

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Dagmar Nygrínové, Barbary Pořízkové a Karla Šimky v právní věci navrhovatelů: **a) Mgr. J. T., b) ak. mal. A. M., c) pobočný spolek Centrum pro podporu občanů**, se sídlem Chlumova 17, Praha 3, všichni zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph. D., advokátem, se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, proti opatření obecné povahy č. 23/2012 schválené usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 26. 4. 2012, č. 16/4, v části změny Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy Z 2590/00, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Eleganta, a. s.**, IČ: 27627985, se sídlem Klimentská 1246/1, Praha 1, **II) OAKDALE a. s.**, IČ: 27380912, se sídlem Jemnická 345/5, Praha 4, **III) Tatte Property, a. s.**, IČ: 24841935, se sídlem U Kamýku 284/11, Praha 4, všechny zast. JUDr. Petrem Mrázkem, advokátem, se sídlem Pod Klaudiánkou 4a, Praha 4, **IV) MYRTLANIS s. r. o.**, IČ: 28117395, se sídlem náměstí Bratří Synků 5/1, Praha 4, zast. JUDr. Jířím Tvrdkem, advokátem, se sídlem Semická 3292/6, Praha 4, **V) SHELTON CZ s. r. o.**, IČ: 27582418, se sídlem Pobřežní 620/3, Praha 8, zast. Mgr. Jířím Fialou, advokátem, se sídlem Voršílská 130/10, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti odpůrce, kasační stížnosti navrhovatelky b), kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I. až III., kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení IV. a kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení V., proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2015, č. j. 6 A 99/2015 – 65,

t a k t o :

- I. **V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s.**
- II. **Zástupce veřejnosti podle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.**
- III. **Věc se vrací k projednání a rozhodnutí čtvrtému senátu.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V předložené věci jsou sporné dvě otázky. Za první, zda lze v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s. Za druhé, zda je zástupce

veřejnosti (§ 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, dále jen „stavební zákon“) dle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části; v kladném případě, za jakých podmínek je aktivně legitimován a jaký standard musí splňovat zmocnění udělené veřejnosti.

[2] Usnesením ze dne 26. 4. 2012, č. 16/4, vydal odpůrce celoměstsky významné změny I+II Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy, formou opatření obecné povahy č. 23/2012, ve znění přílohy č. 2 tohoto usnesení; opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 16. 5. 2012. Změna vedená pod č. 2590 v oblasti městské části Praha 6 zahrnovala změny v lokalitě Veleslavín (p. č. 570/1, 2, 4, 5; 571; 572 – 4; 575/1, 2) a Vokovice (p. č. 1002/2-část; 1053/2; 1109/1, 5 - 8).

[3] Dne 15. 5. 2015 navrhovatelé a) až c) napadli opatření obecné povahy č. 23/2012 v části změny územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy Z 2590/00.

[4] Městský soud v Praze v záhlaví uvedeném rozsudkem zamítl návrh navrhovatelky b), (I. výrok), a k návrhu navrhovatelů a) a c) zrušil dnem vyhlášení tohoto rozsudku opatření obecné povahy č. 23/2012 v části změny Z 2590/00 (II. výrok). Ve vztahu mezi navrhovatelkou b) a odpůrcem nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (III. výrok). Právo na náhradu nákladů řízení naopak přiznal navrhovatelům a) a c) proti odpůrci (IV. výrok). Aktivní legitimaci k podání návrhu v případě navrhovatelky b) neshledal, protože vystupovala toliko v postavení zástupce veřejnosti a nájemkyně. Naopak aktivní legitimaci přiznal navrhovateli a) s odůvodněním, že je vlastníkem nemovitosti v oblasti, a navrhovateli c), jenž je spolkem s takovým předmětem činnosti, který mu zajišťuje postavení navrhovatele. Při posuzování merita věci městský soud vytkl odpůrci, že nerespektoval při vydávání předmětného opatření obecné povahy § 55 odst. 3 stavebního zákona, a dále chybějící odůvodnění ve vztahu k posouzení vlivů na životní prostředí a nedostatky při vypořádání námitek navrhovatelů.

[5] Proti rozsudku podal kasační stížnost odpůrce; namítl, že se městský soud k jeho námitce dostatečně nezabýval aktivní legitimací navrhovatelů a) a c), proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Následně (přípisem ze dne 30. 11. 2015) se plně ztotožnil s návrhem osob zúčastněných na řízení I. až IV. na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[6] Kasační stížnost podala rovněž navrhovatelka b), a to proti výroku I. a III. rozsudku, neboť nesouhlasí s jeho závěrem, že jí nepřísluší aktivní žalobní legitimace. Kromě toho, že bydlí v domě čp. 391 v k. ú. Vokovice, ul. Na Dlouhém lánu, který je vzdálen od záměru 800 metrů, zároveň vystupovala jako zástupce veřejnosti při pořizování a schvalování změny Z 2590/00, neboť ji veřejnost zmocnila k podání námitek. Nepříjatelným zásahem do jejího práva na příznivé životní prostředí je, aby se namísto plánovaného parku v lokalitě Strnadova zahradnictví realizovala obytná zástavba, doprovázená zvýšením dopravy tzn. i zvýšením hlukové a imisní zátěže.

[7] Aktivní legitimaci k podání návrhu navrhovatelka b) odvozuje z postavení zástupce veřejnosti. Judikaturu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 2 Ao 5/2010, 5 Ao 3/2008), která její aktivní legitimaci vylučuje, překonal nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14, na nějž navázal Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2012 – 70, proto je namístě změna judikatury. Je-li aktivní legitimace přiznána spolku na ochranu životního prostředí, měla by být přiznána i zástupci veřejnosti, který je pro konkrétní návrh územně plánovací dokumentace zmocněn místní veřejností k podání námitek.

[8] Své stanovisko opírá o smysl institutu zástupce veřejnosti, o důvodovou zprávu k návrhu nového stavebního zákona, která mj. zdůrazňovala možnost zástupce veřejnosti podat správní žalobu, o silnější postavení a větší míru legitimacy zástupce veřejnosti než má spolek, protože zosobňuje vůli určitého počtu občanů dané obce. Dále o čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který vyložil Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, ve věci C – 240/09, ve prospěch zajištění soudní ochrany (k tomu odkazuje na usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009). Rozdíl mezi spolkem, který se nestal zástupcem veřejnosti, ale aktivně legitimován je, zatímco jiný, který by vystupoval jako zástupce veřejnosti, aktivně legitimován není (k tomu viz mj. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 – 54), je zjevně neodůvodněný. Ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu splňuje zástupce veřejnosti kritéria pro aktivní žalobní legitimaci kvůli vztahu k dotčenému území a prostřednictvím zmocnění mj. i vlastníky pozemků dotčených záměrem.

[9] Závěrem navrhovatelka b) předesílá, že městský soud neuznal její žalobní legitimaci ani jako nájemkyně nemovitosti odkazem na usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 1 Ao 1/2009. Vzhledem k poměrně krátkým procesním lhůtám při tvorbě územního plánu je prakticky nemožné domoci se toho, aby vlastník hájil práva nájemce, pokud tak sám vlastník činit nechce. Rozšířenost nájemního bydlení v České republice tak vylučuje možnost hájit svá práva poměrně velké části populace. Upírání aktivní žalobní legitimace nájemcům bylo rovněž kritizováno i Výborem pro dodržování Aarhuské úmluvy. Nájemci obecních bytů jsou zároveň vzhledem k postavení obce (vlastník obecních bytů, pořizovatel územního plánu) fakticky zcela zbaveni možnosti soudního přezkumu zákonnosti opatření obecní povahy.

[10] Společně podanou kasační stížností napadly rozsudek městského soudu osoby zúčastněné na řízení I. až III., samostatně kasační stížnost podaly osoby zúčastněné na řízení IV. a V. Za zásadní procesní vadu považují, že nebyly v souladu s § 34 odst. 2 s. ř. s. městským soudem vyrozuměny a vyzvány k uplatnění svých práv, ačkoli jsou vlastníky pozemků, jichž se změna územního plánu přímo týká. Pro tuto vadu je třeba napadený rozsudek zrušit (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2013, č. j. 6 Aos 3/2012 – 74; ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 – 68). Svým postupem soud zasáhl do ústavně zaručeného práva v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[11] Městský soud se rovněž nevypořádal s argumentací odpůrce, že navrhovatelé a) a c) nejsou aktivně legitimováni k podání návrhu; aktivní legitimaci navrhovatelů a) a c) rozporují mj. s odkazem na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a ve vztahu k navrhovateli c) i vymezená kritéria pro přiznání legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, neboť není zjevný ani účel, pro který byl navrhovatel c) založen.

[12] Součástí podání osob zúčastněných na řízení I. až V. je i návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (výroku II.) s odkazem na škody vzniklé v důsledku zmařené investice.

[13] Navrhovatelé a) až c) nepovažují za prokázané, že osoby, které podaly kasační stížnosti, jsou v postaveních osob zúčastněných na řízení. Při rozhodování o odkladném účinku je třeba toto postavit najisto. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze odkladný účinek kasační stížnosti přiznat pouze výjimečně, přičemž tato situace podle navrhovatelů není dána. Osoby zúčastněné na řízení I. až III. nikterak neodůvodnily svůj návrh ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. a jejich tvrzení jsou ve zcela obecné rovině a není možné je ověřit. Přiznáním odkladného účinku by mohlo dojít k zásadní újmě navrhovatelů a dalších osob z řad místní veřejnosti, protože osoby zúčastněné na řízení by mohly posunout své záměry do dalších povolovacích fází. Proti záměru se nadto vzedmul silný odpor místní veřejnosti. Navíc napadené opatření obecné povahy je vzhledem k rozsahu dotčené plochy předmětem posuzování vlivů na životní prostředí.

Proto navrhuji, aby kasační soud odkladný účinek k návrhu osob zúčastněných na řízení nepřiznal. Osoby zúčastněné na řízení zároveň nepodaly žádost o pořízení změny územního plánu, ale maximálně mohly podat podnět. Ve věci své aktivní legitimace navrhovatelé a) a c) odkazují na svá předchozí vyjádření, napadený rozsudek městského soudu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu

a) Odkladný účinek kasační stížnosti navazující na řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.

[14] K první otázce předkládající senát shledal rozpor v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu.

[15] V usnesení ze dne 15. 10. 2015, č. j. 3 As 192/2015 – 34, třetí senát dospěl k závěru, že institut odkladného účinku je možné využít jen v řízení o žalobě proti rozhodnutím správních orgánů (část třetí hlava druhá díl první s. ř. s.), respektive v navazujícím řízení kasačním. Naopak ale vyjádřil názor, že proto odkladný účinek nelze přiznat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem (část třetí hlava druhá díl třetí s. ř. s.), a to ani v navazujícím řízení o kasační stížnosti. Uvedl k tomu: „*Platí tedy, že zatímco institut předběžného opatření je principiálně využitelný pro všechny typy žalob a návrhů ve správním soudnictví, které jsou předvídány v § 4 s. ř. s., institut odkladného účinku může nalézat uplatnění jen v rámci řízení o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, potažmo v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutím soudů o těchto žalobách (za použití § 107 odst. 1 s. ř. s.). Tento závěr podporuje též to, že v právní úpravě § 82 a následujících s. ř. s., upravující řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (část třetí, hlava druhá – zvláštní ustanovení o řízení, díl 3 s. ř. s.), není zmíněna možnost aplikace § 73 s. ř. s. (a to ani přiměřeně).*“ Třetí senát proto návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. jako nepřipustný odmítl.

[16] Oproti tomuto rozhodnutí Nejvyšší správní soud vícekrát rozhodl o návrhu na přiznání odkladného účinku, aniž by jej shledal nepřipustným proto, že se nejednalo o řízení o kasační stížnosti navazující na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Stalo se tak v řízeních o ochraně před nezákonným zásahem (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2007, č. j. 2 Aps 6/2007 – 45; ze dne 11. 5. 2010, č. j. 2 Aps 1/2010 – 149; ze dne 24. 10. 2013, č. j. 6 Aps 8/2013 – 69; ze dne 19. 7. 2012, č. j. 9 Aps 5/2012 – 35), o ochraně proti nečinnosti správního orgánu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2013, č. j. 3 Ans 6/2013 – 13; ze dne 26. 4. 2013, č. j. 4 Ans 4/2013 – 32); o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 Aos 1/2013 – 38; ze dne 22. 11. 2012, č. j. 3 Aos 2/2012 – 34; ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 3/2013 – 46; ze dne 2. 5. 2013, č. j. 2 Aos 1/2013 – 116; ze dne 24. 7. 2013, č. j. 6 Aos 2/2013 – 50; ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Aos 2/2013 – 75; ze dne 31. 7. 2013, č. j. 9 Aos 2/2013 – 56; ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 Aos 1/2012 – 48) nebo o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a návrhu na vyhlášení místního referenda (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. Ars 4/2014 – 68).

[17] Čtvrtý senát nepovažuje názor třetího senátu za správný. Aplikace závěru třetího senátu dle usnesení č. j. 3 As 192/2015 – 34 na nyní posuzovaný případ, z důvodu že *právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neobsahuje, stejně jako právní úprava řízení o ochraně před nezákonným zásahem pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.), ustanovení, které by odkazovalo na § 73 s. ř. s., by znamenala, že v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.,*

respektive v navazujícím řízení o kasační stížnosti, by nebyl návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přípustný. Ustanovení § 107 s. ř. s. však obecně umožňuje přiznání odkladného účinku jakékoli kasační stížnosti, bez ohledu, zda směřuje proti rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí, nečinnosti či jinému zásahu správního orgánu, případně i pro kasační stížnost proti rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Odkaz na přiměřenou aplikaci § 73 s. ř. s. nelze chápat jako omezení přípustnosti návrhu na přiznání odkladného účinku pouze na kasační stížnosti proti rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nýbrž znamená přiměřenou aplikaci postupu při vážení zájmů a posuzování důvodnosti takového návrhu. Vhodnost odkladného účinku v takových méně standardních řízeních lze potom zohlednit při posuzování důvodnosti návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Proto se předkládající čtvrtý senát domnívá, že návrh osob zúčastněných na řízení na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je v posuzované věci přípustný.

b) Aktivní legitimace zástupce veřejnosti dle § 101a odst. 1 s. ř. s.

[18] K druhé otázce předkládající senát poukázal na to, že Nejvyšší správní soud při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. vymezil ve své rozhodovací praxi jak obecné podmínky pro přiznání aktivní žalobní legitimace, tak se zabýval i konkrétními případy. Za splnění určitých podmínek přijímá aktivní legitimaci vlastníků nemovitostí, kteří sousedí s územím regulovaným územním plánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89) a spolků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2012 – 70).

[19] Naproti tomu judikatura vylučuje aktivní legitimaci zástupce veřejnosti dle § 23 stavebního zákona i osob, které zastupoval. V usnesení ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 – 27, č. 1679/2002 Sb. NSS, pátý senát při rozboru legitimace zástupce veřejnosti vycházel ze situace, v níž jeden z navrhovatelů měl postavení zástupce veřejnosti, většina ostatních navrhovatelů byly osoby, které ho zmocnily. V této situaci dospěl k závěru „[...] že tyto navrhovatelé nemohli v řízení o návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy tvrdit ani prokázat dotčení na svých právech, neboť právě patří ke skupině osob, které dotčeny nejsou. Význam a prospěšnost institutu zástupce veřejnosti v řízení o územně plánovací dokumentaci jsou zřejmé, umožňuje občanům obce či kraje zúčastnit se projednávání těchto pro rozvoj příslušného územního samosprávného celku zcela zásadních dokumentů a vykonávat tak veřejnou kontrolu nad tím, zda jsou veřejné zájmy při územním plánování, tedy především zájem na vytváření vyváženého vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území (§ 18 stavebního zákona) ze strany orgánů veřejné moci skutečně respektovány. Zároveň je ovšem třeba konstatovat, že uvedený institut nebyl promítnut do právní úpravy soudního přezkoumání opatření obecné povahy, tedy do soudního řádu správního (§ 101a až § 101d s. ř. s.). Správní soudnictví není založeno na všeobecné kontrole zákonitosti aktů veřejné správy, ale důsledně na zásadě soudní ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, jež byly či mohly být těmito akty dotčeny (§ 2 s. ř. s.). Pokud správní soudy v některých případech přezkoumávají akty veřejné správy i na základě návrhů subjektů, které dotčení své hmotněprávní sféry tvrdit nemohou, zastupují však právě určitý veřejný zájem v dané věci, musí tak soudní řád správní výslovně stanovit, viz mj. § 65 odst. 2 s. ř. s., který umožňuje zejména ekologickým spolkům, které se na základě zvláštních zákonů účastní některých správních řízení, napadnout příslušné správní rozhodnutí žalobou před správním soudem (k této otázce viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publikovaný pod č. 906/2006 Sb. NSS). Jak již ovšem bylo řečeno, v právní úpravě přezkoumání opatření obecné povahy obdobný institut absentuje. Nemá smysl spekulovat o tom, zda jde o úmysl nebo opominutí zákonodárce, jisté je, že poměrně kusá a v mnohém deficitní právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy, která byla do soudního řádu správního vložena s účinností od 1. 5. 2005 zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, nebyla přizpůsobena novému stavebnímu zákonu, jenž nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007 a stanovil pro územně plánovací dokumentaci formu opatření obecné povahy, a nebyla přizpůsobena dokonce ani novému správnímu řádu, který s účinností od 1. 1. 2006 přinesl obecnou úpravu řízení o vydání opatření obecné povahy (§ 171 až § 174 správního řádu).

Není tak zřejmé, jakým způsobem by měl zástupce veřejnosti, který byl činný v řízení o územně plánovací dokumentaci, případně pokračovat v řízení o zrušení takového opatření obecné povahy před Nejvyšším správním soudem, zda by byl oprávněn k podání takového návrhu pouze on sám, nebo i kterákoli z osob, kterou v řízení o územně plánovací dokumentaci zastupoval, či zda by se jednalo analogií s § 23 stavebního zákona i v tomto případě dovozoval minimální počet osob, které by k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy musely zástupce veřejnosti zmocnit. Absence úpravy procesního postavení zástupce veřejnosti v řízení před Nejvyšším správním soudem vzbuzuje řadu nejasností, které dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze překlénout ani extenzivním výkladem § 101a s. ř. s. či jiných ustanovení soudního řádu správního. Z citovaného ustanovení naopak jednoznačně vyplývá, že zástupce veřejnosti ani osoby, které v řízení o územně plánovací dokumentaci zastupoval, k zahájení řízení o zrušení takového opatření obecné povahy legitimovány nejsou.“

[20] Uvedený závěr potvrdil v usnesení ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 - 24, č. 2244/2011 Sb. NSS, druhý senát, v němž dále uvedl, že zástupci veřejnosti přísluší pouze aktivní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí o námitkách, které uplatnil proti opatření obecné povahy.

[21] Citovaná judikatura ve vztahu k aktivní legitimaci v řízení o zrušení opatření obecné povahy je reakcí na dřívější nedostatky procesní úpravy (srov. návrh na zrušení celého dílu 7 s. ř. s. postoupený Ústavnímu soudu Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2010), které podle čtvrtého senátu však byly do značné míry odstraněny novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. I proto je vhodné revidovat dřívější restriktivní judikaturu ve vztahu k aktivní legitimaci zástupce veřejnosti.

[22] Čtvrtý senát se ztotožňuje s argumentací navrhovatelky b) ohledně aktivní legitimace zástupce veřejnosti k podání návrhu dle § 101a odst. 1 s. ř. s. na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (dále též jen „aktivní legitimace“). Usnesení pátého senátu č. j. 5 Ao 3/2008 – 27 a usnesení druhého senátu č. j. 2 Ao 5/2010 – 24 považuje za překonaná rozsudkem pátého senátu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2012 – 70, který Nejvyšší správní soud vydal na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Jestliže byla při splnění určitých podmínek přiznána dle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivní legitimace spolkům, měl by být stejnou aktivní legitimací nadán i zástupce veřejnosti.

[23] V posledně citovaném nálezu Ústavní soud (konkrétně body 19-22) vyslovil, že je povinností podle Aarhuské úmluvy interpretovat rozsah soudní ochrany ve prospěch přijatých mezinárodních závazků, a vymezil podmínky, které musí spolek pro přiznání aktivní legitimace naplňovat (body 24-27 nálezu). Argumentaci Ústavního soudu následně převzal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2012 – 70, kde navíc konstatoval, že nálezu Ústavního soudu představuje judikatorní obrat.

[24] Podle čtvrtého senátu institut spolku a institut zástupce veřejnosti umožňují zapojení veřejnosti do procesu územního plánování a sledují stejný účel, tj. zajištění účasti veřejnosti v něm. Odlišné zacházení s ekologickými spolky a zástupcem veřejnosti proto nemá zákonnou oporu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 – 54, č. 791/2006 Sb. NSS). Vyplývá-li z rozboru obou institutů jejich podobná povaha, není důvodné pouhým výkladem právních předpisů privilegovat v právu na soudní ochranu jen jeden z nich.

[25] Zástupce veřejnosti umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti při splnění zákonných podmínek podávat kvalifikované námitky (nikoli toliko připomínky) a ovlivňovat průběh řízení stejným způsobem jako vlastníkům nemovitostí dotčeným regulací. Toto oprávnění předpokládá značnou míru legitimacy (§ 23 odst. 2 stavebního zákona) danou občany obce, zainteresované veřejnosti na jejím rozvoji.

[26] Zvolená forma pro reprezentaci téhož zájmu veřejnosti, zda jde o spolek (právníckou osobu), nebo o zástupce veřejnosti (fyzickou či právníckou osobu), nemůže být rozhodující. Zástupce veřejnosti má vyšší legitimitu než spolky, jeho postavení je i transparentnější. Závěry Ústavního soudu v citovaném nálezu jsou proto přímo aplikovatelné. Přísluší-li za určitých podmínek aktivní legitimace dle § 101a odst. 1 s. ř. s. spolku, měla by *a minori ad maius* příslušet i zástupci veřejnosti.

[27] Odlišný názor opírá rovněž o ústavní princip rovnosti vyplývající z čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na soudní ochranu zaručeným v čl. 36 Listiny, vyžadující, aby osoby ve srovnatelném postavení měly stejný přístup k soudu, a tedy nezbytnost akceptovat aktivní legitimaci zástupce veřejnosti v řízení o zrušení opatření obecné povahy.

[28] Ztotožňuje se s odkazem navrhovatelky b) na čl. 9 odst. 2 první pododstavec, čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy a výkladem Soudního dvora v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochrannárske zoskupenie VLK*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125. Povinnost národních soudů vykládat procesní předpisy upravující aktivní legitimaci extenzivním způsobem, aby byla ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy zajištěna efektivní soudní ochrana dotčené veřejnosti, respektive akceptována aktivní legitimace určitých reprezentantů dotčené veřejnosti, je podle čtvrtého senátu zjevná. Z žádného ustanovení stavebního zákona či soudního řádu správního nevyplývá, že by neměla zástupci veřejnosti příslušet aktivní legitimace dle § 101a odst. 1 s. ř. s., aktivně legitimovány nejsou pouze určité jmenované subjekty, nýbrž každý, kdo tvrdí zkrácení svých práv.

[29] Čtvrtý senát odmítá rovněž názor, že zástupce veřejnosti nemá žádná práva, jejichž zkrácení by mohl před soudem plausibilně tvrdit. Stavební zákon přiznává zástupci veřejnosti oprávnění podat námitky (§ 39 odst. 2, § 52 odst. 2, § 98 odst. 3 stavebního zákona) a právo, aby o těchto námitkách bylo řádně rozhodnuto. Tato práva musí podléhat účinné soudní ochraně (usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Je-li zkrácení na právech vykládáno širěji než jako porušení konkrétního hmotného subjektivního veřejného práva v kontextu § 65 odst. 1 s. ř. s., pak tomu musí být rovněž tak při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. i ve smyslu výše citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy a judikatury Soudního dvora EU. Opatření obecné povahy (územní plán) se právní sféry zástupce veřejnosti dotýká.

[30] Dovolává se zásady zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), která se projevuje i v principu, že *v pochybnostech má být právní úprava vykládána tak, aby byl soudní přezkum umožněn*. Poukazuje na současné neefektivní postavení zástupce veřejnosti, které mu nezajišťuje přístup k dostatečné soudní ochraně, neboť podle dosavadní judikatury je oprávněn napadnout správní žalobou toliko rozhodnutí, kterým byly vypořádány jeho námitky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24, č. 2244/2011 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51). Faktický důsledek případného zrušení rozhodnutí o námitkách soudem na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. je podle názoru čtvrtého senátu prakticky nulový, stávající judikatura nezaručuje zástupci veřejnosti efektivní soudní ochranu.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[31] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.

[32] Ohledně první otázky, zda lze přiznat odkladný účinek kasační stížnosti navazující na řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. z dosavadní judikatury plyne, že tuto otázku rozšířený senát dosud neřešil a jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu došly k různým právním závěrům.

[33] Rozšířený senát se vyslovil k otázce přiznání odkladného účinku kasační stížnosti v usnesení ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 - 49; uzavřel, že „I. Zruší-li krajský soud rozhodnutí správního orgánu, je povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda je ve věci podána kasační stížnost. II. I správní orgán může navrhnout při podání kasační stížnosti, aby jí byl přiznán odkladný účinek, a to ze stejných důvodů jako žalobce (§ 73 odst. 2 a 4, § 107 s. ř. s.). Samotné podání kasační stížnosti, není-li ze zákona spojeno s odkladným účinkem či nebyl-li vysloven soudním rozhodnutím, nemá však na plnění povinností správním orgánem žádný vliv. III. Nerespektuje-li správní orgán pravomocné soudní rozhodnutí a nepokračuje řádně v řízení, může se dle okolností jednat o nečinnost, proti níž se lze bránit podáním žaloby dle ustanovení § 79 a násl. s. ř. s.“

[34] V návaznosti na uvedený závěr rozšířený senát v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 90/2014 - 58, dovedl, že hrozba existence dvou odlišných správních rozhodnutí v téže věci není sama o sobě důvodem pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 73 a § 107 s. ř. s.).

[35] Ani v jednom z uvedených rozhodnutí však nebyla řešena otázka nyní tomuto senátu položená. Výklad se dosud týkal přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, vydaném v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. Souvislost s žalobou proti nečinnosti byla toliko nepřímá.

[36] Ačkoli v rozhodnutích tohoto soudu označených předkládajícím senátem (viz bod [17]) o návrhu na přiznání odkladného účinku bylo rozhodováno výrokem: ‚odkladný účinek se přiznává/nepřiznává‘, ‚návrh se zamítá‘, nebo ‚návrhu se nevyhovuje‘, výklad dotčených ustanovení (§ 107 ve spojení s § 73 s. ř. s.) odporující právnímu názoru třetího senátu (bod [16]), v nich vysloven nebyl; o přípustnosti takového návrhu dotčené senáty nepochybovaly. Výjimkou v tomto směru je usnesení ze dne 20. 12. 2007, č. j. 2 Aps 6/2007- 45 (zášah se týkal daňové kontroly, pozn. soudu), jímž návrhu na přiznání odkladného účinku nebylo vyhověno. Druhý senát však s odkazem na uvedená ustanovení uzavřel: ‚Je tedy zřejmé, že odkladný účinek lze (a to i ve vztahu ke kasační stížnosti) přiznat pouze ve vztahu k rozhodnutí. Napadeným usnesením krajský soud odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Žalovaný tedy dosud nevydal žádné rozhodnutí, jež právní účinky by bylo možné odložit ve smyslu § 73 odst. 2 s. ř. s. V daném případě by pak v úvahu připadalo pouze vydání předběžného opatření ve smyslu § 38 s. ř. s.‘. K tomu odkázal na usnesení tohoto soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, č. 910/2006 Sb. NSS. V něm soud uvedl: ‚Ustanovení § 120 s. ř. s. ani jiné ustanovení tohoto zákona obecně nerylučuje, aby předběžné opatření vydal i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti. V úvahu může přicházet vydání předběžného opatření zejména v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozhodnutí krajského soudu ve věci žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, nevyhověl-li krajský soud žalobě.‘

[37] Naopak Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (vesměs územního plánu nebo jeho části, viz bod [17]) o návrhu na přiznání odkladného účinku rozhodoval a přípustnost takového návrhu shledal zpravidla bez dalšího. V usnesení ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aos 3/2013 - 46, k výkladu § 107 s. ř. s. ve spojení s § 73 s. ř. s. uvedl: ‚Ustanovení § 73 s. ř. s. sice upravuje rozhodování o návrhu na odkladný účinek žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a jak již zdejší soud v minulosti dovedl, v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

nebo jeho části schází zákonný podklad pro jeho aplikaci (viz usnesení NSS ze dne 6. 10. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010 – 20;...). *V řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části však takový zákonný podklad představuje výše citované ustanovení § 107 s. ř. s. Z povahy věci pak možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti připadá v úvahu právě v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí, kterým krajský soud vyhověl (byť jen částečně) návrhu a napadené opatření obecné povahy nebo jeho část zrušil. Případný odkladný účinek přiznaný kasační stížností totiž bude působit vůči rozhodnutí krajského soudu, tj. zamezí důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení (v případě zamítavého rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nicméně možno se domáhat vydání předběžného opatření Nejvyšším správním soudem; srov. usnesení NSS ze dne 9. 5. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013 – 95“* (podtrženo rozšířeným senátem).

[38] Rozšířený senát proto uzavřel, že se jedná o rozpor v právních názorech ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s., a je dána jeho pravomoc o první předložené otázce rozhodnout.

[39] Ohledně druhé otázky, aktivní legitimace zástupce veřejnosti dle § 101a odst. 1 s. ř. s., je z důvodů předestřených v předkládacím usnesení zřejmé, že názor čtvrtého senátu v dosavadní judikatuře zaujat dosud nebyl, resp. byl vysloven názor opačný. Od něho se chce předkládající senát odchýlit, a proto postoupil věc k posouzení rozšířenému senátu k rozhodnutí. Pravomoc rozšířeného senátu je podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dána. Rozšířený senát v souvislosti s tím dodává, že citovaný náleží Ústavního soudu se této otázky přímo nedotkl (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004 – 53, č. 1833/2009 Sb. NSS).

III.2. Posouzení věci

a) Odkladný účinek kasační stížnosti navazující na řízení dle § 101 a násl. s. ř. s.

[40] Pravomocné rozhodnutí správního orgánu lze napadnout žalobou podanou krajskému soudu podle § 65 a násl. s. ř. s. Podle § 73 s. ř. s. podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. Soud v tomto řízení na návrh žalobce, při splnění podmínek § 73 odst. 2 s. ř. s., odkladný účinek žalobě přiznává; přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před krajským soudem účinky napadeného rozhodnutí. Není-li rozsudkem soudu žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu zrušeno, právní mocí rozsudku krajského soudu v takovém případě závaznost, vykonatelnost a jiné právní účinky rozhodnutí správního orgánu opět nastávají. Přiznáním odkladného účinku se pozastavují do skončení řízení před soudem účinky napadeného rozhodnutí (§ 73 odst. 3 s. ř. s.).

[41] Soudní řád správní umožňuje domáhat se ochrany veřejných subjektivních práv dále podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti (§ 79 a násl. s. ř. s.), žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.) a prostřednictvím dalších institutů (žalob, či návrhů). S účinností od 1. 5. 2005 (změnou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, část dvacátáprvní) náleží též do pravomoci soudů ve správním soudnictví dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. rozhodovat o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Do 31. 12. 2011 byl příslušný o takovém návrhu rozhodnout Nejvyšší správní soud; od účinnosti novely soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. o takovém návrhu rozhodují krajské soudy.

[42] Možnost přiznání odkladného účinku toliko v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu v § 73 s. ř. s. vedeném před krajskými soudy, nikoli v řízení o žalobě proti nečinnosti a v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, podle rozšířeného senátu logicky plyne z rozdílu v předmětu těchto soudních řízení. Institut odkladného účinku je využitelný

jen v takovém řízení, v němž je předmětem soudního přezkumu již vydané rozhodnutí, neboť odkladný účinek může být spojen *ex lege* nebo přiznán jen v souvislosti s podáním žaloby proti pravomocnému rozhodnutí, jehož právní účinky se přiznáním odkladného účinku žalobě pozastavují.

[43] Žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se účastník domáhá uložení povinnosti správnímu orgánu rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení (*teprve*) vydat; žádný akt, jehož účinky by bylo lze odložit, dosud neexistuje. Obdobně v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením není předmětem soudního řízení přezkoumání rozhodnutí, ale zákonnost správním orgánem provedeného nebo neprovedeného úkonu, který není rozhodnutím (§ 82 s. ř. s.). Právě proto není v řízení o těchto žalobách (v § 79 a násl. a v § 89 a násl. s. ř. s.) zakotvena možnost přiznání odkladného účinku, a to ani odkazem na přiměřené použití § 73 s. ř. s.; povaha těchto řízení jeho využití vylučuje.

[44] Závěru usnesení třetího senátu č. j. 3 As 192/2015 - 34 lze přisvědčit tak jen potud, že přiznání odkladného účinku je možné jen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoli v řízeních před krajským soudem vedených dle § 79 a násl. a dle § 82 a násl. Ani v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. vedeném u krajského soudu nelze odkladný účinek návrhu přiznat, neboť pro aplikaci § 73 s. ř. s. v tomto řízení chybí zákonná opora. K tomuto právnímu názoru dospěl Nejvyšší správní soud již v usnesení ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 3/2013 - 46, shora citovaném (bod [37]); stejný závěr vyplývá i z usnesení ze dne 6. 10. 2010, č. j. 9 Ao 4/2010 - 20, jímž Nejvyšší správní soud rozhodoval v řízení dle § 101a s. ř. s. (tj. dle příslušnosti mu dané do 31. 12. 2011) o návrhu na předběžné opatření. Od tohoto závěru není důvod se odchýlit.

[45] Naopak rozšířený senát neshledal zákonný důvod pro závěr, že přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle § 107 s. ř. s. je možné toliko v řízení navazujícím na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[46] Pravomocné rozhodnutí krajského soudu (až na výjimky dle § 104 s. ř. s.) lze napadnout kasační stížností. Podle § 107 odst. 1 s. ř. s. *[k]asační stížnost nemá odkladný účinek; Nejvyšší správní soud jej však může na návrh stěžovatele přiznat. Ustanovení § 73 odst. 2 až 5 se užije přiměřeně.* Kasační stížnost má odkladný účinek jen, stanoví-li tak soudní řád správní (např. § 107 odst. 2 s. ř. s., ve znění účinném od 1. 10. 2012) nebo zvláštní zákon (např. § 32 odst. 2 a 5 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu).

[47] Soudní řád správní obecně dává možnost přiznat odkladný účinek kasační stížnosti podané proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, jímž bylo rozhodnuto o podané žalobě nebo návrhu, a proti němuž se lze z důvodů uvedených v § 103 s. ř. s. bránit. Pravomocné rozhodnutí krajského soudu, které bylo vydáno v kterémkoli typu řízení dle soudního řádu správního, nese s sebou právní účinky, které lze přiznáním odkladného účinku kasační stížnosti sistovat až do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti, a to za přiměřené aplikace § 73 s. ř. s.

[48] Je tomu tak proto, že bezprostřední výkon či jiné účinky pravomocného rozsudku (popř. i usnesení) krajského soudu vydaného nejen v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, ale i rozsudku vydaného v jiných typech řízení před krajským soudem, mohou citelně zasáhnout právní sféru účastníků řízení, nebo výkon státní správy či územní samosprávy. Nemá-li být případný úspěch s kasační stížností jen akademickým vítězstvím ve sporu, může se ukázat nutným je dočasně pozastavit.

[49] Krajský soud může v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti zavázat žalovaný správní orgán k tomu, aby vydal rozhodnutí ve věci a ve lhůtě mu soudem stanovené. Zákonem daná možnost přiznání odkladného účinku kasační stížnosti proti takovému rozsudku krajského soudu sleduje legitimní důvod, totiž oddálit v konkrétním případě do pravomocného rozhodnutí o kasační stížnosti závaznost tohoto rozsudku, je-li např. sporné, zda žalovaný (a dle rozsudku povinný) správní orgán má pravomoc (věcnou, popř. místní příslušnost) v konkrétní věci vůbec rozhodnutí vydat. I když krajský soud nemůže v tomto řízení zavázat správní orgán k tomu, jak ve věci rozhodnout (tzn., zda žádosti podané účastníkem vyhovět či ji zamítnout), nelze vyloučit ani jiné důvody, které mohou naplnit podmínky dle § 73 odst. 2 s. ř. s. pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem (např. navazovala-li žaloba na ochranu proti nečinnosti na pravomocný zrušující rozsudek se závazným právním názorem; k tomu srov. rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 10 Ads 99/2014 – 58, č. 3270/2015 Sb. NSS). Oproti tomu při zamítnutí žaloby na ochranu proti nečinnosti, sama povaha takového výroku smysluplnost aplikace tohoto institutu vylučuje.

[50] V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením krajský soud, vyhoví-li žalobě, dle § 87 odst. 2 s. ř. s. *[r]ozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.* Obsahuje-li výrok rozsudku krajského soudu příkaz nebo zákaz, nelze vyloučit, že návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti může mít reálné opodstatnění a sistance jeho účinků v konkrétním případě může být žádoucí. Při zamítnutí žaloby krajským soudem lze v řízení o kasační stížnosti podat návrh na vydání předběžného opatření podle § 120 ve spojení s § 38 s. ř. s. (viz shora usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. Na 112/2006 - 37, č. 910/2006 Sb. NSS).

[51] V řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy před krajským soudem soudní řád správní neodkazuje na § 73 s. ř. s. V případě hrozící vážné újmy však i zde přichází v úvahu aplikace § 38 s. ř. s.

[52] V řízení o kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu, jímž bylo zrušeno opatření obecné povahy nebo jeho část, jak již ze shora označených rozhodnutí tohoto soudu plyne, odkladný účinek přiznaný kasační stížností může působit vůči rozhodnutí krajského soudu, tj. zamezí důsledkům zrušujícího rozhodnutí krajského soudu po dobu kasačního řízení. Nelze přehlédnout, že v řízení podle dílu 7, § 101a a násl. s. ř. s., konkrétně od účinnosti novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb., podle § 101b odst. 4, lze použít přiměřeně § 34, *s výjimkou odst. 2 věty první a odst. 4, a § 76 s. ř. s.* Krajský soud tak může zrušit opatření obecné povahy i pro vady řízení. Postup při přezkoumání opatření obecné povahy se tak v mnohém přibližuje postupu podle § 65 s. ř. s. V případě zamítavého rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je rovněž možné se domáhat vydání předběžného opatření Nejvyšším správním soudem (srov. usnesení NSS ze dne 9. 5. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013 – 95).

[53] Rozšířený senát z uvedených důvodů uzavírá, že v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s.

b) Aktivní legitimace zástupce veřejnosti dle § 101a odst. 1 s. ř. s.

[54] Při posuzování otázky aktivní legitimace k podání návrhu k soudu dle soudního řádu správního je soud vázán ústavním principem rovnosti vyplývajícím z čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na soudní ochranu zaručeným v čl. 36 Listiny,

který zapovídá, aby s osobami, které jsou ve srovnatelném postavení, bylo zacházeno odlišným způsobem. Rozšířený senát v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 – 54, č. 791/2006 Sb. NSS, konstatoval, že „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích.“

[55] Soud musí mít současně na zřeteli zásadu zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*). Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod [k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Mezi tato základní práva mj. patří právo vlastnit majetek (čl. 11). Ochrany práva na příznivé životní prostředí (čl. 35) se dle čl. 41 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí. V principu platí, že v pochybnostech, jde-li o právo na přístup k soudní ochraně, má být právní úprava vykládána tak, aby byl soudní přezkum umožněn a naplněno hlavní poslání soudů zajistit účinnou ochranu právům (čl. 90 Ústavy).

[56] Ústavní rámec soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy vymezil rozšířený senát již v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, tak, že „[s]myslem a účelem soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy je poskytnout jednotlivci účinný prostředek ochrany, a to zásadně bez ohledu na formu, kterou veřejná správa jedná.“ Jestliže v souvislosti s právem na účinnou soudní ochranu v tomto rozhodnutí rozšířený senát poukázal na nově zavedené typy žalob v soudním řádu správním, účinném od 1. 1. 2003 (do té doby chybějící), lze jeho závěry bez dalšího přenést i na s účinností od 1. 5. 2005 zakotvenou pravomoc správních soudů dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. rozhodovat o návrhu na zrušení opatření obecné povahy a poskytovat tak ochranu právům dotčeným vydaným opatřením obecné povahy.

[57] Při posouzení aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a s. ř. s. v návaznosti na právní úpravu stavebního zákona - schválení územního plánu a jeho vydání formou opatření obecné povahy (§ 43 a násl.) - je nutno dbát principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu. Jestliže zákon přiznává vymezeným subjektům (adresátům) při splnění stanovených podmínek v řízení vedeném správním orgánem [ve smyslu definice v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] konkrétní práva, musí být (až na výjimky výslovně dané zákonem) ochrana těchto práv i pod účinnou soudní ochranou.

[58] Ustanovení § 43 a násl. stavebního zákona rozlišují jednotlivé fáze pořizování a schvalování územního plánu. O pořizování územního plánu rozhoduje zastupitelstvo obce (§ 44). Návrh zadání územního plánu (§ 47) se zveřejní, ve stanovené lhůtě může každý uplatnit připomínky (dle úpravy do 31. 12. 2012 se konalo veřejné projednání i konceptu územního plánu, byl-li zpracováván dle zadání, a každý mohl uplatnit připomínky). V navazujícím řízení (§ 52) se koná veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu územního plánu. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona v této fázi námitky proti návrhu územního plánu mohou podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Zástupce veřejnosti je jedním ze zvláštních subjektů, jemuž je přiznáno právo podat námitky; jiné subjekty, než vymezené mohou podat jen připomínky (§ 52 odst. 3 stavebního zákona).

[59] Zástupce veřejnosti je v § 23 stavebního zákona definován. Podle odst. 1: *Veřejnost může být při pořizování návrhu územně plánovací dokumentace zastupována zmocněným zástupcem veřejnosti.* Podle odst. 2: *Zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace.*

Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoli obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje. Podle odst. 3: Zmocnění zástupce veřejnosti se dokládá seznamem občanů obce nebo kraje nebo obyvatel podle zvláštních právních předpisů, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku, a podpisovou listinou, v níž je uvedeno jméno a příjmení, trvalý pobyt nebo pobyt, popřípadě adresa místa pobytu v zahraničí a podpis osob s prohlášením, že jmenovaného zástupce veřejnosti zmocňují k podání námítky na základě věcně shodné připomínky a ke projednání této námítky podle tohoto zákona, a prohlášením zástupce veřejnosti. Toto prohlášení obsahuje jméno a příjmení zástupce veřejnosti, jeho trvalý pobyt nebo pobyt a podpis, že toto zmocnění přijímá. Dle odst. 4: O tom, zda osoba splňuje podmínky podle odstavců 1 až 3, rozhodne v případě pochybností správní orgán postupem podle správního řádu usnesením, které se oznamuje pouze této osobě; do pravomocného rozhodnutí o této věci má tato osoba všechna procesní práva zástupce veřejnosti.

[60] Zástupce veřejnosti je při splnění podmínek § 23 stavebního zákona oprávněn reprezentovat a hájit shodný zájem občanů obce, kteří již k návrhu zadání, popř. k návrhu územního plánu uplatňují shodnou připomínku a zmocnili jej k podání námítky. Přiznáním práva podat námítku proti návrhu územního plánu stavební zákon „povyšuje“ kvantifikovanou většinu občanů obce, reprezentovanou zástupcem veřejnosti, na roveň jednotlivce, vlastníka pozemku a staveb dotčených návrhem řešení či oprávněného investora, a jejich společnému, shodně vyjádřenému zájmu, přiznává právo jej hájit kvalifikovaným postupem - podáním námítky.

[61] Ve shodě s předkládajícím senátem rozšířený senát proto odmítá názor, že zástupce veřejnosti nemá žádná práva, jejichž zkrácení by mohl před soudem tvrdit. Naopak přisvědčuje mu, že stavební zákon přiznává zástupci veřejnosti významná oprávnění. V řízení o vydání zásad územního rozvoje je zástupce veřejnosti oprávněn k podání námítek podle § 39 odst. 2 stavebního zákona. V řízení o vydání územního plánu má právo podat námítky proti návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2 stavebního zákona. V řízení o vydání územního opatření o asanaci území nebo územního opatření o stavební uzávěře dle § 98 odst. 3 stavebního zákona má rovněž právo podat námítky. Využije-li toto právo, má i právo, aby podané námítky byly posouzeny a bylo o nich rozhodnuto, aby proces přijímání opatření obecné povahy proběhl podle stanovených pravidel a aby řešení přijaté vydaným opatřením obecné povahy bylo řádně odůvodněno, včetně kvalifikovaného zdůvodnění případného zamítnutí podaných námítek. Tomuto právu zákonem přiznanému stejně jako těmúž právu jiných, na roveň mu postavených osob, musí odpovídat i právo na rovnocennou, tzn. stejně účinnou, soudní ochranu.

[62] Vystává proto již na tomto místě otázka, zda lze obhájit rozdílný výklad přístupu k soudní ochraně, který přiznává zástupci veřejnosti toliko aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí o námítkách podle § 65 a násl. s. ř. s., nikoli však k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s., tak jako jiným, na roveň mu zákonem postaveným subjektům.

[63] Dosavadní judikatura, od níž se předkládající senát hodlá odchýlit (usnesení č. j. 5 Ao 3/2008 - 27 a č. j. 2 Ao 5/2010 - 24, vydaná do 31. 12. 2011) spatřovala legitimní důvod pro rozdílný přístup k soudní ochraně jednak v tom, že zástupce veřejnosti reprezentuje osoby, které nejsou opatřením obecné povahy přímo dotčeny ve svých právech hmotných, jednak v tom, že uvedený institut nebyl promítnut do § 101a a násl. s. ř. s., kde absentuje norma obdobná § 65 odst. 2 s. ř. s., tzn. úprava procesního postavení zástupce veřejnosti v tomto řízení. Přípustnou a dostatečnou ochranu práv zástupce veřejnosti našla dosavadní judikatura v možnosti podat žalobu podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí o námítkách.

[64] Rozšířený senát předně nesdílí závěr, že efektivní soudní ochranu ve smyslu rovnocenné ochrany práv zástupce veřejnosti představuje podání žaloby podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí o námitkách (tzn. postupem dovozeným v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24, č. 2244/2011 Sb. NSS).

[65] „Rozhodnutí o námitkách“ je součástí odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu) a podkladem pro výsledné řešení, nacházející odraz v samotném opatření obecné povahy. Po věcné ani formální stránce není samostatným „rozhodnutím o právech a povinnostech“ dotčených osob; tato práva jsou dotčena až samotným územním plánem. V případě vlastníka nemovitostí v řešeném území např. zařazením jeho pozemku do zastavitelných či naopak nezastavitelných ploch, v případě práv hájených zástupcem veřejnosti je tomu obdobně. Námitka zástupce veřejnosti shrnuje shodně podané připomínky občanů obce, jejím podáním kvalifikovaným způsobem uplatňují své právo odporovat navrhovanému řešení pro určité území. Až schválený územní plán se jich dotýká. Rozhodnutí o námitkách jen odůvodňuje, proč schválené řešení jejich námitce nevyhovuje.

[66] Judikatura nadto odepřela možnost samostatně žalovat rozhodnutí o námitkách tam, kde dotčená osoba má možnost podat přímo návrh na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62: „*Ustanovení § 54 odst. 4 stavebního zákona, stejně jako ust. § 172 odst. 5 správního řádu in fine však předpokládají možnost změny či zrušení rozhodnutí o námitkách. Cestou k tomu mohou být jen mimořádné opravné prostředky nebo správní žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. Nelze však tvrdit, že by na této možnosti byli navrhovatelé zkráceni. Pokud by podali správní žalobu, příslušný soud by v prvé řadě vážil, zda se jedná o rozhodnutí o námitkách (příčemž formální označení by nebylo rozhodným) a dále, zda se jedná o rozhodnutí naplňující legislativní zkratku obsaženou v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda rozhodnutím o námitkách navrhovatelé byli na svých právech zkráceni úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jejich práva nebo povinnosti. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však v daném případě k navrhovateli označenému dotčení práv nedošlo samotným rozhodnutím o námitkách, ale až územním plánem. Jím totiž s konečnou platností bylo rozhodnuto o zařazení jejich pozemku mezi nezastavitelné plochy a teprve tím byla realizována změna, k níž v průběhu procesu tvorby a přijímání územního plánu došlo“). Rozdíl mezi vypořádáním námitek a připomínek se tím setřel. Navíc (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51) konstatovala, že pokud bylo s námitkou nesprávně zacházeno jako s připomínkou, tedy o ní nebylo rozhodnuto a byla pouze vypořádána s uvedením důvodů, proč jí nebylo vyhověno, nepředstavuje to podstatnou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy.*

[67] V řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je aktivně legitimovaným subjektům umožněno dosáhnout přímého zrušení vadných částí, respektive celého opatření obecné povahy. Správní soudy mají pravomoc v rozsahu návrhu a uplatněných důvodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) opatření obecné povahy přezkoumat a případně zrušit (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). Naproti tomu v řízení o správní žalobě proti rozhodnutí o námitkách soudní řád správní předpokládá, že pokud je žaloba důvodná, soud rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Oproti tomu § 54 odst. 4 stavebního zákona (*[d]ojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinna uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách*) předpokládá, že v případě zrušení rozhodnutí o námitkách budou vymezeny části územního plánu, podle kterých nebude možné rozhodovat či postupovat. Stavební zákon však neumožňuje po zrušení rozhodnutí o námitkách a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu pokračovat v řízení o námitkách a opětovně o nich rozhodnout. Ačkoli je tedy správní soudnictví postaveno na kasačním principu, požaduje se fakticky po soudu, aby vyhodnotil účinky zrušeného rozhodnutí o námitkách na celé opatření

obecné povahy a vymezil části, podle nichž by se nemělo rozhodovat a postupovat. To však není realizovatelné a ani řízení o žalobě proti rozhodnutí upravené v § 65 a násl. s. ř. s. k tomu soudu neposkytuje procesní možnosti.

[68] Případné zrušení rozhodnutí o námitkách soudem na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. tak s sebou nenese žádný faktický důsledek a stávající judikatura nezaručuje zástupci veřejnosti efektivní soudní ochranu.

[69] Podle § 101a odst. 1, věta první s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

[70] Rozšířený senát v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS, vyslovil, že „*ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.*“ Výklad § 65 odst. 1 s. ř. s., který omezoval přístup k soudu tím, že striktně vyžadoval v každém jednotlivém případě hledání porušení subjektivního hmotného práva, resp. úkonu, který subjektivní hmotné právo založil, změnil, zrušil či závazně určil, rozšířený senát shledal neudržitelným. Vyložil-li zkrácení na právech širěji než jako porušení konkrétního hmotného subjektivního veřejného práva v kontextu § 65 odst. 1 s. ř. s., není důvod, aby při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. postupoval jinak. Absence ustanovení obdobného § 65 odst. 2 s. ř. s. v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. nenese s sebou důsledky dovozené judikaturou ze závěrů citovaného usnesení rozšířeného senátu ve vztahu k žalobní legitimaci tzv. zájemníků (ekologickým spolkům), totiž, že jim jako účastníkům správního řízení přísluší tvrdit zkrácení v procesních právech. Takový závěr je nutno považovat za překonaný (byl navíc vysloven před 1. 5. 2005, změnou soudního řádu správního zákonem č. 127/2005 Sb.).

[71] Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73 seznal, že „*[ú]prava obsažená v § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona rozlišuje dva různé prostředky, kterými lze proti návrhu územního plánu brojit: námitky a připomínky. Zatímco námitky může vznést pouze taxativně vymezený subjekt, který musí být tímto návrhem dotčen, uplatnit připomínky může každý. Pojem „dotčenost“ (§ 52 odst. 2) je však nutno vykládat širěji, nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Mezující soused“ má právo uplatnit námitky vždy; „nemezující soused“ výjimečně, a to v závislosti na okolnostech konkrétní věci.*“

[72] Podle rozsudku tohoto soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 - 51, „*[r]ozhodujícím kritériem, dle kterého je podání obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy kvalifikováno jako připomínky či námitka (§ 172 odst. 5 správního řádu z roku 2004) není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl. Pokud jsou tedy výhrady proti územnímu plánu vzneseny vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě též zástupcem veřejnosti (§ 52 odst. 2 stavebního zákona), musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám.*“

[73] Dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti.

Rozšířený senát dále dovodil, že „[v] případech 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 (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci...“ Uzavřel, že nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem není aktivně procesně legitimován k návrhu dle § 101a s. ř. s., avšak, při řešení otázky kdo může být navrhovatelem v tomto řízení, výslovně uvedl, že s ohledem na „[z]ávazky 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“ (bod [38]).

[74] V rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89, Nejvyšší správní soud učinil závěr, že aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy- územního plánu či jeho části- jsou také vlastníci pozemků (nemovitostí) či jiné osoby oprávněné z věcných práv k nemovitostem, jež sousedí s územím regulovaným územním plánem, pokud tvrdí dotčení těchto práv aktivitou, kterou regulovaný plán připouští. Rovněž v tomto rozsudku soud rozlišil tři kategorie osob, které mohou být územním plánem dotčeny. Jako třetí z nich uvedl kategorii vymezenou v čl. 9. odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad „dotčené veřejnosti“ s tím, že přípustný je návrh, je-li namítáno porušení procesních pravidel, jež mohlo vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, a zároveň mohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele.

[75] Dílčím odkazům v uvedených rozhodnutích odpovídá i úmysl zákonodárce [jak správně poukázala i navrhovatelka b)], vyjádřený v důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu. Jedním s důvodů navrhované nové úpravy bylo naplnění požadavků Aarhuské úmluvy, zajištění přístupu veřejnosti k informacím o území, zaručení její účasti v postupech a řízeních podle stavebního zákona, „tradičně při projednávání územně plánovací dokumentace a nově zejména ve veřejném územním řízení, a to i zavedením zvláštního institutu zástupce veřejnosti, kterému je svěřeno oprávnění podávat námítky a také všechny řádné a mimořádné opravné prostředky. Přístup k právní ochraně je kromě možnosti správních žalob podávaných občanskými sdruženími rozšířen i na zástupce veřejnosti.“ Zástupce veřejnosti je účastníkem řízení v řízení o návrhu zásad územního rozvoje, v řízení o návrhu územního plánu a v řízení o vydání regulačního plánu, má postavení účastníka řízení také v územním řízení a v řízení o vydání územního opatření. Dále důvodová zpráva odkazuje na novelu soudního řádu správního (zákon č. 127/2005 Sb.), možnost podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, § 101a a násl. s. ř. s., a tím i možnost soudního přezkumu opatření obecné povahy, kterým budou podle stavebního zákona vydávány územně plánovací dokumentace, neboť návrh soudu mohou podávat ti, kteří tvrdí, že byli na svých právech zkráceni (Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, Sněmovní tisk č. 998 Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR pro rok 2005).

[76] Zajištění účasti dotčené veřejnosti při projednávání územně plánovací dokumentace a následné soudní ochrany ve vnitrostátním právu tak odpovídá požadavkům čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Podle čl. 9 odst. 2 prvního pododstavce Aarhuské úmluvy „[s]trany v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti (a) mající dostatečný důvod, nebo (b) u nichž trvá 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“: Podle čl. 9 odst. 3 tamtéž „[n]avíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – strany zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“.

[77] Předkládající senát také správně poukázal na rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 3. 2011, „*Lesoochranárske zoskupenie VLK*“, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125, který při výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy předně konstatoval, že uvedená úmluva je nedílnou součástí právního řádu Unie a že Soudní dvůr má pravomoc citované ustanovení vyložit. Dospěl k závěru, že ačkoli čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá přímý účinek, jeho cílem je zajištění účinné ochrany životního prostředí. Na národním soudu proto spočívá povinnost, „[...] aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se životního prostředí, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. ..., 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 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková 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“.

[78] Rozšířený senát sdílí názor předkládajícího senátu, že z uvedeného rozsudku Soudního dvora je zjevná povinnost národních soudů vykládat procesní předpisy upravující aktivní legitimaci extenzivním způsobem, aby byla ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy zajištěna efektivní soudní ochrana dotčené veřejnosti, respektive byla akceptována aktivní legitimace určitých reprezentantů dotčené veřejnosti.

[79] Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 řešil otázku aktivní legitimace občanského sdružení (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V bodu 4. až 6. uvedl judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vycházel pátý senát tohoto soudu v ústavní stížnosti napadeném rozsudku ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 Aos 3/2012 - 36, a v bodu 15. až 18. nálezu shrnul dosavadní judikaturu tohoto soudu vztahující se k posuzování otázky aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a s. ř. s. Za alfu a omegu posouzení aktivní legitimace (při dotčení v právu na příznivé životní prostředí, bod 20) shledal závěr shora citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, že navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena (body 21, 22 nálezu).

[80] Při posuzování aktivní legitimace spolku dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Ústavní soud v uvedeném nálezu rovněž akcentoval závazek České republiky, který zakládá Aarhuská úmluva v otázkách životního prostředí na přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a právní ochranu. I když nepřiznal žádnému z jejich ustanovení přímý účinek, dovodil povinnost interpretovat rozsah soudní ochrany ve prospěch přijatých mezinárodních závazků. Svůj závěr pak doplnil prostou úvahou, že by bylo „[...] 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 [...] sdružují především občany; jde o světytounou právnickou 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“.

[81] Ohledně podmínek, které musí spolek pro přiznání aktivní legitimace naplňovat, Ústavní soud vyslovil, že „[s]polek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. K tomu dodal, že „[p]odstatným 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 kupříkladu 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. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát 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 vázáním 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 meritorní 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). Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, 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.“ Argumentaci Ústavního soudu pak prakticky převzal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2012 – 70.

[82] Rozšířený senát zdůrazňuje, že pro přiznání aktivní legitimace k podání návrhu dle § 101a s. ř. s. nemůže být určující povaha subjektu (forma). Rozhodné je, zda se jedná o subjekt práva, jemuž zákon zvláštní postavení přiznává. V případě spolku jde o formu právnické osoby, při zvolení zástupce veřejnosti jsou její zájmy reprezentovány fyzickou či právnickou osobou na základě zvláštní konstrukce účastenství. V obou variantách mohou tvořit „dotčenou veřejnost“ takto prezentovanou i vlastníci nemovitostí, nájemci nebo i jiné osoby, které mají v území, jež má být předmětem regulace opatření obecné povahy, určitý zájem. Zatímco ale členy spolku mohou být jakékoli osoby, které třeba ani nemají žádný vztah k území, a rozhodný je zde sledovaný účel spolku a vztah spolku k dotčenému území, zástupce veřejnosti mohou zmocnit pouze občané obce. K založení spolku stačí minimálně 3 osoby (srov. § 214 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), ale k platnému zmocnění zástupce veřejnosti je třeba v řízení o vydání územního plánu alespoň 200 občanů obce (srov. § 23 stavebního zákona).

[83] Již shora rozšířený senát uvedl, že zástupce veřejnosti umožňuje kvalifikované zapojení veřejnosti do procesu územního plánování. Osoby, které nepatří mezi stavebním zákonem privilegované skupiny, mohou uplatňovat v řízení o pořízení příslušného opatření obecné povahy toliko připomínky (srov. např. § 39 odst. 2 či 52 odst. 3 stavebního zákona), naopak zástupce veřejnosti umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti podávat kvalifikované námítky. Přísluší

mu právo ovlivnit průběh řízení stejným způsobem jako vlastníkům nemovitostí dotčeným regulací. Toto oprávnění je podepřeno, na rozdíl od spolku, značnou mírou legitimacy, dosažením zmocnění od předepsaného počtu občanů obce (srov. § 23 odst. 2 stavebního zákona), kteří mají bezprostřední vztah k regulovanému území, v němž žijí. Dotčení právní sféry nelze redukovat na dotčení vlastnických či jiných věcných práv. Zástupci veřejnosti tak lze při ochraně zájmů skupiny osob proti opatření obecné povahy v oblasti územního plánování přiznat vyšší legitimitu než spolku. Je zmocněn k podání námítky transparentně, výslovně jmenovanými občany obce, a při jejím projednání zastupuje ty, kteří uplatnili věcně shodnou připomínku. Dotčení právní sféry tak namítá jménem podstatné části obyvatel regulovaného území a námítka jím podaná má určitou výpovědní sílu. Naproti tomu skutečné zájmy sledované určitým spolkem mohou být nejasné.

[84] Rozšířenému senátu se jeví absurdním, aby například vlastník pozemku sousedícího s regulovaným územím (tzn. osoba splňující podmínky v § 101a odst. 1 s. ř. s.), který je zároveň občan obce, ztratil aktivní legitimitaci k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími občany obce nechal zastoupit k uplatňování věcně shodných připomínek zástupcem veřejnosti, zmocnil jej k podání námítky a rád by byl reprezentován tímto zástupcem i v soudním řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nelze totiž vyloučit, že společný zájem uplatní věcně shodnou připomínkou více vlastníků nemovitostí v regulovaném území, ač by jinak mohli každý sám za sebe vznést námítku.

[85] Rozšířený senát proto neshledal žádný podstatný rozdíl, který by odůvodnil jiné zacházení stran přístupu k soudní ochraně, je-li dotčená veřejnost zastupována spolkem nebo zástupcem veřejnosti, sledují-li ve věcech územního plánování stejný účel, tj. zajištění účasti veřejnosti. Všechny uvedené důvody vedou k závěru, že zástupce veřejnosti je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a s. ř. s.

IV. Závěr

[86] Rozšířený senát proto uzavřel, že v řízení o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, lze přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s. Zástupce veřejnosti podle § 23 zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je oprávněn podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a odst. 1 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

[87] S tímto právním názorem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc čtvrtému senátu.

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

V Brně dne 29. března 2016

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu