

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Aleše Roztočila, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové a Karla Šimky, v právní věci navrhovatelky: **obec Dobřejovice**, se sídlem Na Návsí 26, Dobřejovice, zast. Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrkyni: **obec Čestlice**, se sídlem Pitkovická 290, Říčany, zast. JUDr. Emilem Flegelem, advokátem, se sídlem K Chaloupkám 3170/2, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) R. K., II) J. Z., III) Ing. B. B., IV) Domo Development a. s., V) BVX Czech, a. s.**, osoby zúčastněné na řízení IV) a V) sídlem Nádražní 762/32, Praha 5, obě zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, **VI) Krajina pro život, spolek**, se sídlem Růžová 388, Průhonice, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – Změny č. 1 územního plánu Čestlic ze dne 27. 9. 2016, č. j. OOP-1/2016, v řízení o kasačních stížnostech odpůrkyně a osob zúčastněných na řízení IV) a V) proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017 – 147,

t a k t o :

I. Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).

II. V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.

III. Věc se vrací k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci jde o posouzení otázky, zda navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může úspěšně uplatnit pouze takové (tvrzené) nezákonnosti či vady řízení, které představují porušení jeho vlastních subjektivních veřejných

práv, nebo zda postačuje, že napadená regulace má skutečný, přímý a bezprostřední vztah k právní sféře navrhovatele. Jinými slovy rozšířený senát má rozhodnout, zda navrhovatel má právo na soudní přezkum toho, zda jeho právní sféry se skutečně dotýkající úprava v opatření obecné povahy byla vymezena objektivně v souladu se zákonem po stránce hmotněprávní i procesní.

II. Přehled dosavadního řízení

[2] Krajský soud v Praze v záhlaví označeným rozsudkem napadenou část změny územního plánu odpůrkyně zrušil, a to ke dni právní moci rozsudku. Zrušená část opatření obecné povahy vymezovala plochu Z12c, kterou zároveň převáděla z územní rezervy na zastavitelnou plochu pro typ využití OK – občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá. Plocha Z12c má spolu s již vymezenými zastavitelnými plochami Z12a a Z12b do budoucna tvořit komerční zónu Čestlice – Jih.

[3] Aktivní legitimaci navrhovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy krajský soud shledal v tvrzeném zásahu do jejího práva vlastnického a práva na samosprávu. Přeřazení plochy Z12c (která se nachází na okraji území odpůrkyně v těsném sousedství s obcí Průhonice a navrhovatelkou) z plochy územní rezervy na zastavitelné území s předpokládaným využitím pro rozsáhlé komerční centrum je dle krajského soudu způsobitelné ovlivnit život na území navrhovatelky a její další rozvoj měrou nikoli zanedbatelnou.

[4] Při věcném posouzení krajský soud shledal důvodnou námitku porušení zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Výstavbu komerčního centra v oblasti, ve které se v současnosti již řada obdobných staveb nachází, nelze považovat za převažující veřejný zájem ve smyslu § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, který zahrnuje především veřejné a společensky nezbytné záměry jako dopravní infrastruktura, stavby určené k obraně státu či k ochraně před živelními pohromami. Krajský soud odmítl argumentaci odpůrkyně, že převažujícím veřejným zájmem je zájem na předcházení povodňovým stavům v oblasti Černého potoka. Přípustné by bylo pouze vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu v rozsahu nezbytném pro umístění ochranných staveb (např. retenčních nádrží). V posuzovaném případě však dochází k rozsáhlému vynětí půdy I. a II. třídy ochrany pro realizaci ryze soukromého zájmu investora, který se výměnou zavázal provést opatření, která mají zlepšit hydrologické poměry v dané lokalitě. Nadto krajský soud podotkl, že riziko povodňových stavů by pravděpodobně bylo samotnou realizací komerčního centra zvýšeno, neboť retenční schopnosti plochy Z12c se po jejím zastavění podstatně sníží.

[5] Krajský soud dále posuzoval, zda shledaná nezákonnost napadené části změny územního plánu může zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatelky. Navrhovatelka je územním samosprávným společenstvím občanů, a je tedy povinna pečovat o jejich potřeby a zájmy. Navýšením plochy určené k zastavění dojde ke zvýšené stavební činnosti a nárůstu dopravy a s ní spojených imisí, které tak značně zasáhnou do pohody bydlení všech občanů navrhovatelky (tedy nejen vlastníků nemovitostí). Zda bude na dané ploše zemědělská půda nebo obchodní centrum, má zřejmý dopad na navrhovatelku a její občany.

[6] Odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení IV) a V) (společně též dále „stěžovatelky“) podaly proti napadenému rozsudku samostatné kasační stížnosti. Stěžovatelky předně namítají absenci aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Obec nemá pravomoc podat návrh na zrušení územního plánu jménem svých občanů a na ochranu jejich práv, neboť pro to postrádá zákonné zmocnění. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), je normou teleologické povahy bez vlastního normativního obsahu. Obec rovněž nemůže úspěšně namítat

dotčení práv jiných vlastníků nemovitostí v území regulovaném opatřením obecné povahy. Obdobně není navrhovatelka aktivně legitimována k uplatnění námitky stran porušení práva na pohodu bydlení, neboť to svědčí pouze konkrétním osobám, které v dané lokalitě bydlí. Navrhovatelka nemůže být přijetím změny územního plánu ani potenciálně dotčena na svých hmotných právech, neboť žádný vliv (např. exhalace, hluk, zápach apod.) posuzované části změny územního plánu na majetek navrhovatelky není reálný. Žádná z navrhovatelkou vlastněných nemovitostí s územím dotčeným změnou územního plánu nesousedí, například obecní úřad navrhovatelky je od daného území vzdálen více než 1 km.

[7] Stěžovatelky zdůrazňují, že obec si nemůže přisvojit pozici ochránce veřejného zájmu v dané lokalitě. K tomu jsou určeny především tzv. dotčené správní orgány, které v dané věci zaujaly zcela opačná stanoviska. Návrh na zrušení opatření obecné povahy není koncipován jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivních práv. Odpůrkyně zdůrazňuje zásah do svého práva na samosprávu a s tím související pravomoci vydávat územně plánovací dokumentaci. V posuzovaném řízení byla porušena zásada zdrženlivosti při přezkumu územně plánovací dokumentace. Není úkolem soudů ani oprávněním navrhovatelky jako sousední obce hledat nejlepší řešení pro územní uspořádání společenství, jehož právo na samosprávu je ústavně garantováno.

[8] Stěžovatelky uplatnily i další námitky, které není potřebné zde rekapitulovat, neboť se netýkají otázky postoupené rozšířenému senátu.

III. Postoupení věci rozšířenému senátu

[9] Druhý senát NSS, kterému byla věc přidělena k projednání, při posuzování důvodnosti kasačních stížností týkajících se aktivní věcné legitimace navrhovatelky nejprve v obecné rovině zjišťoval, zda může být obec dotčena na svých právech, zejména právu na samosprávu, územním plánem sousední obce. Následně se v rámci posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatelky zabýval souvislostí mezi tvrzenou nezákonností napadené části územního plánu a dotčením navrhovatelčiných veřejných subjektivních práv.

[10] Předkládající senát považoval za nezbytné vyjasnit, zda je možné podmínku nezákonnosti napadeného aktu a podmínku dotčení na subjektivních právech navrhovatele splnit izolovaně (tj. že nezákonnost spočívá v parametru A, zatímco dotčení v parametru B), nebo zda je předpokladem úspěchu návrhu příčinná souvislost mezi těmito dvěma podmínkami.

[11] Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje myslitelná a logicky konsekventní tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, č. 1910/2009 Sb. NSS, dále jen „usnesení ve věci *Vysoká nad Labem*“). Ohledně aktivní procesní legitimace dospěl předkládající senát k závěru, že byla v posuzovaném případě naplněna. Územním plánem mohou ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i u navrhovatele, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku. Navrhovatelka v návrhu

na zrušení napadené části změny územního plánu tvrdila dotčení práva na samosprávu a vlastnického práva k obecním nemovitostem. Obec jakožto veřejnoprávní korporace je nositelkou práva na samosprávu, jakož i práva vlastnického. Ohledně práva na samosprávu rozšířený senát v usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 – 219, č. 2887/2013 Sb. NSS, dále jen „*usnesení ve věci Praha-Křeslice*“, výslovně dovodil, že právo na samosprávu a na výkon samostatné působnosti „*patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a s. ř. s.*“.

[12] Předkládající senát považoval tvrzení navrhovatelky o dotčení práva vlastnického a práva na samosprávu z důvodu výrazného zvýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí za myslitelné a logicky konsekvantní. Ve shodě s krajským soudem dospěl proto k závěru, že navrhovatelce náleží aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu.

[13] Při posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatelky předkládající senát zrekapituloval judikaturu správních, civilních soudů i Ústavního soudu, podle níž součástí ústavně zaručeného práva na samosprávu je i oprávnění hájit charakter svého území a zdraví svých občanů před negativními imisemi přicházejícími ze sousedství. Napadená změna územního plánu, a zejména volba funkčního využití určitého území, může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Nalézá-li se posuzovaná plocha na samém okraji území odpůrkyně, budou negativní vlivy této změny dopadat především na území navrhovatelky. Předkládající senát je proto toho názoru, že navrhovatelka je v rámci výkonu svého práva na samosprávu povolána bránit charakter svého území a život obyvatel v obci před negativními vlivy ohrožujícími životní prostředí obce dopravou či neúnosnou mírou hluku a jinými imisemi. Ohledně skutečného dotčení práva vlastnického předkládající senát dovozuje, že dotčení práv právnických osob musí odpovídat jejich povaze. Podstatou obecního vlastnictví je plnění veřejných funkcí obce. Nejedná se o ochranu základního práva v původním smyslu, nýbrž spíše o institucionální garanci. Obec tak nemůže být zkrácena na svém vlastnickém právu imisemi ovlivňujícími především život a pohodu bydlení fyzických osob.

[14] V obecné rovině aktivní věcná legitimace obce v řízení o zrušení územního plánu sousední obce možná je, jedná se však o případy spíše výjimečné, kdy dopady plánovaného záměru překročí hranice jedné obce. V posuzované věci nicméně krajský soud napadenou část územního plánu zrušil z důvodu nezákonného zaboru zemědělské půdy. Předkládající senát se proto musel zabývat otázkou, jaké námitky je obec v řízení o zrušení územního plánu jiné obce oprávněna vznášet. Důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu shledal druhý senát právě v posouzení této otázky, neboť narazil na zásadní rozpor v nahlížení aktivní věcné legitimace navrhovatelů v řízení o zrušení územních plánů. Tato otázka zároveň nebyla vyřešena rozšířeným senátem v usnesení ve věci *Vysoká nad Labem*, neboť v něm byla řešena pouze problematika aktivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

[15] V rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS (dále jen „*rozsudek ve věci Moravany*“), bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno mj. pro nezákonnost spočívající podobně jako v projednávané věci v odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v rozporu s právními předpisy. V bodě 50 tohoto rozsudku se NSS pouze zabýval vzdáleností nemovitostí navrhovatelů od napadených ploch a dovodil, že navrhovatelé mohou namítat dotčení svých práv, pokud *a priori* nelze vyloučit, že by se takové porušení mohlo projevit v jejich právní sféře. Konkrétně však nevysvětlil, jak zjištěná nezákonnost stanoviska orgánu ochrany ZPF mohla zasáhnout do právní sféry navrhovatelů.

[16] V rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 – 85, č. 2903/2013 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci Zlín – Vršava“), se Nejvyšší správní soud výslovně zabýval stížní námitkou zpochybňující aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky. S ohledem na to, že „navrhovatelkou vlastněné nemovitosti netvoří součást napadených ploch územního plánu, přičemž se podstatně liší vzdálenost jednotlivých napadených ploch od nemovitostí ve vlastnictví navrhovatelky, stejně jako způsob jejich funkčního využití, postupoval Nejvyšší správní soud při posuzování námitek dle toho, k jaké ploše se upínají, přičemž se vždy nejprve zabýval aktivní věcnou legitimací navrhovatelky ve vztahu ke konkrétní ploše územního plánu“. Poté, co dovedl věcnou legitimaci navrhovatelky ke konkrétní ploše, se Nejvyšší správní soud ve zmiňovaném rozsudku již nezabýval konkrétním dotčením na právech ve vztahu k tvrzeným procedurálním vadám a aproboval závěr krajského soudu, že v průběhu pořizování územního plánu nedošlo ke zdůvodnění nutnosti vymezení zastavitelných ploch tvořených vysoce chráněnou zemědělskou půdou, a pořizovatel územního plánu tak nedostal své povinnosti dle § 5 odst. 1 zákona ochrany zemědělského půdního fondu. Pouze s přihlédnutím ke vztahu k regulovanému území a bez zvážení dotčenosti na právech tvrzenou nezákonností postupoval Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatelů dále např. v rozsudcích ze dne 25. 11. 2009, č. j. 3 Ao 1/2007 – 210, v rozsudku ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89, či v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 4 AOs 1/2013 - 125. Ve vztahu k rozsudku č. j. 4 AOs 1/2013 - 125 je nicméně třeba poznamenat, že v případě vady spočívající v nedostatečném posouzení kumulativních a synergických vlivů je zvážení dotčenosti práv tvrzenou nezákonností složité, neboť bez provedeného posouzení nelze možné vlivy předvídat.

[17] Postupující senát dále poukázal na judikaturu NSS ve věcech žalob proti rozhodnutím v územním a stavebním řízení, kde je rovněž připuštěno úspěšné uplatnění pouze omezeného okruhu žalobních námitek. Podle této judikatury je rozsah žalobních námitek ve stavebních věcech úzce spjat s námitkami, které bylo možné uplatnit ve správním řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 9 As 10/2012 – 22, ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 – 565, či ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 - 83). Platí zde zásada koncentrace zakotvená v § 114 odst. 2 stavebního zákona (srov. např. rozsudky ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 - 565, ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011 – 127, či ze dne 25. 7. 2016, č. j. 4 As 63/2016 – 39) a zásada oprávnění spolku, který byl účastníkem správního řízení na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění, vznášet v řízení před správními soudy pouze námitky týkající se ochrany přírody a krajiny. Žalobce totiž nemůže být univerzálním dohlížitelem nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 – 80, č. 2061/2010 Sb. NSS, či ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 - 52).

[18] Postupující senát má za to, že nezákonnost, pro kterou byla napadená část územního plánu zrušena, tj. nezákonný zábor zemědělského půdního fondu, se veřejných subjektivních práv navrhovatelky nemůže nijak dotknout. Nezákonný zábor půdního fondu zasahuje primárně do práv vlastníka pozemků v dané ploše a do veřejného zájmu na ochraně půdního fondu. Sekundárně je hypoteticky možný zásah do práv vlastníka sousedního pole, které by mohlo být zasaženo změnou hydrogeologických podmínek v důsledku záboru půdního fondu. Představitelný je i zásah do práv mysliveckého sdružení, kterému v důsledku záboru půdního fondu ubude prostor k výkonu myslivosti. V posuzovaném případě však nic takového navrhovatelka nevedla, ani ze správního spisu takové dotčení nevyplývá.

[19] Předkládající senát zastává názor, že pro důvodnost námítka uplatněné v návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nezbytné, aby namítaná a objektivně zjištěná nezákonnost opatření obecné povahy zároveň představovala zásah do subjektivních veřejných práv navrhovatele. Hodlá se tedy odchýlit od závěrů uvedených v rozsudcích ve věcech *Moravany a Zlín*

– *Vrřava*. Ze shora uvedených důvodů druhý senát postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda „[p]ostačuje ke splnění aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o zrušení územního plánu obce dle § 101a a násl. s. ř. s. skutečný, přímý a bezprostřední vztah mezi právní sférou navrhovatele a regulovaným územím nebo je třeba rovněž posoudit, zda je konkrétní namítaná nezákonnost způsobila zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv.“

IV. Vyjádření účastníků a osob zúčastněných na řízení

[20] Osoba zúčastněná na řízení VI) ve vyjádření k postupovacímu usnesení uvedla, že komerční zóny na území odpůrkyně zabírají již nyní rozsáhlé plochy a negativně ovlivňují životní prostředí navrhovatelky. Jejich další rozšíření až na hranice území navrhovatelky považuje za „krok za přijatelnou míru“. Zásah do práv navrhovatelky spatřuje nikoli v samotném vynětí ze ZPF, nýbrž v nezákonném účelu tohoto vynětí, tj. budování rozsáhlých komerčních ploch vyvolávajících mj. zvýšenou intenzitu automobilové dopravy na území navrhovatelky. Proto otázka položená předkládajícím senátem nemá relevanci k posuzované věci, když zde zásah do subjektivních veřejných práv navrhovatelky dán je. Osoba zúčastněná na řízení VI) dále zastává názor, že prakticky kdokoli by měl mít možnost dovolat se u soudu ochrany proti porušování veřejného zájmu na ochraně životního prostředí včetně ochrany ZPF a s tím souvisejícího práva na ochranu příznivého životního prostředí a ochranu zdraví.

[21] Osoby zúčastněné na řízení IV) a V) ve svém vyjádření souhlasí s názorem předkládajícího senátu předestřeným v usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu. Opačný názor by znamenal připuštění *actio popularis*, což by znamenalo překročení pravomoci správních soudů založené v § 2 s. ř. s. Navíc oproti názoru předkládajícího senátu zpochybňují i skutečnou, přímou a bezprostřední dotčenost navrhovatelky napadenou změnou územního plánu. Obě stěžovatelky dále napadají i závěr krajského soudu (mlčky potvrzený předkládajícím senátem), že k odnětí půdy ze ZPF došlo v rozporu se zákonem. Apelují na rozšířený senát, aby zvážil těž dopady svého rozhodnutí na dotčené osoby a stabilitu vztahů v území. Zpochybňují navrhovatelkou deklarovaný zájem na ochraně životního prostředí s poukazem na pokus navrhovatelky o umístění betonárny na své území a uvedly, že v rámci svých možností přispívají k zlepšení životního prostředí na území navrhovatelky i odpůrkyně.

[22] V doplnění vyjádření tyto osoby zúčastněné na řízení uvedly, že důsledkem akceptování argumentů navrhovatelky by byla absurdní situace, kdy i poté, co by v řízení bylo prokázáno, že ty aspekty jejich projektu, které skutečně na území navrhovatelky mají vliv (tj. hlukové a jiné imise), nejsou nezákonné (např. nebudou překračovat povolené limity), navrhovatelka by i přesto dosáhla zrušení opatření obecné povahy z důvodu jiné na navrhovatelku nijak nedopadající (údajně) nezákonnosti (tedy tvrzené vady stanoviska k odnětí ze ZPF). Takto bezbřehé pojetí věcné legitimace stěžovatelky odmítají a odkazují např. z poslední doby na usnesení Ústavního soudu z 28. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1098/18. Totéž vyplývá i z nálezů sp. zn. I. ÚS 59/14 a IV. ÚS 3572/14. Tvrzené navýšení dopravy bude pouze nepatrné a bude vyvoláno především cestami samotných obyvatel navrhovatelky za nákupy v obchodní zóně. To nemůže založit dotčení navrhovatelky na jejích veřejných subjektivních právech. Převážná většina zákazníků obchodní zóny bude přijíždět po dálnici D1 a sjíždět na přímo přilehlém sjezdu. Na tom nic nezmění ani absurdní argumenty zácpami na dálnici či zvýšeným průjezdem vozidel bez dálniční známky.

[23] Navrhovatelka uvedla, že důsledkem názoru předkládajícího senátu by byla situace, že zjevně nezákonný akt, který negativně zasahuje do právní sféry její i dalších osob, by nikdo nemohl účinně napadnout u soudu, a tak odstranit škodlivé následky takového nezákonného aktu veřejné správy. Navrhovatelka vyslovila souhlas s rozbořem její procesní legitimace obsaženým v usnesení o postoupení věci, s tím, že je na svém právu na samosprávu dotčena skutečně

kvalifikovaným způsobem. Proto jsou nedůvodné obavy, že v případě potvrzení názoru krajského soudu by mohl každý u soudu napadat cokoli. Upozorňuje na kumulaci negativních vlivů dalších komerčních zón na území odpůrkyně s nyní projednávanou plochou Z12c, které území navrhovatelky zatěžují negativními externalitami. Napadení změny územního plánu odpůrkyně má podporu drtivé většiny obyvatel navrhovatelky, kteří musejí snášet negativní vlivy obchodních zón v těsném sousedství jejich domovů. Na podporu svého stanoviska odkázala na rozsudek NSS z 18. 4. 2018, č. j. 10 As 325/2017-41, s tím, že v této věci šlo rovněž o návrh obce proti územně plánovací dokumentaci sousedící obce, konkrétně proti její části vymezující územní rezervy, tedy zásahu nesrovnatelně méně intenzivnímu, než o jaký jde v projednávané věci. Věcnou aktivní legitimaci navrhovatelky krajský ani Nejvyšší správní soud nezpochybnily. Navrhovatelka trvá na tom, že jí namítaná a krajským soudem zjištěná nezákonnost odnětí půdy ze ZPF se její právní sféry dotýká, jak ostatně krajský soud uvedl správně v napadeném rozsudku. Zatímco dosavadní vymezení plochy Z12c jakožto zemědělské půdy, jak byla rovněž dosud i skutečně využívána, nemělo žádné negativní vlivy na území navrhovatelky, komerční zóna vymezená nezákonně napadeným opatřením obecné povahy vyvolá nárůst dopravy odhadovaný v rámci SEA na 5190 vozidel denně. Proto je jednoznačně dána příčinná souvislost mezi nezákonným zábořem ZPF a zásahem do práv navrhovatelky. Navrhovatelka dále poukázala na to, že zatímco § 89 odst. 4 a § 114 odst. 1 stavebního zákona omezují věcně okruh otázek, které lze v řízení namítat, námítky proti návrhu územního plánu takto limitovány nejsou, což bylo potvrzeno rozsudkem NSS z 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185. Ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. pak váže oprávnění napadnout opatření obecné povahy na zkrácení na právech tímto opatřením, nikoli jeho namítanou konkrétní nezákonností. Obdobně z § 101d odst. 1 a 2 nevyplývá, že by zákonodárce vylučoval určitou skupinu námitek či nezákonností z rozsahu soudního přezkumu opatření obecné povahy. Názor druhého senátu by vedl ve svém důsledku k vyprázdňení poskytované soudní ochrany. Navrhovatelka tedy zastává názor, že věcnou legitimaci navrhovatele je třeba posuzovat v tom směru, zda existuje příčinná souvislost mezi namítanou nezákonností a výslednou regulací, která zasahuje do práv navrhovatele.

[24] V dalším podání navrhovatelka polemizovala s názorem stěžovatelů, že názor zastávaný krajským soudem a některou dosavadní judikaturou NSS by v důsledku znamenal, že každý, kdo vstřel nohu do dveří budovy správního soudnictví, mohl by již uvnitř činit a namítat cokoli. Názor stěžovatelek naopak v důsledku znamená, že navrhovatelka by nemohla účinně namítat nic, ačkoli formální oprávnění podán návrh na zrušení opatření obecné povahy by jí bylo zachováno. Ustanovení § 2 nemůže sloužit k sofistikovanému odůvodňování odpírání soudní ochrany.

[25] V reakci na vyjádření odpůrkyně navrhovatelka v třetím podání dále rozvedla svá tvrzení o dotčení na právech v důsledku rozšíření obchodní zóny Čestlice. K důkazu navrhla Dopravní průzkum v obci Dobřejovice zpracovaný v srpnu 2018 společností Akustika Praha, s. r. o. Z tohoto průzkumu vyplývá, že v ulici Čestlická směřující do komerční zóny Čestlice proudí přes území navrhovatelky 5000 vozidel denně v každém směru, z nichž převážná část představuje dopravu z/do komerční zóny. Od roku 2015 došlo k nárůstu intenzity dopravy o 20 - 30 %. Ze studie dále vyplývá, že realizace záměru rozšíření komerční zóny na ploše Z12c povede k ještě vyššímu nárůstu dopravy, než navrhovatelka původně uváděla v návrhu na zrušení opatření obecné povahy. K tomuto negativnímu vlivu na navrhovatelku dochází v přímé příčinné souvislosti s nezákonným zábořem zemědělské půdy napadeným opatřením obecné povahy.

[26] Odpůrkyně ve vyjádření souhlasila s názorem předkládajícího senátu, že aktivní věcná legitimace navrhovatele musí být opřena o konkrétní subjektivní veřejné právo navrhovatele, které mělo být namítanou nezákonností opatření obecné povahy porušeno. Navrhovatelka nadto ani neprokázala skutečný a přímý vztah k části území regulované napadeným opatřením obecné

povahy a ani pro posouzení tohoto vztahu neuvedla dostatečně konkrétní tvrzení. V průběhu povolovacího řízení komerční zóny dojde k rozpracování opatření, která vyloučí jakékoli negativní vlivy na území navrhovatelky. Odpůrkyně zdůraznila prostor pro uvážení v rámci úsilí o harmonické využití území, který dle ustálené judikatury nepodléhá přezkumu ze strany soudů. Zrušením napadené části opatření obecné povahy krajským soudem došlo k porušení ústavně zaručeného práva odpůrkyně na samosprávu v rozporu s Ústavním soudem vyžadovanou zásadou zdrženlivosti zásahů soudu do územně plánovací dokumentace obcí. Odpůrce dále zastává názor, že odnětí plochy ze ZPF bylo zákonné, k posouzení převažujícího veřejného zájmu jsou povolány výlučně dotčené orgány a navrhovatelka tímto odnětím nemůže být dotčena na vlastních právech. Rozvojový záměr, který má být umožněn přezkoumávaným opatřením obecné povahy, byl vymezen již v územním plánu z roku 1994 s postupnou etapizací a jeho nedokončení naruší celkovou urbanistickou koncepci odpůrce.

[27] V reakci na vyjádření navrhovatelky odpůrkyně v dalším podání uvedla, že změnou územního plánu samotnou k žádnému navýšení tranzitní dopravy, a tudíž dotčení na právech navrhovatelky, nemůže dojít. Tranzitní doprava nemůže nijak souviset s ochranou ZPF. Navrhovatelka si dle odpůrkyně nárokuje soudní přezkum v ještě širším rozsahu, než jakým disponují ekologické spolky, které mají privilegovanou úpravu aktivní legitimace dle Aarhuské úmluvy.

V. Posouzení věci rozšířeným senátem

V.1. Pravomoc rozšířeného senátu

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

[29] Předkládající senát vyslovil v usnesení o postoupení věci názor odlišující se od názorů vyslovených v již vydaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, zejména pak v rozsudku ve věci *Moravany* a v rozsudku ve věci *Zlín – Vršava*. Názor, od něhož se předkládající senát hodlá odchýlit, lze ve stručnosti charakterizovat tak, že věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je spojena s přímým a bezprostředním vztahem napadené regulace (v případě územně plánovací dokumentace tedy napadených částí územního plánu spojených zpravidla s vymezením určitých ploch či koridorů) a právní sférou navrhovatele (v případě územně plánovací dokumentace obvykle založenou věcným právem k nemovitostem dotčeným napadenou regulací). Předkládající senát toto pojetí věcné legitimace považuje za příliš široké a za podmínku věcné legitimace dále považuje i to, že konkrétní tvrzená nezákonnost opatření obecné povahy porušuje konkrétní veřejná subjektivní hmotná práva navrhovatele.

[30] Konkrétně se odlišnost názoru postupujícího senátu projevuje v tom, zda tvrzená nezákonnost stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu může vést ke zrušení posuzované části opatření obecné povahy – územního plánu. V obou citovaných rozsudcích právě nezákonnost stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu vedla ke zrušení napadených částí opatření obecné povahy, aniž by navrhovatelé dovozovali např. porušení svého práva na zemědělské hospodaření na svých regulacích dotčených pozemcích. Naopak dle předkládajícího senátu je ochrana zemědělského půdního fondu veřejným zájmem, který přísluší hájit zákonem určeným dotčeným orgánům státní správy, nikoli však sousedům, jakkoli jinak vymezenou regulací dotčeným. Podle postupujícího senátu by tedy i v případě důvodnosti tvrzení navrhovatelky o nezákonnosti stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu nemohlo řízení z tohoto důvodu vést k vyhovění návrhu.

[31] Z výše uvedeného vyplývá, že zde skutečně je dána odlišnost názoru postupujícího senátu od názorů vyslovených v jiných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, která je relevantní pro rozhodnutí postoupené věci. Pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

V.2. Posouzení sporné otázky

[32] Rozšířený senát nejprve připomíná, že otázkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se obsáhle zabýval ve svém usnesení ve věci *Vysoká nad Labem*, bod 34 a 35. Uvedl v něm tyto úvahy: „Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekvantně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno. V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace (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.“

[33] V bodě 42 citovaného usnesení k tomu rozšířený senát dodal: „Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekvantní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.“ (Zvýraznění nyní doplněno.) Není tedy úplně správný názor postupujícího senátu, že otázkou věcné legitimace se rozšířený senát v citovaném usnesení vůbec nezabýval a nezvažoval ji.

[34] Samotný pojem věcné legitimace je převzat z civilního procesu. Civilistická doktrína věcnou legitimaci chápe následovně: „Od procesní je třeba odlišovat tzv. věcnou legitimaci. Skutečnost, zda žalobce nebo žalovaný jsou nositeli tvrzeného hmotného práva (zejména zda žalobci přísluší podle hmotného práva nárok vůči žalovanému), nemá na vymezení okruhu účastníků řízení (na procesní legitimaci) vliv. Jde o otázku tzv. věcné legitimace; týká-li se žalobce, hovoříme o aktivní věcné legitimaci, a týká-li se žalovaného, označuje se jako pasivní věcná legitimace. Věcná legitimace je předmětem dokazování v řízení před soudem a nachází svůj výraz v rozhodnutí soudu ve věci samé. Aktivně věcně legitimován je jen takový žalobce, který je podle výsledků dokazování a na základě právního posouzení věci nositelem práva, o něž ve sporu šlo, a kterému proto musí být rozhodnutím soudu vyhověno. Pasivní věcná legitimace je u žalovaného dána jen tehdy, má-li podle zjištěného skutkového stavu a právního posouzení věci povinnost, jejíhož splnění se žalobce domáhal. Nedostatek aktivní nebo pasivní věcné legitimace není důvodem pro odmítnutí žaloby nebo pro zastavení řízení, ale pro zamítnutí žaloby.“ (Drápal, L.: Komentář k § 90, in: Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I, II Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, citováno dle systému Beckonline).

[35] Je zřejmé, že nelze zcela automaticky přebírat pojmosloví civilní procesualistiky do soudního řízení správního. Je tomu tak proto, že na rozdíl od občanského soudního řádu soudní řád správní v § 101a odst. 1 omezuje již aktivní procesní legitimaci určitým konkrétním (byť v této souvislosti pouze tvrzeným) vztahem práv navrhovatele k (tvrzeně nezákonné) regulaci obsažené v opatření obecné povahy. Aktivní procesní a věcná legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou komplementární pojmy, mezi nimiž existuje vzájemná souvztažnost, naznačená výše citovaným bodem 42 usnesení rozšířeného senátu ve věci

Vysoká nad Labem, tedy tvrzení (o zkrácení na právech) – jeho pravdivost (zkrácení na právech). Tato souvztažnost pak způsobuje, že pokud pojem aktivní procesní legitimace vyložil rozšířený senát tak, že je založeno (myslitelným) tvrzením o dotčení právní sféry navrhovatele, pak aktivní věcná legitimace musí být dána tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že právní sféra navrhovatele byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy. V každém případě dotčení právní sféry navrhovatele musí být vykládáno stejně jak v souvislosti s aktivní procesní legitimací, tak i s aktivní věcnou legitimací.

[36] V bodě 36 usnesení ve věci *Vysoká nad Labem* rozšířený senát shrnul, že aktivní (procesní) legitimace je založena tím, že navrhovatel „*má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“. Vycházejí ze zmíněné zásady souvztažnosti procesní a věcné aktivní legitimace, je nutné vymezit aktivní věcnou legitimaci jako skutkový a právní závěr o skutečném (tj. pravdivosti tvrzení o) vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o skutečné (tj. pravdivosti tvrzení o) nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů. Takový nezákonný akt reálně nepříznivě zasahující do právní sféry navrhovatele jej totiž vskutku zkracuje na jeho právech (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.) a návrh na zrušení takového opatření obecné povahy (jeho části) je při splnění dalších procesních podmínek, např. dodržení lhůty pro podání návrhu, důvodný.

[37] Pro zužující pojetí věcné legitimace nelze nalézt oporu ani ve znění příslušných ustanovení soudního řádu správního: dle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je k podání návrhu oprávněn ten, *kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Dle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s., *[d]ojde-li soud k závěru, že opatření obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší (...)*. Zákon tedy nepočítá s tím, že (při splnění podmínek procesní legitimace stanovených v § 101a odst. 1 větě první s. ř. s.) by se soud měl v rámci posuzování důvodnosti návrhu zabývat ještě i dalšími hledisky než zákonností napadeného opatření obecné povahy, a to v mezích návrhových bodů, ovšem se zohledněním vad, k nimž soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 s. ř. s.).

[38] Je ovšem nutno zdůraznit, že každé porušení právních předpisů v procesu vydávání opatření obecné povahy, popř. jeho obsahem, nemusí nutně vést ke zrušení opatření obecné povahy. Ke zrušení opatření obecné povahy je dle ustálené judikatury možno např. přistoupit pouze v případě takových procesních pochybení, která reálně mohla způsobit obsahovou nezákonnost opatření obecné povahy, nikoli taková, která na výslednou podobu opatření obecné povahy prokazatelně nemohla mít jakýkoli vliv. V případě územních plánů vydávaných v samostatné působnosti obcí musí soudy být navíc obzvláště zdrženlivé při posuzování zjištěných nezákonností, aby se vyvarovaly neproporcionálního zásahu do práva obcí na samosprávu (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (ve věci *Rokytnice nad Jizerou*)).

[39] Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy tak zpravidla nejsou taková procesní pochybení správních orgánů, která ve výsledku nezbavila navrhovatele reálné participace v procesu vydání opatření obecné povahy, popř. omezila výkon práv pouze osob odlišných od navrhovatele. Stejně tak nemůže navrhovatel úspěšně v návrhu uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele [např. nerespektování ochranných pásem teplovodu stanovených v § 87 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), může napadnout vlastník tohoto zařízení

pro rozvod tepelné energie]. Je tomu tak proto, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány.

[40] Rozšířený senát si je vědom, že účelem některých právních předpisů je primárně ochrana veřejného zájmu. Prosazování a ochrana veřejných zájmů přísluší především správním orgánům (§ 2 odst. 4 správního řádu). Veřejný zájem může být obecně formulován zákonodárcem, jeho konkretizaci pak provádějí správní orgány v rámci posouzení určitého případu. Zákon rovněž v některých případech stanoví určité privilegované subjekty, kterým stanovuje kompetenci dbát nad dodržováním veřejného zájmu a svěřuje jim zvláštní procesní nástroje pro jejich ochranu (srov. § 66 s. ř. s.). Zákonodárce tak v různých předpisech prohlašuje určité zájmy za veřejný zájem, např. zájem na rozvoji ekologicky šetrné železniční dopravy (§ 2 odst. 5 zákona č. 266/1994 Sb., o drahách), ve veřejném zájmu je dle energetického zákona i přeprava a distribuce plynu a elektřiny či výroba a rozvod tepla, zajišťování veřejné komunikační sítě dle § 7 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), či zřizování a provozování vodovodů a kanalizací (§ 1 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích). Existuje tudíž celá řada dílčích veřejných zájmů, které je nutno v konkrétní věci aplikační činností správních orgánů zohlednit při určení, zda přijaté řešení je v této věci v souladu s veřejnými zájmy. Tato otázka, tj. posouzení veřejného zájmu v konkrétní věci, pak ve svém důsledku nemůže být odňata z přezkumné pravomoci soudů [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 130/2005 Sb. (ve věci *veřejného zájmu na splavnění Labe a Vltavy*), a ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, č. 56/2009 Sb. (ve věci *veřejného zájmu na výstavbě nové vzletové dráhy Ruzyně*)].

[41] Jakkoli je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS), není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (srov. Vedral, J.: Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 100). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. Kupříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97). To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepřeno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní. Možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou. V případě, že nemožnost dotčení právní sféry navrhovatele je zřejmá již z jeho tvrzení, bude namísto toto zohlednit při posuzování procesní legitimace navrhovatele.

[42] Pokud tedy úprava obsažená v napadené části opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, o čemž v posuzované věci postupující senát neměl pochybnost, pak se navrhovatel může úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu (s výše vysvětlenou výjimkou, kdy je zcela jasné, že daný veřejný zájem se zcela míjí s právní sférou navrhovatele). V nyní projednávané věci

je spornou otázkou zákonnosti stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Pokud se tvrzení navrhovatelky o tom, že souhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu bylo vydáno v rozporu se zákonem, ukáže důvodným, což přísluší posoudit postupujícímu senátu, pak nelze od navrhovatelky spravedlivě požadovat, aby snášela negativní imise spojené s výstavbou a provozem komerční zóny umístěné na jejích hranicích, které negativně ovlivňují její nemovitý majetek i majetek a životní prostředí jejích občanů. Jakkoli totiž navrhovatelka zřejmě sama zemědělsky nehopodář a ukončení zemědělského využití sporných ploch samo o sobě její právní sféru negativně neovlivňuje, nelze odhlížet od účelu, pro nějž jsou posuzované plochy vymezovány a jehož realizace vyžaduje odnětí příslušných pozemků ze zemědělského půdního fondu. Oddělovat odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu od realizace záměru velkoplošného nákupního centra nelze mj. i proto, že i zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 4 a 5 sám předpokládá zohlednění nezemědělského účelu, k němuž má být zemědělská půda využita a jeho případné veřejné prospěšnosti. Je rovněž zřejmé, že změna určení pozemků ze zemědělského na nezemědělské (velkoplošná komerční zóna) může mít negativní vliv na životní prostředí v daném území. I postupující senát přitom uznává právo obce chránit zdravé životní prostředí svých obyvatel.

[43] Lze doplnit, že pojetí věcné aktivní legitimace, jak je navrhl postupující senát, by znehodnotilo aktivní legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy naznačenou již v bodě 38 usnesení rozšířeného senátu ve věci *Vysoká nad Labem* a dovozenou nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve věci *Sdružení pro ochranu krajiny*. Ústavní soud uvedl v bodě 30 tohoto nálezu: „*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 legitimace 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 obrozující 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 způsobily dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené, a obrozit 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 shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny.*“

[44] Pokud Ústavní soud uložil Nejvyššímu správnímu soudu respektovat v případech existence „vztahu k lokalitě“ aktivní (procesní) legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo by nesmyslné, aby takové návrhy byly potom automaticky zamítny proto, že nebylo prokázáno, že by napadená regulace porušovala konkrétní subjektivní hmotné veřejné právo navrhovatele. Ochrana životního prostředí je ostatně rovněž veřejným zájmem a výkladem *ad absurdum* by bylo znemožněno komukoli domoci se soudní ochrany v této oblasti pod záminkou, že k ochraně tohoto veřejného zájmu jsou povolány výhradně příslušné dotčené orgány státní správy. Ve věcech týkajících se životního prostředí je věcná legitimace osob z řad dotčené veřejnosti založena nezákonným dotčením subjektivního veřejného práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, na což přílehlavě poukázal Ústavní soud v citovaném nálezem ve věci *Sdružení pro ochranu krajiny*.

[45] Nebylo by ani správné, přistupovat k posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatelů z řad spolků odlišným způsobem od jiných navrhovatelů z řad fyzických a právnických osob. Na prvním místě je nutno respektovat nezastupitelnou úlohu obcí při ochraně zdravého životního prostředí svých obyvatel [srov. § 9c odst. 3 písm. a) zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění do 31. 12. 2017, popř. § 10c odst. 2, § 10d odst. 5, § 10f odst. 2, § 10g odst. 3 téhož zákona v nyní účinném znění]. Ale i jednotlivci splňující podmínku stanovenou českým právem (plausibilní tvrzení o zásahu napadeného úkonu správního orgánu do jejich právní sféry) mohou být osobami z řad dotčené veřejnosti, kterým přísluší právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, v České republice vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Rozšířený senát má za to, že obce či jednotlivci, do jejichž právní sféry napadený úkon správního orgánu negativně zasahuje, jako tzv. osoby z řad dotčené veřejnosti, nemají mít odlišné (horší) postavení než spolky zabývající se ochranou životního prostředí, kterým vnitrostátní právo přiznává rovněž žalobní legitimaci.

[46] Rozšířený senát závěrem uvádí, že vzhledem k povaze postoupené věci se zabýval toliko otázkou tzv. věcné legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., a jeho závěry nelze automaticky vztahovat na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. V posuzované věci neměl rozšířený senát žádný prostor pro to, aby se zabýval otázkou jednotnosti či správnosti stávající judikatury k této otázce.

V.3. Shrnutí

[47] Lze tedy shrnout, že aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).

[48] V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.

VI. Závěr

[49] Rozšířený senát posoudil spornou právní otázku a v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu rozhodl usnesením jen o této otázce a věc vrací druhému senátu, který o ní rozhodne v souladu s vysloveným právním názorem.

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

V Brně dne 29. května 2019

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu