Van Gend en Loos (1963) ECR 1 či věc C-8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA (2000) ECR I-11307, body 47-48].

20. Judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace občanských sdružení ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí, určitým vývojem. Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým [usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339)] dospěl Ústavní soud k závěru, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“ [usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04]. V dalších rozhodnutích se pak Ústavní soud přiblížil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhuskou úmluvou. Kromě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (viz předchozí odstavec) tak učinil v též výše citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07, podle něhož má výklad konformní s Aarhuskou úmluvou v případě interpretačních alternativ přednost.

21. Nejvyšší správní soud v již citovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009 dovodil, že z hlediska posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V jejich světle neobstojí kategoricky vyznívající teze obsažené v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 2/2007 (viz bod 15), podle nichž občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, či jinak vyjádřeno, že do 31. 12. 2006 nebylo možno z právního řádu České republiky dovodit oprávnění občanského sdružení, jehož účelem zakotveným ve stanovách je ochrana přírody a krajiny, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně části územního plánu obce.

pokračování

22. Ostatně bylo by již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části. Občanská sdružení, resp. nyní spolky (jak bude dále též uváděno, viz § 214 a následující zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) sdružují především občany; jde o svébytnou právní osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhnout zrušení územního plánu.

II. d/

Kritéria aktivní legitimace sdružení občanů (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy

23. Ústavní soud si je vědom toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic. Základní kritéria pro posouzení jejich ze zákona plynoucí (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) aktivní legitimace je žádoucí nastínit tím spíše, že je třeba oponovat nepřiměřeně vyhraněnému a v porovnání s obecným textem § 101a odst. 1 s. ř. s. nepřipustně limitujícímu závěru Nejvyššího správního soudu. Ten totiž v nyní napadeném rozhodnutí sp. zn. 5 AOS 3/2012 (viz právní věta z něho publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2976/2014) dovodil, že občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Odepření přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů je nepřipustné.

24. Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho částí) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné - bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

25. Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak například založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.

26. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sebrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je

ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Dá se jen opakovat, že v tomto ohledu sleduje nyní na měřitorní úrovni Ústavní soud judikatorní závěry obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07 a v usnesení sp. zn. I. ÚS 486/04 (srov. body 19, 20).

27. Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolcům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

III.

Závěry

28. Nelze opomenout počátek celého případu: Stěžovatel popsal již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy celou řadu konkrétních skutečností, jimiž svůj návrh podepřel. Stalo se tak v podrobně formulovaných a zcela konkrétních sedmi bodech; stěžovatel zejména uváděl, že opatření obecné povahy nebylo řádně publikováno, že plocha nové obytné zástavby byla až postupně doplňována, že ve výkresové dokumentaci nebyly zakresleny hranice přírodního parku Čížovky, a že vzdálenost zamýšlené výstavby od stávajících usedlostí je nedostatečná. O těchto tvrzeních mělo být věcně jednáno. Namísto toho posoudily správní soudy případ jen z hlediska (obecně pojaté) aktivní legitimize navrhovatele a opíraly se mj. o judikaturu, jež vnímá občanská sdružení s účelem spočívajícím v ochraně přírody a krajiny jako „ekologické iniciativy“.

29. Takové označení, nepostrádající pejorativní nádech, mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sebrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.

30. S řečeným úzce souvisí interpretace ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., jež je v posuzované věci naprosto klíčová a Ústavní soud nečiní nic jiného, než že konkretizuje v žádoucím směru výchozí pozici, kterou zaujal v usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009 již Nejvyšší správní soud (jeho rozšířený senát). Věcná legitimize navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto „zkrácení na právech“ nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud v jiných zde též citovaných judikátech. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shoru citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny.

31. Svým závazným a z pohledu dosavadní judičiální praxe rozšiřujícím výkladem chce Ústavní soud vyjádřit více, než bylo dosud řečeno, zároveň však ne více, než je v jeho pravomoci. Závisí na rozumně uvažujícím soudci, aby v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje dokázal posoudit, zda je určitý subjekt práva oprávněn k účasti v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Z některých judikátů jakoby zaznívala obava z nadměrných komplikací řízení, v nichž budou vystupovat subjekty hájící šířeji formulované

pokračování

zájmy občanů. Taková obava však není opodstatněná: zachována zůstává možnost, aby v zájmu procesní ekonomie soud doručoval veřejnou vyhláškou a například též rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení uplatní svá procesní práva prostřednictvím společného zmocněnce, jehož si za tímto účelem zvolí.

32. Neobstojí tedy paušální závěr Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, podle něhož (srov. bod 23) nesvědčí občanským sdružením založeným za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu.

33. Došlo tak k zásahu do základního práva stěžovatele na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť aspekty aktivní legitimace stěžovatele nebyly zkoumány v plném rozsahu; absentuje materiální (implicitně hodnotový) pohled na věc, nyní vyložený Ústavním soudem. Proto Ústavní soud vybověl ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

34. Ústavní soud však nepřistoupil ke zrušení usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012 č. j. 50 A 16/2012 - 47. Stěžovatel v ústavní stížnosti proti usnesení krajského soudu nebrojí a nedostatky řízení před krajským soudem je možné zhojit též postupem podle § 110 s. ř. s.“ (zvýraznění provedeno NSS).

Z citovaného nálezu Ústavního soudu, který představuje judikatorní obrat nejen v dosavadní judikatuře správních soudů, ale i samotného Ústavního soudu, a zejména ze zvýrazněných pasáží bodu 28 tohoto nálezu, tedy vyplývá, že podle Ústavního soudu je stěžovatel v dané věci procesně legitimován k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy. Krajský soud je tudíž povinen, jak uvedl Ústavní soud, námitky stěžovatele proti opatření obecné povahy v podobě územního plánu odpůrce posoudit věcně. Nejvyššímu správnímu soudu, který je v dané věci právní názorem Ústavního soudu vázán, tak nezbylo, než usnesení Krajského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení; v něm je rovněž krajský soud vázán právním názorem Ústavního soudu výše vysloveným.

V novém řízení rozhodne krajský soud rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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 26. června 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu