

Vendula Záhumenská, Petra Humlíčková

Vybrané otázky aktivní legitimace při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace

Úvod¹⁾

Územní plánování je jednou z nejvýznamnějších činností veřejné správy a zásadním nástrojem pro rozhodování o budoucím využití území, přesto však trpí dlouhodobě řadou problémů. Základním cílem územního plánování, který ostatně definuje sám stavební zákon,²⁾ je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území. Takový rozvoj by měl uspokojit potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích. Územní plánování má také směřovat k ochraně a rozvoji (a to ve veřejném zájmu) přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom je nezbytné chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. Za tímto účelem má územní plánování stanovit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťovat ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků, čehož se může dosáhnout především sledováním stavu a vývoje spravovaného území, péčí o rozvoj území a ochranou hodnot, u kterých na tom panuje shoda společenství.³⁾ Je zřejmé, že požadavky na územní plánování jsou kladeny vysoké a že není v silách jednoho orgánu veřejné správy (v tomto případě pořizovatele té které územně plánovací dokumentace), aby je všechny splnil. Proto by územní plánování mělo vytvářet otevřený systém, který bude poskytovat maximum informací a bude minimálně omezující a mělo by skýtat podmínky pro uplatňování osobní odpovědnosti v souladu se zásadou subsidiarity (např. když odpovědný úředník vydává stanovisko k návrhu územního plánu). Úkolem územního plánování by také mělo být spoluvytvářet místní pravidla pro správu území a tím dát občanům právní jistotu a určitost vztahům, do kterých vstupují.

¹⁾ Článek z části vychází z disertační práce autorky: *Zapojení veřejnosti do územního plánování*. Brno, 2014. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/61384/pravf_d_b1/. Disertační práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity.

²⁾ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

³⁾ PLOS, J. *Nový stavební zákon s komentářem pro praxi*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, s. 31.

Současně musí územní plánování poskytovat podmínky pro pružné a kontrolovatelné uplatňování dokumentů územního plánování a vytvářet tlak na kontrolní a aplikační mechanismy.⁴⁾

Vzhledem k popsanému významu územního plánování je zřejmé, že je nezbytné vedle samotného plánovacího procesu důsledně regulovat i otázku přezkumu územně plánovací dokumentace. Ten má v dnešní době dvě roviny – správní⁵⁾ a soudní. Právě soudní kontrola činnosti veřejné správy je zásadní zárukou zákonnosti ve veřejné správě a soudy svým rozhodováním nepochybně v dlouhodobém horizontu přispívají ke zkvalitňování veřejné správy a k růstu její důvěryhodnosti v očích veřejnosti.⁶⁾ Proto se autorky rozhodly věnovat se v tomto článku právě vybraným specifikům soudní kontroly územně plánovací dokumentace.

K obecným otázkám soudní kontroly územně plánovací dokumentace

Výslovně upravený soudní přezkum územně plánovací dokumentace⁷⁾ je zásadní změnou oproti starému stavebnímu zákonu.⁸⁾ Zavedení institutu opatření obecné povahy (dále také „OOP“) jako jedné z forem činnosti veřejné správy a stanovení procesních postupů (jak správních, tak soudních) je reakcí na nejasnosti ohledně právní povahy takových úkonů správních orgánů, které nejsou ani normativními správními akty ani individuálními správními akty.⁹⁾

Nyní je bez pochybností zřejmé, že územně plánovací dokumentace je přezkoumatelná krajskými soudy¹⁰⁾ podle § 101a soudního řádu správního.¹¹⁾ Řízení

⁴⁾ Tamtéž, s. 31.

⁵⁾ Vedle soudního přezkumu je možný přezkum územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy krajským úřadem, resp. Ministerstvem pro místní rozvoj postupem podle správního řádu dle § 174 odst. 2. V přezkumném řízení se posuzuje soulad opatření obecné povahy s právními předpisy. Usnesení o zahájení přezkumného řízení lze vydat do 3 let od účinnosti opatření obecné povahy. Účinky rozhodnutí v přezkumném řízení nastávají ode dne jeho právní moci. V tomto řízení nelze územně plánovací dokumentaci změnit, ale lze ji zrušit postupem podle § 97 odst. 3 správního řádu.

⁶⁾ Srov. rozsudek NSS ze dne 9. února 2012, sp. zn. 1 As 141/2011.

⁷⁾ Srov. PASSER, J. M. Územních plánů vydaných podle zákona č. 183/2006 Sb.: www.zeleny-kruh.cz. In: *Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách?: Sborník z mezinárodní konference* [online]. Praha, 2008, 22. 5. 2008 [cit. 2015-01-15], s. 27 - 31.

⁸⁾ Srov. kupř. HEJČ, D. Soudní přezkum územních plánů a právo na spravedlivý proces. In: *Dny práva 2011 – Days of Law 2011* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012 [cit. 2015-01-15].

⁹⁾ HENDRYCH, D. Opatření obecné povahy trochu jinak. In: *Nový správní řád a místní samospráva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 319.

¹⁰⁾ Krajské soudy přezkoumávají OOP od 1. 1. 2012, do té doby byl k přezkumu příslušný Nejvyšší správní soud.

¹¹⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (vycházeno z právního stavu ke dni 25. 12. 2014).

je zahajováno na návrh na zrušení OOP nebo jeho částí, který je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech OOP, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo OOP užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení OOP jen společně s takovým návrhem. Návrh na zrušení OOP nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat také obec.¹²⁾ Odpůrcem je v řízení ten, kdo vydal OOP, jehož zrušení nebo zrušení jeho částí je navrhováno. Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené OOP nabylo účinnosti a zmeškání této lhůty nelze prominout.¹³⁾

Při rozhodování soud posuzuje soulad OOP se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda bylo OOP vydáno zákonem stanoveným způsobem, přitom není vázán právními důvody návrhu, což znamená, že soud může navrhovatelem napadené OOP nebo jeho část zrušit i z jiných důvodů než z těch, které navrhovatel vytkl.¹⁴⁾ Dojde-li soud k závěru, že OOP nebo jeho částí jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že OOP nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, OOP nebo jeho částí zruší, a to dnem, který v rozsudku určí. Není-li návrh důvodný, soud jej zamítne. Soud je povinen o návrhu na zrušení OOP nebo jeho částí rozhodnout do devadesáti dnů poté, kdy mu návrh došel. Při přezkumu územně plánovací dokumentace vychází soudy z algoritmu přezkumu OOP, který vymezil Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v roce 2005.¹⁵⁾ Vzhledem k tomu, že algoritmu soudního přezkumu bylo věnováno několik vědeckých prací¹⁶⁾ a tento není ústředním tématem článku, nebudeme se jeho rozboru věnovat detailně, přesto považujeme za nezbytné jej zmínit vzhledem k jeho významu pro další rozhodovací praxi.

Soudní přezkum územně plánovací dokumentace má několik specifíků a v praxi klade na navrhovatele značné požadavky z hlediska splnění podmínek pro podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho částí. Aktivní legitimace fyzických a právnických osob se vždy dovozuje od dotčenosti konkrétních subjektivních práv, soudní řád správní sám však neříká nic bližšího o charakteru

¹²⁾ Původně mělo také Ministerstvo vnitra pravomoc podat návrh na zrušení OOP nebo jeho částí vydaného obcí nebo krajem, s účinností k 1. 1. 2012 byla však tato možnost novelou odstraněna. Srov. kupř. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy MV č. 28/2007: Územní plán vydaný formou opatření obecné povahy. Právní předpis: zákon č. 183/2006 Sb. In: *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2007 [cit. 2014-12-29].

¹³⁾ Srov. kupř. BAHÝLOVÁ, L. Opatření obecné povahy podle zákona o ochraně přírody a krajiny. In: *Dny práva – 2010: 4. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity* [online]. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 2014-01-12]. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 378.

¹⁴⁾ Rozsudek NSS ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

¹⁵⁾ Viz rozsudek NSS ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005.

¹⁶⁾ Kupř. *Správní procesy v právu životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 411 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 379.

práv, jejichž dotčení má být tvrzeno, tj. nespecifikuje, že by muselo jít o věcná práva. Přesto právě v této otázce dospěl postupně NSS k natolik omezujícímu chápání, že byl dlouhou dobu téměř vyloučen soudní přezkum územně plánovací dokumentace pro ty, kdo nejsou dotčenými vlastníky nemovitosti.

Při definování podmínek aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části vyšel NSS z předpokladu, že soudní přezkum OOP je vystavěn „na principu soudní ochrany proti OOP ve smyslu jeho právních účinků na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele (coby jeho potencionálního adresáta), nikoli proti způsobu jeho přijímání. Z těchto důvodů tedy k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání OOP, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotně právní sféry navrhovatele.“¹⁷⁾ K této otázce se NSS vyjádřil také v jiných rozsudcích¹⁸⁾, kdy uvedl, že řízení o zrušení OOP je zvláštním typem soudního řízení a je „přitom nutno důsledně trovat na požadavku reálně pravděpodobné aktivní věcné legitimace navrhovatele. To konkrétně znamená, že za věcně projednatelný návrh nelze považovat i takový, v němž navrhovatel pouze tvrdí dotčení na svých právech, nýbrž toliko takový, z něhož je patrné, že skutečné dotčení na existujících subjektivních veřejných právech podle okolností konkrétní věci je pravděpodobné. Pokud zjevně – s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu – právní sféra navrhovatele dotčena nemohla být nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní legitimace k podání návrhu v tomto zvláštním typu řízení a tento návrh proto musí být odmítnut.“¹⁹⁾

Klíčové je pro posouzení aktivní legitimace usnesení rozšířeného senátu NSS, který měl posoudit otázky týkající se aktivní a pasivní legitimace a otázky související se zásahem do vlastnických práv a jeho mantinely; na rozšířený senát se s danými problémy obrátil první senát ve věci přezkumu OOP obce Vysoká nad Labem.²⁰⁾ Rozšířený senát potvrdil předchozí směřování rozhodovací praxe, když nejen že odmítl procesní legitimaci nájemce nemovitosti, která se nachází v regulovaném území, ale i vyslovil názor, že aktivně legitimovaný nemůže být ani ten, kdo tvrdí pouhé dotčení na procesních právech bez toho, že by současně takové porušení procesu přijímání OOP nezasáhlo do hmotných (vlastnických) práv. To však v žádném případě neznamená, že by dotčení vlastníci nemohli namítat procesní vady, ke kterým došlo během přijímání OOP, naopak tyto osoby mohou podávat námitky nebo připomínky, a tím jim vznikají procesní práva (kupř. na rozhodnutí o námitkách) a navíc porušení procesních práv může v mnoha případech znamenat právě onen zásah do hmotných práv, proto také „jsou-li tato práva porušena, může to znamenat porušení

¹⁷⁾ Usnesení NSS ze dne 25. června 2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008.

¹⁸⁾ Rozsudek NSS ze dne 24. října 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007 a rozsudek NSS ze dne 20. června 2007, sp. zn. 1 Ao 3/2007.

¹⁹⁾ Usnesení NSS ze dne 25. června 2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008.

²⁰⁾ První senát NSS následně rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 23. září 2009 pod sp. zn. 1 Ao 1/2009.

zákonem stanoveného způsobu vydání územního plánu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.), a tedy důvod k jeho zrušení“.²¹⁾

Tímto rozhodnutím NSS znemožnil občanům obce, kteří v ní sice trvale bydlí, ale nevlastní žádnou nemovitost, resp. nemovitost, u které lze dovodit dotčenost navrhovaným řešením, brát se dostatečně za svá práva, ať už bychom sem zařadili právo na soukromí a rodinný život nebo právo na příznivé životní prostředí.²²⁾ Rozšířený senát zasáhl výrazně také do aktivní legitimace u zástupců veřejnosti, kteří vystupují v územním plánování. Nemožnost podat návrh na zrušení OOP nebo jeho části degradovala v mnoha případech tento institut na pouhou formalitu nebo v lepším případě způsob politického tlaku na volené představitele obce, města či kraje.

Tento stav byl dokonce před nedávnem podroben kritice ze strany Výboru pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy²³⁾, který shrnul, „že v oblasti územního plánování, pokud orgán vydal územní plán v rozporu s urbanistickými a územně plánovacími standardy nebo jinými právními předpisy z oblasti ochrany práva životního prostředí, značná část veřejnosti, včetně NNO (nestátní nezisková organizace, pozn. aut.), nemůže napadnout tento akt správního orgánu. Výbor konstatuje, že takováto situace není v souladu s článkem 9 odstavcem 3 [Aarhuské – pozn. aut.] Úmluvy.“.²⁴⁾

Ochrana práv třetích osob v územním plánování

Než se budeme věnovat aktivní legitimaci zástupce veřejnosti, spolků a obcí, zastavme se na chvíli u ochrany práv třetích osob v územním plánování. Z předešlé kapitoly je zřejmé, že soudní přezkum územně plánovací dokumentace stojí na nezbytné dotčenosti hmotných (věcných) práv navrhovatele. Už z formulace § 101a soudního řádu správního vyplývá, že návrh k soudnímu přezkumu na zrušení OOP nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl vydaným OOP zkrácen *na svých právech*, nikoli třetí osoba, která by podávala

²¹⁾ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

²²⁾ Rozsudek NSS ze dne 24. října 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007.

²³⁾ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, Aarhus, 1998. Tato úmluva mj. stanoví základní požadavky na účast veřejnosti při přípravě nejrůznějších plánů, které mohou zasáhnout životní prostředí. Je důležité při výkladu a používání Aarhuské úmluvy zohlednit také fakt, že signatářem je i Evropská unie, a proto plyne její závaznost pro ČR nejen z její povahy mezinárodní úmluvy, ale také z toho, že Aarhuská úmluva je na základě rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES součástí práva ES; v této souvislosti Evropský parlament a Rada přijaly nařízení 1367/2006/ES ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství. České soudy opakovaně odmítly uznat přímý účinek Aarhuské úmluvy.

²⁴⁾ Viz Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50. Viz *Czech Republic ACCC/C/2010/50* [online]. UNECE [cit. 20. 12. 2014].

návrh ve prospěch někoho jiného. Takový přístup potvrzuje také odmítání aktivní legitimace zástupce veřejnosti (viz výše) nebo donedávna spolků. Nepřípustnost *actio popularis* již mnoho let stvrzuje Ústavní soud v souvislosti s podáváním ústavních stížností.²⁵⁾ Ve vztahu k přezkumu OOP trvá Ústavní sodu na tom, „že soudní řád správní nepřipouští v řízení o zrušení OOP podání návrhu ve veřejném zájmu (*actio popularis*), jak vyplývá již z ust. § 101a odst. 1 s. ř. s. (...že byl na svých právech zkrácen...). Navrhovatelka tedy může relevantně namítat pouze zkrácení na svých hmotných právech, nikoli zkrácení hmotných práv ostatních vlastníků nemovitostí v chatové osadě.“²⁶⁾

Podívejme se nyní blíže na argumentaci v neprospěch připuštění *actio popularis* v přezkumu OOP (která přitom mají bez jakékoli pochybnosti dopad na neurčitý počet subjektů, z nichž většina se dokonce nemůže domoci jejich soudní kontroly). Rozšířený senát NSS se zabýval otázkou přípustnosti žalob ve veřejném zájmu v oblasti přezkumu OOP nejprve v roce 2009 a následně v roce 2010. V těchto letech potvrdil nejen to, že k aktivní legitimaci nepostačuje to, že byla při přijímání OOP porušena procesní pravidla, byť by to vedlo k nezákonnosti daného opatření,²⁷⁾ ale také to, že návrh podle § 101a není *actio popularis*, neboť směřuje toliko k ochraně subjektivního práva navrhovatele. V pochybnostech o přípustnosti návrhu se však soud musí přiklonit k přípustnosti soudní ochrany.²⁸⁾ Otázka přípustnosti *actio popularis* se v případě soudního přezkumu OOP objevila u NSS téměř ve dvaceti případech, soudci ale vždy setrvali na požadavku dotčení vlastních práv a nemožnosti hájit cizí práva a „brojit proti nezákonnosti vzešlé z územního plánu či jeho tvorby, která nezasahuje do jejich vlastních práv, ale naopak, jež se dotýká práv jiných subjektů“.²⁹⁾ Aktivní legitimaci pro podání *actio popularis* nelze podle NSS dokonce dovodit ani z Aarhuské úmluvy. NSS v této souvislosti odkázal na stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ze dne 15. 7. 2010 ve věci C-240/09 Lesoochránárske zoskupenie VLK, podle kterého „[s]lamotný čl. 9 odst. 3 ani ostatní ustanovení Aarhuské úmluvy neposkytují vodítko, pokud jde o to, jaká by tato kritéria mohla nebo měla být. (...) z travaux préparatoires k Aarhuské úmluvě vyplývá, že záměrem jejich tvůrců bylo ponechat tuto definici na smluvních stranách. Bez těchto výslovných omezení by byl potenciální rozsah čl. 9 odst. 3 velmi široký. Přiznat přímý účinek čl. 9. odst. 3, tedy

²⁵⁾ Kupř. Ústavní soud vychází z názoru, že těmi, kdo mohou být případně napadeným rozhodnutím, ev. možnými zásahy restituenta dotčení ve svých subjektivních právech, jsou pouze vlastníci jednotlivých rekreačních objektů. Těm pak dává právo dostatečné prostředky, aby se takovým zásahům, pokud k nim dojde, bránili způsobem, který uznají za vhodný a přiměřený. Ústavní stížnost podle § 72 zákona o ÚS není *actio popularis* a návrh tedy nemůže podat ten, jehož zájmy snad mohou být v širším pohledu nějak dotčeny, není však dán důvod, který by spočíval v porušení jeho subjektivního práva. Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 15. dubna 1994, sp. zn. IV. ÚS 6/94.

²⁶⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. července 2011, sp. zn. III. ÚS 1696/11.

²⁷⁾ Usnesení NSS ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

²⁸⁾ Tamtéž.

²⁹⁾ Rozsudek NSS ze dne 13. července 2010, sp. zn. 8 Ao 4/2010.

zbavit členské státy možnosti stanovit kritéria jeho uplatňování, by znamenalo zavést *actio popularis* soudním příkazem, a nikoli legislativním postupem.“³⁰⁾

Za jistou formu *actio popularis* by šlo považovat návrh městské části na zrušení územního plánu statutárního města. Tato úvaha vyplývá z rozhodovací praxe NSS. To, že mají městské části Prahy aktivní legitimaci k podání takového návrhu, potvrdil rozšířený senát NSS, který také zdůraznil, že „*aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy k podání návrhu podle § 101a s. ř. s. není odvozována jen z její role během samotné přípravy územního plánu hlavního města Prahy, ale z jejího širšího práva na samosprávu a vlastní působnost*“.³¹⁾ Zajímavé je, že soudci rozšířeného senátu považovali za podstatné vysvětlit, že „*právě městská část, která byla aktivním účastníkem v územně plánovacím procesu, byla způsobenou nepředvídatelností dalšího vývoje území, na němž vykonává samostatnou působnost a ve vztahu k němuž zastupuje své občany, jednoznačně zasažena ve svém právu na samosprávu i právu na výkon samostatné působnosti. Ostatně účast městské části v daném řízení zvýšila efektivitu soudního přezkumu, neboť popsáním zásahem byli dotčeni i majitelé nemovitostí v příslušném území. A bylo by spíše pokrytectvím akceptovat účast všech vlastníků a vyloučit městskou část jako zástupce zájmů svých obyvatel*“.³²⁾ Dlužno poznamenat, že městská část argumentovala ve prospěch svého účastenství mj. tím, že napadeným řešením v územním plánu by došlo ke zhoršení životního prostředí a zdraví občanů městské části, ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti (městská část přitom nemá vlastní majetek, pouze spravuje majetek hlavního města a vykonává k němu vlastnická práva). Bude jistě zajímavé sledovat vývoj takového nasměrování aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení OOP, které dle našeho názoru směřuje více k chápání takového návrhu jako *actio popularis*.³³⁾

To, že je otázka *actio popularis* u přezkumu OOP stále živá, vyplývá také z aktualizace Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013–2014, kde se dočteme, že bylo úkolem Ministerstva spravedlnosti předložit vládě do konce července 2014 návrh novely soudního řádu správního, která má dát aktivní žalobní legitimaci ve veřejném zájmu ve vztahu k OOP také státním zástupcům a veřejnému ochránci práv. Cílem mělo být zlepšení institucionální ochrany veřejného zájmu. („*Uvedené správní žaloby by bylo možné chápat jako pojistku proti případům, kdy by byl postup správního orgánu motivován klientelismem nebo jiným korupčním jednáním. Uvedené rozšíření pravomoci podávat správní žaloby bude do určité míry působit i preventivně*.“)³⁴⁾ To se však, pokud je nám známo,

³⁰⁾ Usnesení NSS ze dne 2. května 2012, sp. zn. 1 Ao 1/2012.

³¹⁾ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 11. června 2013, sp. zn. 3 Ao 9/2011.

³²⁾ Tamtéž.

³³⁾ Doplňujeme však, že soudci NSS JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Jiří Pally a JUDr. Jaroslav Vlašín zaujali k tomuto usnesení odlišné stanovisko.

³⁴⁾ Viz VLÁDA ČR. *Aktualizace Strategie vlády pro boj s korupcí na období let 2013-2014* [online]. Praha, 2013 [cit. 2014-01-13].

nestalo.³⁵⁾ V Plánu legislativních prací vlády na rok 2014³⁶⁾, ani ve Výhledu legislativních prací vlády na roky 2015 až 2017³⁷⁾ se nic o chystané novele nedočteme. Taková právní úprava aktivní legitimace ochránce a státních zástupců již přitom jednou zvažována byla, avšak nebyla přijata.³⁸⁾ Možnost zakotvení aktivní legitimace veřejného ochránce práv k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části se zatím objevila jen ve vládním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Tento návrh zákona právě projednává Poslanecká sněmovna. Zatím se však toto oprávnění zvažuje pouze ve vztahu k diskriminaci.³⁹⁾

Dřívější pojetí aktivní legitimace spolků

Vzhledem k výše vymezené aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části je zřejmé, že spolky, resp. občanská sdružení, nebyly těmi subjekty, které by se mohly s návrhy na soudy obracet, pokud by tedy samozřejmě nesplnily v některých výjimečných případech podmínku dotčení nemovitého majetku. Tuto skutečnost záhy potvrdil také NSS, ačkoli je zajímavé, že v jednom z prvních rozhodnutí žalobní legitimaci spolků soudci nezpochybnil, ovšem bez jakéhokoli bližšího odůvodnění.⁴⁰⁾ Přitom již o několik měsíců dříve třetí senát⁴¹⁾ ve svém usnesení vyjádřil názor, že ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv a z § 101a soudního řádu správního nelze jejich legitimaci dovodit.

Trend nedostatku aktivní legitimace pro občanská sdružení se postupně

³⁵⁾ Zdroj: VLÁDA ČR. *Portál Odok* [online]. 2015 [cit. 2015-01-20]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/home>.

³⁶⁾ VLÁDA ČR. *Plán legislativních prací vlády na rok 2014*. 2014. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2014-116706/>.

³⁷⁾ VLÁDA ČR. *Výhled legislativních prací vlády na léta 2015–2017*. 2014. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2014-116706/>.

³⁸⁾ Jednalo se o novelu soudního řádu správního, která byla posléze schválena jako zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Viz Výsledky 73. zasedání LRV dne 3. 3. 2011. VLÁDA ČR. *Vláda České republiky* [online]. 2011 [cit. 2014-01-13]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/tiskove-zpravy/vysledky-73--zasedani-lrv-dne-3--3--2011-81836/>.

³⁹⁾ Navrhované znění: § 101a se za odstavec 1 vkládá nový odstavec 2, který zní: „(2) Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí může podat v zákonem stanovených případech také Veřejný ochránce práv.“. Tímto zvláštním zákonem se rozumí jen zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací. Viz Sněmovní tisk 379/0, část č. 1/6 Novela z. o Veřejném ochránci práv – EU. POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2014 [cit. 2015-02-15]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=379&CT1=0>.

⁴⁰⁾ Rozsudek NSS ze dne 24. října 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007.

⁴¹⁾ Rozsudek NSS ze dne 27. října 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007.

prohluboval a nakonec se stal ustáleným názorem v judikatuře. Už v roce 2008 v rozsudku prvního senátu NSS⁴²⁾ týkajícího se zrušení Územního plánu obce Rozstání najdeme jasné argumenty, proč není občanské sdružení aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části. Toto občanské sdružení, jehož hlavním posláním byla ochrana přírody a krajiny, vystupovalo aktivně během přípravy územního plánu a domnívalo se, že naplňuje definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost“ podle článku 2 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy a že jím v souladu s čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy svědčí právo na přístup k soudnímu přezkumu zákonnosti napadeného OOP, a to po stránce věcné i procesní. Také v tomto případě (a dalších) dospěli soudci k názoru, že Aarhuská úmluva legitimaci nezakládá a z českého právního řádu ji dovodit nelze.

Zajímavým vybočením z ustálené judikatury byl případ posuzování OOP Návštěvního řádu Národního parku Šumava šestým senátem NSS. V rozsudku, kterým se zmíněný návštěvní řád zrušuje, najdeme rozsáhlou argumentaci ve prospěch⁴³⁾ práva občanského sdružení podat návrh na zrušení daného OOP, a to především proto, že jeho schválením došlo k velmi specifickému zásahu do životního prostředí. Domníváme se však, že se jednalo o specifický případ, kdy není možný soudní přezkum záměru v žádné jiné fázi řízení. Nejvyšší správní soud proto dovedl přímý účinek článku 11 směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí.⁴⁴⁾ Přímý účinek směrnice v takto specifických případech byl potvrzen ještě nejméně dvakrát (byť v obou případech se jednalo o obranu proti rozhodnutí a nikoliv o obranu proti opatření obecné povahy). Krajský soud v Českých Budějovicích obdobně rozhodl o žalobní legitimaci v případě vyznačení pěší turistické cesty rozcestí Březník – Modrý sloup⁴⁵⁾ a Nejvyšší správní soud potvrdil svoji judikaturu při rozhodování o zákonnosti využití biocidů na Šumavě.⁴⁶⁾

Změna judikatury se týkala pouze specifických řízení, ve kterých se o záměru nerozhoduje v žádné další fázi. Není z ní tedy možné dovozovat další obecná pravidla pro aktivní legitimaci spolků k návrhům na zrušení OOP – územně plánovací dokumentace. Územní plány totiž typicky záměr v území plánují, tento záměr je před svojí realizací opakovaně zvažován v navazujících řízeních.

⁴²⁾ Rozsudek NSS ze dne 18. září 2008, sp. zn. 9 Ao 1/2008.

⁴³⁾ Rozsudek NSS ze dne 13. října 2010, sp. zn. 6 Ao 5/2010.

⁴⁴⁾ Viz ustanovení čl. 11 odst. 1 směrnice 2011/92 EU o posuzování vlivů na životní prostředí: „Členské státy zajistí, aby v souladu s příslušnými předpisy vnitrostátního práva příslušníci dotčené veřejnosti, kteří a) mají dostatečný zájem; nebo b) namítají porušování práva v případech, kdy to správní řád členského státu požaduje jako podmínku, měli možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem a mohli tak napadat hmotnou nebo procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinností podléhajících ustanovením o účasti veřejnosti v této směrnici.“

⁴⁵⁾ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 8. 7. 2013, sp. zn. 10 A 4/2013.

⁴⁶⁾ Rozsudek NSS ze dne 13. srpna 2014, č.j. 3 As 75/2013 - 112.

Absenci změny potvrdila další rozhodovací praxe NSS,⁴⁷⁾ konkrétně odmítnutí návrhu spolků (mimořádně stejného jako v předchozích úspěšných případech) na zrušení části Zásad územního rozvoje Jihočeského kraje. Druhý senát v tomto případě setrval na názoru, že spolek není nositelem procesní legitimace a zdůraznil, že v případě zrušení Návštěvního řádu Národního parku Šumava „sice byla přiznána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení OOP nebo jeho části občanskému sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana přírody, nicméně je nutné zdůraznit, že nebyl v tomto řízení napaden územní plán ani ZÚR, ale návštěvní řád národního parku...V nyní posuzovaném případě ovšem nelze přímo aplikovat směrnici EIA, neboť ZÚR nejsou záměrem, nýbrž koncepcí. Na koncepci se nevztahuje směrnice o posuzování vlivů, nýbrž směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (tzv. směrnice SEA). Směrnice SEA přitom podobné ustanovení o možnostech iniciace soudního přezkumu ze strany občanských sdružení, jak činí směrnice o posuzování vlivů v čl. 10a, neobsahuje. Nelze tedy v tomto směru uvažovat ani o nedostatečné transpozici.“⁴⁸⁾

Spolky ve světle nové judikatury

Možnost, že by i spolky (občanská sdružení) měly mít možnost domáhat se soudního přezkumu z titulu aktivní legitimace, naznačil už rozšířený senát NSS v usnesení z roku 2009,⁴⁹⁾ kdy jako obiter dictum poznamenal, že „s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Není však s ohledem na kompetence rozšířeného senátu na místě, aby se tento senát v projednávaném případě uvedenou otázkou zabýval.“⁵⁰⁾ Tato možnost však byla navazující judikaturou NSS striktně odmítnuta. Zmíňme např. toto vyjádření NSS: „Rozšířený senát tedy dal touto zmínkou pouze najevo, že předmětnou otázku ponechává, v rámci jím podaného výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s., na další judikatuře Nejvyššího správního soudu, která již je, jak je patrné z citovaných rozhodnutí, v dané otázce jednoznačná.“⁵¹⁾

O rozruch se však postaral koncem jara 2014 první senát Ústavního soudu, který svým nálezem⁵²⁾ zrušil usnesení NSS ve věci územního plánu obce Petkovy a dal za pravdu občanskému sdružení v otázce jeho aktivní legitimace. Sdružení pro ochranu krajiny podalo návrh na zrušení územního plánu obce Petkovy nejdříve u Krajského soudu v Praze a posléze se obrátilo s kasační stížností na NSS. Pátý senát tohoto soudu s odkazem na více než 15 let staré

⁴⁷⁾ Usnesení NSS ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. 2 Ao 9/2011.

⁴⁸⁾ Tamtéž.

⁴⁹⁾ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

⁵⁰⁾ Tamtéž.

⁵¹⁾ Rozsudek NSS ze dne 24. října 2013, sp. zn. 5 AOs 3/2012.

⁵²⁾ Nález Ústavního soudu z 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

usnesení Ústavního soudu, které nepřiznalo občanským sdružením právo na příznivé životní prostředí,⁵³⁾ a s odkazem na předchozí judikaturu NSS kasační stížnost odmítl.⁵⁴⁾ Sdružení se však obrátilo na Ústavní soud a jeho první senát se rozhodl najít argumenty k překonání dosavadního náhledu omezujícího přístup ke spravedlnosti. Usnesení NSS zrušil z důvodu zásahu do základního práva navrhovatele na soudní ochranu; pátý senát NSS pak hned v červnu 2014⁵⁵⁾ věc vrátil Krajskému soudu v Praze, kterému přikázal námitky spolku posoudit věcně.

Na první pohled se může nález Ústavního soudu jevit jako příznivý obrat, pokud považujeme právo spolku obracet se na soudy ve věcech rušení územně plánovací dokumentace za krok směřujícím k naplnění mezinárodních závazků ČR. Na druhý pohled však už vidíme řadu otázek, které vyvolal a bude vyvolávat. Současně musíme mít neustále na mysli, že se jednalo o první takové rozhodnutí českého Ústavního soudu, které teprve bude muset být potvrzeno dalším rozhodováním – je však už nyní nepochybné, že soudci tohoto soudu budou mít v brzké době možnost potvrdit nebo vyvrátit předloženou argumentaci.

Co přesně je tedy obsahem nálezu Ústavního soudu? Soudci vyšli z teze, že spolky sdružují především občany; jde tedy o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu, a proto není možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhopat zrušení územního plánu. Oprávnění spolků však není bezbřehé a musí být respektováno několik pravidel. Jaké tedy jsou podmínky, za jejichž splnění přiznali soudci prvního senátu spolkům aktivní legitimaci?

Především bude pro podání návrhu na zrušení OOP zapotřebí, aby spolky prokazatelně tvrdily, že byly příslušným OOP zkráceny na svých právech. Nestačí, aby tvrdily pouze to, že OOP či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdily, že se tato nezákonnost dotýká jejich právní sféry. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samospráv-

⁵³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97.

⁵⁴⁾ Rozsudek NSS ze dne 24. října 2013, sp. zn. 5 AOs 3/2012.

⁵⁵⁾ Pátý senát však do rozsudku opět neopomněl připomenout, že spolky dle jeho názoru a ustálené judikatury nemají právo na příznivé životní prostředí a že právo na přístup k soudní ochraně v žádném případě nevyplývá ze samotné Aarhuské úmluvy a mj. doplnil: „*Nejvyšší správní soud rovněž poukázal na možnosti, které právní řád dává fyzickým osobám sdruženým v občanských sdruženích ve vztahu k možností účasti na rozhodování o jejich životním prostředí. Zdejší soud tak nesdílel názor stěžovatele, že fyzickým osobám sdruženým v občanském sdružení je zcela upíráno právo na účast v rozhodování o jejich životním prostředí, a poukázal na to, že stěžovatel podal návrh na zrušení daného územního plánu až po třech letech od jeho účinnosti (poslední den lhůty stanovené v § 101b odst. 1 s. ř. s. ve spojení s čl. II odst. 8 zákona č. 303/2011 Sb.), přičemž z tohoto návrhu nevyplývalo, že by byl jakkoli činný v průběhu původního řízení o návrhu daného územního plánu.*“

ný celek dopustit. Zásadní otázkou tak zůstává, jaká jiná než právě procesní práva, do kterých je schválením územně plánovací dokumentace zasaženo, mají spolkům náležet. Pokud spolek není vlastníkem (protože pak by žaloval právě z této pozice) a současně nemá právo na příznivé životní prostředí (což soudy nepotvrdily)⁵⁶⁾, je otázkou, kam jinam tvrzení o porušení práv směřovat. Zaprvé, může spolek samozřejmě tvrdit, že hájí právo na příznivé životní prostředí (nebo jiné právo) svých členů. To ostatně naznačil i ÚS, osobně však považujeme tuto formulaci za zbytečně kostrbatou úlitbu dnes již zastaralému názoru, že environmentálním spolkům nepřísluší právo na příznivé životní prostředí. Bylo by jistě snazší, kdyby soudy překlenuly tuto tezi ve prospěch naplnění závazků plynoucích z Aarhuské úmluvy a spolkům právo na příznivé životní prostředí přiznaly. Zadruhé, je možné rozšířit dotčená práva i mimo vlastnické právo, jak naznačuje i Ústavní soud na dvou místech svého nálezu. „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. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené a ohrozit tak jeho společenskou funkci.“ Navíc Ústavní soud zdůrazňuje, že od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí příslušejí jen osobám fyzickým⁵⁷⁾ dospěl Ústavní soud k závěru, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“⁵⁸⁾ Třetí možností je považovat podmínku dotčení práv za naplněnou splněním navazujících podmínek, tj. místního či věcného vztahu.

Při výkladu dotčenosti práv spolků prostřednictvím OOP je zapotřebí nezapomínat, že Ústavní soud v daném případě aktivní žalobní legitimaci spolku přiznal a považoval tedy tuto podmínku za naplněnou.

⁵⁶⁾ Samozřejmě v návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí již máme navrženu definici dotčené veřejnosti a spolkům má být přiznáno právo podat žalobu ve veřejném zájmu a domáhat se jak procesního, tak hmotně právního přezkumu, ovšem stále se jedná jen o návrh zákona a navíc se jedná o ustanovení pro proces posuzování vlivů a navazující řízení, nikoli pro územní plánování.

⁵⁷⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998, sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 Sb. NU 339).

⁵⁸⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. I. ÚS 486/04.

Podstatným kritériem při posuzování aktivní legitimace má být také určitý „místní vztah“ navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem, přičemž tento požadavek je dobře pochopitelný – spolky by měly skutečně sloužit především k ochraně zájmů místních obyvatel. Podle Ústavního soudu tudíž platí, že 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. Tento bod se může zdát z části nelogický: Pokud spolek sdružuje i dotčené vlastníky, není přece zřejmé, proč by neměl OOP napadnout rovnou tento vlastník, jehož aktivní legitimaci by nebylo zapotřebí složitě dovozovat. Z praxe je však patrné, že v mnoha případech nechtějí občané vystupovat „samí za sebe“ a cítí se jistěji, pokud se mohou zaštitit právě spolkem.

Jak budou soudy rozhodovat?

Na nálezu Ústavního soudu již samozřejmě reagovaly některé jiné soudy. Byl to v první řadě (samozřejmě) Krajský soud v Praze, který rozhodoval o výše popsaném případě územního plánu obce Petkovy. Dále NSS rozhodující ve věci Okrašlovacího spolku Zdíkovska, který napadl OOP Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje. Jako poslední zmíníme Městský soud v Praze, který rozhodl koncem října 2014 o zrušení úpravy Územního plánu hl. m. Prahy č. 1114/2013 ve prospěch spolku Arnika. Na tomto místě se budeme věnovat právě postupu NSS a Městskému soudu v Praze, tato dvě rozhodnutí jsou, co se týče přiznání aktivní legitimace, odlišná.

Druhý senát NSS zamítl kasační stížnost spolku,⁵⁹⁾ a to z důvodu nedostatku místního vztahu. Stěžovatel je dle NSS spolkem s obecným environmentálním zaměřením a má místní vztah k obci Zdíkov. Část územně plánovací dokumentace, jejíž zrušení se spolek domáhal, je ale podle NSS „několik desítek kilometrů od obce Zdíkov“. To, že se spolek domáhal zrušení části zásad územního rozvoje, která zasahuje do šumavské přírody, a že je právě proto oprávněný jako ekologický spolek tuto přírodu chránit, soud blíže nekomentoval. Současně zamítl i návrh fyzické osoby, neboť ani její pozemky nebyly dostatečně blízko dané lokality. Domníváme se přitom, že v tomto případě se jednalo o situaci, kdy spolek naplňoval podmínky pro aktivní žalobní legitimaci. Jedná se o spolek, který v jižních Čechách dlouhodobě působí (dokonce o shodný spolek, který byl úspěšný v žalobě proti návštěvnímu řádu na Šumavě). Spolek má navíc sídlo na území Jihočeského kraje, tedy na území regulovaném napadenou územně plánovací dokumentací. Sporné zásahy jsou lokalizovány do národního parku a soustavy Natura 2000. Obě území jsou významná v národním či dokonce mezinárodním měřítku, což je nezbytné zohlednit při posuzování místního vztahu. Právě z těchto důvodů byla proti rozhodnutí NSS podána ústavní stížnost, o které zatím nebylo rozhodnuto.

⁵⁹⁾ Rozsudek NSS ze dne 18. září 2014, sp. zn. 2 AOs 2/2013.

Na rozdíl od NSS, Městský soud v Praze přiznal spolku sídlícímu na pražském Žižkově (Praha 3) aktivní legitimaci ke zrušení části územního plánu dotýkající se Prahy 6.⁶⁰⁾ Vzhledem ke své rozloze je Praha jistě nesrovnatelná s malou obcí a bylo možné očekávat, že soud omezí aktivní legitimaci jen na městskou část, ve které má spolek sídlo. To se však nestalo a Městský soud v Praze se ve prospěch přístupu k soudní ochraně rozhodl umožnit spolkům sídlícím v Praze napadat části územního plánu celé Prahy. Na zmíněném rozsudku je však něco ještě mnohem zajímavějšího. Navrhovatelem nebyl místní spolek občanů, jak si to představoval Ústavní soud, ale spolek Arnika,⁶¹⁾ jehož aktivity přesahují nejen hranice Prahy (působí mj. ve Zlínském nebo Moravskoslezském kraji), ale i hranice České republiky. V současnosti se však jedná o první rozsudek a není zřejmé, zda bude tak široký výklad spolku oprávněného podat návrh na zrušení OOP podpořen.⁶²⁾

Domníváme se, že je nadále neudržitelné, zejm. vzhledem k výše popsané rozhodovací činnosti Výboru pro dodržování Aarhuské úmluvy a k povinnostem, které České republice z této smlouvy vyplývají, aby byla spolkům upírána aktivní legitimace k přezkumu územně plánovací dokumentace. Ústavní soud navíc ve svém nálezu jasně popsal, v čem spatřuje benefity působení spolků a jejich zapojování se do rozhodování a do kontroly veřejné správy. Je také zřejmé, že soudci prvního senátu Ústavního soudu nebyli prvními soudci, kteří o nezbytnosti přístupu spolků k soudní ochraně uvažovali. Současně je z posledně popsaného usnesení pátého senátu NSS patrná neochota měnit „zavedené pořádky“ a překonat zjevně nevyhovující a nedostačující judikaturu. Bude proto více než zajímavé sledovat, jakým směrem se rozhodování o aktivní legitimaci spolků vychýlí a zda se časem ustálí na nějaké obecně přijatelné koncepci.

Změny v aktivní legitimaci zástupce veřejnosti na obzoru

Velmi úzké pojetí aktivní legitimace, omezené v podstatě jen na vlastníky nemovitostí, které se nacházejí v území regulovaném územním plánem, způsobilo, že mnoho fyzických i právnických osob, které byly dotčeny přijatým OOP, opět nejčastěji územním plánem a jeho změnami nebo zásadami územního rozvoje, nemělo (a do budoucna stále nemá) dostatečný přístup k právní ochraně. Zvláště výraznou se tato překážka stala u zástupce veřejnosti, který právě měl umožnit občanům, kteří se cítí dotčeni územně plánovací dokumentací

⁶⁰⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. října 2014, sp. zn. 6 A 134/2014.

⁶¹⁾ ARNIKA. *Arnika* [online]. 2014 [cit. 2014-11-23]. Dostupné z: www.arnika.org.

⁶²⁾ Po odevzdání tohoto článku k publikaci získaly autorky rozsudek krajského soudu v Brně, kterým tento zrušil Aktualizaci územního plánu města Brna. Také v tomto rozsudku byla čtyřem spolkům přiznána aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení územního plánu. Autorky považují za nezbytné na tento rozsudek alespoň upozornit. Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. ledna 2015, sp. zn. 67 A 15/2014.

na svých právech (samozřejmě ne pouze vlastnických, nebo spíše jiných než vlastnických; zejm. by šlo o právo na příznivé životní prostředí nebo na soukromí a rodinný život, či právo na zdraví) a kteří mají stejný nebo velmi podobný zájem, spojit se a působit na pořizovatele územně plánovací dokumentace za účelem diskuse o jejím zadání či návrhu a možných řešeních.

Zásadní v tomto ohledu bylo usnesení,⁶³⁾ kterým NSS odmítl návrh na zrušení OOP – změny územního plánu, ačkoli zástupce veřejnosti namítal mj. porušení procesních norem (ale nikoli zásah do subjektivních veřejných práv). NSS dospěl k závěru, že stavební zákon rozlišuje ty, kteří mohou podat námitky přímo sami (obce a dotčení vlastníci) a pak ostatní občany, kteří mohou zmocnit k ochraně svých práv zástupce. Soudní řád správní, který upravuje problematiku návrhu na zrušení OOP nebo jeho části však stanoví jako podmínku pro aktivní legitimaci (důvodné a pravděpodobné) tvrzení, že došlo ke zkrácení práv vydaným OOP, tj. pod vlivem judikatury práv vlastnických. K určitému zlomu došlo na podzim roku 2010.⁶⁴⁾ Tehdy bylo zástupci veřejnosti přiznáno alespoň právo domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí o své námitce. Podstatné je, že soudci NSS tehdy dospěli k závěru, že je třeba i osobám, které se účastnily řízení, ale rozhodnutí se netýká sféry jejich subjektivních práv, přiznat přístup k soudní ochraně. Soudci přitom poukázali na jiný rozsudek rozšířeného senátu NSS⁶⁵⁾. V něm se říká, že *„podmínka, podle níž žalobce k žalobě není oprávněn podle § 65 odst. 1 s. ř. s., vystihuje to, proč se tomuto typu žalobců říká zájemníci: ve správním řízení nemohli být dotčeni na své vlastní právní sféře, a nemohou tedy žalovat podle odstavce prvního. Tyto osoby se účastnily správního řízení z toho důvodu, že v něm uplatňovaly určitý zájem, např. zájem na ochraně přírody; nejčastějšími zájemníky jsou právě ekologické spolky. Žalobce, jakožto účastník správního řízení, mohl být zkrácen na svých procesních právech. Jeho žalobní legitimaci zakládá právě tvrzení o zkrácení na procesních právech (č. 291/2004 Sb. NSS). Žalobce tedy musí tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech; toto zkrácení zároveň musí být takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.“*

Zástupci veřejnosti bylo tedy přiznáno právo domáhat se soudního přezkumu rozhodnutí o jeho námitce podané k návrhu územně plánovací dokumentace s odkazem na jeho postavení srovnatelné se spolky jako zájemníky. Současně soudci potvrdili, že je v procesu předcházejícímu přijetí (změny) územně plánovací dokumentace úkolem zástupce veřejnosti vystupovat jako nositel veřejných zájmů, představovaných uplatněnými připomínkami relevantní

⁶³⁾ Usnesení NSS ze dne 25. června 2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008.

⁶⁴⁾ Rozsudek NSS ze dne 27. října 2010, sp. zn. 2 Ao 5/2010.

⁶⁵⁾ Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 23. března 2005, sp. zn. 6 A 25/2002 (publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS).

části veřejnosti, vystupuje tedy v pozici obdobné spolkům. Pokud je zástupce veřejnosti nositel veřejných zájmů stejně jako spolky, a pokud je spolkům přiznáno právo domáhat se přezkumu územně plánovací dokumentace, lze najít argumenty pro to, aby totéž právo bylo přiznáno zástupci veřejnosti. Vždyť spolky, stejně jako zástupce, představují ony zájemníky, ty, kdo chrání zájmy obyvatel určitého území, zájmy komunity. Zástupce veřejnosti má dokonce z určitého úhlu pohledu silnější postavení a větší míru legitimacy než spolek – vždyť právě on zosobňuje vůli konkrétního nezanedbatelného počtu občanů dané obce. Bezpochyby tak zastupuje zájmy občanů, jichž se může negativně dotknout schválená územně plánovací dokumentace a kteří ho k ochraně svých práv zmocnili. Na potvrzení nebo vyvrácení judikaturou však tato hypotéza teprve čeká.

Závěr

Ustálená judikatura NSS a Ústavního soudu opakovaně nepřiznávala aktivní žalobní legitimaci spolkům a zástupcům veřejnosti proti OOP, především územně plánovací dokumentaci. Nový trend v otázce přístupu právnických osob k soudní ochraně v záležitostech životního prostředí představuje recentní judikatura Ústavního soudu⁶⁶⁾, podle které „...[s] ohledem na výše popsaný 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.“

Tento nálezní potvrdil ve svém rozsudku i Nejvyšší správní soud⁶⁷⁾: „I. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na mezinárodní závazky České republiky, unijní právo i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny je nezbytné dospět k závěru, že 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 základních práv a svobod, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. II. Spolky jsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a odst. 1 s. ř. s.), avšak pouze za splnění určitých kritérií, mezi něž náleží především dotčení na subjektivních právech spolku, dále místní vztah spolku k lokalitě dotčené opatřením obecné povahy či zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění.“

⁶⁶⁾ Viz nálezní Ústavního soudu z 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

⁶⁷⁾ Rozsudek NSS ze dne 26. června 2014, sp. zn. 5 AOS 3/2012.

Nově je tedy nezbytné přiznávat aktivní žalobní legitimaci i spolkům. Zásadní otázkou je, za jakých podmínek. Především bude nezbytné vykládat dotčení na subjektivních právech širěji než doposud, tedy nikoliv pouze na vlastnické právo. V článku navrhuje několik cest, může se jednat o legitimaci skrze zásah do práv členů, širší výklad dotčení právní sféry i na jiné než vlastnické právo nebo naplnění dotčení na právech skrze místní nebo věcný vztah. Při výkladu naplnění podmínek je nezbytné nezapomínat na povinnost souladného výkladu mezinárodních a unijních závazků České republiky (především s Aarhuskou úmluvou) a na skutečnost, že Ústavní soud stížnosti spolku vyhověl a aktivní žalobní legitimaci mu přiznal. Aktivní žalobní legitimace spolkům je v některých případech přiznávána, zatímco v jiných případech je odmítána, a to v zásadě bez hlubší a propracovanější argumentace za strany soudů. Na přesnější vymezení podmínek ze strany judikatury tedy zatím musíme čekat a budeme muset doufat, že soudní výklad aktivní žalobní legitimace opustí svůj velmi restriktivní výklad a bude se nově více zabývat věcnou opodstatněností tvrzení spolků, tj. bude poctivě zvažovat, co je obsahem sdělení, a nikoliv kdo a v jakém okamžiku sdělení učinil. V duchu tohoto nového přístupu by se pak dle našeho názoru měla otevřít možnost soudního přezkumu územně plánovací dokumentace i pro zástupce veřejnosti jako subjektu, který reprezentuje obdobné zájmy více obyvatel obce.

Shrnutí:

Článek se zabývá podmínkami aktivní legitimace k podání návrhu na přezkum územně plánovací dokumentace. Zaměřuje se především na otázku ochrany práv třetích osob v územním plánování, mj. na možnost obcí nebo městských částí podávat návrhy na zrušení územně plánovací dokumentace v zájmu svých občanů. Článek také reaguje na poslední vývoj judikatury v otázce aktivní legitimace spolků. V této části přitom nerozebírá pouze nálezy Ústavního soudu z léta minulého roku, který poprvé přiznal místnímu spolku právo domáhat se soudního přezkumu územního plánu, ale analyzuje i novější rozhodovací praxi správních soudů. V této souvislosti je kromě jiného zmíněn rozsudek Městského soudu v Praze, který zrušil úpravu územního plánu Prahy na návrh spolku Arnika. Autorky se také zamýšlejí nad možnými změnami v aktivní legitimaci zástupce veřejnosti. Ta byla dosud českými soudy zpochybňována, vzhledem ke změně judikatury v otázce aktivní legitimace spolků však může být namísto přehodnotit i tento výklad.

Requirements for standing to bring an action to review the planning documentation – selected questions – summary:

The article deals with the requirements for standing to bring an action to review the planning documentation. It deals with the issue of protecting the rights of third parties in spatial planning - especially if municipalities can

bring an action to review the planning documentation, which interferes with the rights of citizens. The article also responds to recent developments in case law on the issue of locus standi of associations. It focuses not only on the decision of the Constitutional Court from 2014 (when the Constitutional Court has recognized locus standi of association to review the zoning plan), but also analyzes the recent decision-making practice of the administrative courts. In this context the authors mention the judgment of the Municipal Court in Prague, which canceled a part of the land use plan of Prague. They also consider possible changes in the locus standi of the representative of the public, who has not been granted legal standing yet.