

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců Mgr. Aleše Roztočila a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelů: **a) Mgr. J. T., b) ak. mal. A. M., c) pobočný spolek Centrum pro podporu občanů**, se sídlem Chlumova 17, Praha 3, všichni zast. JUDr. Michalem Bernardem, Ph. D., advokátem, se sídlem Příběnická 1908/12, Tábor, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Mariánské nám. 2, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Eleganta, a.s., IČ: 27627985, se sídlem Klimentská 1246/1, Praha 1, II) OAKDALE a. s., IČ: 27380912, se sídlem Jemnická 345/5, Praha 4, III) Tatte Property, a. s., IČ: 24841935, se sídlem U Kamýku 284/11, Praha 4, všechny zast. JUDr. Petrem Mrázkem, advokátem, se sídlem Pod Klaudiánkou 4a, Praha 4, IV) MYRTLANIS s. r. o., IČ: 28117395, se sídlem náměstí Bratří Synků 5/1, Praha 4, zast. JUDr. Jiřím Tvrdkem, advokátem, se sídlem Semická 3292/6, Praha 4, V) SHELTON CZ s. r. o., IČ: 27582418, se sídlem Pobřežní 620/3, Praha 8, zast. Mgr. Jiřím Fialou, advokátem, se sídlem Voršílská 130/10, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti odpůrce, kasační stížnosti navrhovatelky b), kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I. až III., kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení IV. a kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení V., proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 8. 2015, č. j. 6 A 99/2015 – 65,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení

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

[2] Návrhem ze dne 15. 5. 2015 napadli navrhovatelé a) až c) opatření obecné povahy č. 23/2012 schválené usnesením Zastupitelstva hl. m. Praha ze dne 26. 4. 2012, č. 16/4, v části změny územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy Z 2590/00.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 18. 8. 2015, č. j. 6 A 99/2015 – 65, zamítl návrh navrhovatelky b) (I. výrok) a k návrhu navrhovatelů a) a c) zrušil dnem vyhlášení tohoto rozsudku opatření obecné povahy – celoměstsky významné změny I+II Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy – v části změny Z 2590/00 schválené usnesením zastupitelstva hlavního města Prahy dne 26. 4. 2012, č. 16/4 (II. výrok). Městský soud dále ve vztahu mezi navrhovatelkou b) a odpůrcem nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení (III. výrok). Právo na náhradu nákladů řízení naopak přiznal navrhovatelům a) a c) proti odpůrci (IV. výrok). Městský soud se nejprve zabýval otázkou aktivní legitimace navrhovatelů. V případě navrhovatelky b) aktivní legitimaci neshledal, protože vystupovala toliko v postavení zástupce veřejnosti [§ 23 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“) a nájemkyně. Naopak aktivní legitimaci shledal u navrhovatele a) s odůvodněním, že je vlastníkem nemovitosti v oblasti, a navrhovatele c), jenž je spolkem s takovým předmětem činnosti, který mu zajišťuje postavení navrhovatele. Dále se městský soud zabýval věcnými námitkami navrhovatelů. Prvně shledal, že odpůrce nerespektoval při vydávání předmětného opatření obecné povahy § 55 odst. 3 stavebního zákona. Zároveň vytkl odpůrci chybějící odůvodnění ve vztahu k posouzení vlivů na životní prostředí. Závěrem konstatoval, že odpůrce nedostatečně vypořádal námitky navrhovatelů.

II.

Obsah kasačních stížností a vyjádření stran

II. a)

Odpůrce

[4] Kasační stížností doručenou zdejšímu soudu dne 24. 9. 2015, doplněnou dne 29. 10. 2015, napadl odpůrce nadepsaný rozsudek městského soudu. Poukazuje mj. na to, že se městský soud k jeho námitce dostatečně nezabýval aktivní legitimací navrhovatelů a) a c), proto je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

[5] V přípisu ze dne 30. 11. 2015 odpůrce uvedl, že se plně ztotožňuje s návrhem osob zúčastněných na řízení I. až IV. na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

II. b)

Navrhovatelka b)

[6] Kasační stížností doručenou zdejšímu soudu dne 3. 10. 2015 napadla navrhovatelka b) nadepsaný rozsudek městského soudu ve výrocích I. a III. Navrhovatelka b) svým podáním napadá závěr městského soudu, který zamítl její návrh s tím, že jí nepřisluší aktivní žalobní legitimace. Navrhovatelka b) poukazuje na skutečnost, že bydlí v domě čp. 391 v k. ú. V., ul. N. D., který je vzdálen od záměru 800 metrů. Zároveň uvádí, že vystupovala jako zástupce veřejnosti při pořizování a schvalování změny Z 2590/00, neboť ji veřejnost zmocnila k podání námitek. Navrhovatelka b) považuje za nepřijatelný zásah

pokračování

do jejího práva na příznivé životní prostředí, aby se namísto plánovaného parku v lokalitě Strnadova zahradnictví realizovala obytná zástavba, kvůli které v důsledku zvýšení dopravy dojde ke zvýšení hlukového a imisního zatížení. Svoji aktivní legitimaci k podání návrhu přitom odvozuje z postavení zástupce veřejnosti.

[7] Navrhovatelka b) přdestírá, že městským soudem citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu (sp. zn. 2 Ao 5/2010, 5 Ao 3/2008), která její aktivní legitimaci vylučuje, překonal nálezn Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 59/14, na který navázal Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2012 – 70. Citovaný nálezn Ústavního soudu považuje za příležitost ke změně judikatury, protože pokud je aktivní legitimace přiznána spolku na ochranu životního prostředí, měla by být přiznána i zástupci veřejnosti, který je pro konkrétní návrh územně plánovací dokumentace zmocněn místní veřejností k podání námitek. Smyslem institutu zástupce veřejnosti je pomoci veřejnosti reprezentovat její zájmy, vznášet námítky za skupiny obyvatel a napomoci tomu, aby se neopakovaly věcně shodné připomínky. Již důvodová zpráva k návrhu nového stavebního zákona počítala s účastí zástupce veřejnosti na dílčích jednáních při pořizování územně plánovací dokumentace a zdůrazňovala jeho možnost podat správní žalobu k zajištění soudní kontroly. Navrhovatelku b) zmocnilo velké množství občanů k zastupování jejich zájmu; zástupce veřejnosti má z určitého pohledu podle jejího názoru silnější postavení a větší míru legitimacy než spolek, protože zosobňuje vůli určitého počtu dané obce. Ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu je tak zástupce veřejnosti rovnocenný subjekt práva.

[8] Navrhovatelka své stanovisko opírá i o čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, který vyložil Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, ve věci C-240/09, ve prospěch zajištění soudní ochrany. Při existenci více možných interpretací vnitrostátních norem má přednost ta, která naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Roli mezinárodního práva potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení sp. zn. 1 Ao 1/2009. Navrhovatelka b) rovněž poukazuje na zjevně neodůvodněný rozdíl v postavení spolků: ten spolek, který se nestal zástupcem veřejnosti, by aktivně legitimován byl, zatímco jiný, který by vystupoval jako zástupce veřejnosti, by legitimován nebyl. V té souvislosti poukazuje i na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2014, č. j. 63 A 3/2014 – 137, a rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 – 54. Navrhovatelka b) tvrdí, že ve smyslu citovaného nálezu Ústavního soudu splňuje jako zástupce veřejnosti kritéria pro aktivní žalobní legitimaci spolku kvůli vztahu k dotčenému území a prostřednictvím zmocnění mj. i vlastníky pozemků dotčených záměrem.

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

[10] V přípisě ze dne 1. 12. 2015 navrhovatelé a) až c) uvádí, že nepovažují za prokázané, že osoby, které podaly kasační stížnosti, jsou v postaveních osob zúčastněných na řízení, což má zdejší soud zohlednit při rozhodování o odkladném účinku. Navrhovatelé dále uvádí, že v případě předmětného opatření obecné povahy bylo namíste využít náhradního doručování. Žádná z osob zúčastněných na řízení ale nebyla v době řízení před městským soudem v postavení žadatele o vydání územního rozhodnutí. Navrhovatelé dále odkazují na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž odkladný účinek kasační stížnosti lze přiznat pouze výjimečně, přičemž tato situace podle navrhovatelů není dána. Osoby zúčastněné na řízení I. až III. nikterak neodůvodnily svůj návrh ve smyslu § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a jejich tvrzení jsou ve zcela obecné rovině a není možné je ověřit. Navrhovatelé dodávají, že přiznáním odkladného účinku by mohlo dojít k zásadní újmě navrhovatelů a dalších osob z řad místní veřejnosti, protože osoby zúčastněné na řízení by mohly posunout své záměry do dalších povolovacích fází. Přitom proti záměru se vzedmul silný odpor místní veřejnosti. Navíc napadené opatření obecné povahy je vzhledem k rozsahu dotčené plochy předmětem posuzování vlivů na životní prostředí. Navrhovatelé proto navrhuji, aby zdejší soud odkladný účinek k návrhu osob zúčastněných na řízení I. až IV. nepřiznal.

[11] V přípisě ze dne 14. 12. 2015 navrhovatelé a) až c) podávají vyjádření ke kasačním stížnostem osob zúčastněných na řízení I. až III., IV. a V. Navrhovatelé předně nepovažují za prokázané, že tyto osoby jsou v postavení osob zúčastněných na řízení, což je potřeba při rozhodování o odkladném účinku postavit najisto. Ke kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I. až III. uvádí, že vzhledem k rozsahu předmětného opatření obecné povahy bylo namíste využití náhradního doručování. V době řízení před městským soudem žádná z osob zúčastněných na řízení nebyla v postavení žadatele o vydání územního rozhodnutí a aktuální tvrzení osob zúčastněných na řízení I. až III. nelze jakkoli ověřit. Vzhledem k § 101b odst. 4 s. ř. s. není relevantní, zda navrhovatelé osoby zúčastněné na řízení označili. Osoby zúčastněné na řízení zároveň nepodaly žádost o pořízení změny územního plánu, ale maximálně mohly podat podnět. Ve věci aktivní legitimace navrhovatelů a) a c) navrhovatelé odkazují na svá předchozí vyjádření, napadený rozsudek městského soudu a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 – 59.

II. c) Osoby zúčastněné na řízení I. až III.

[12] Kasační stížností doručenou zdejšímu soudu dne 30. 9. 2015, doplněnou dne 19. 11. 2015, napadly osoby zúčastněné na řízení I. až III. nadepsaný rozsudek městského soudu s tím, že nebyly v souladu s § 34 odst. 2 s. ř. s. městským soudem vyrozuměny a vyzvány k uplatnění svých práv.

[13] Osoby zúčastněné na řízení I. až III. jsou vlastníky pozemků (osoba zúčastněná na řízení I. je vlastníkem p. p. č. 1002/2 a 1053/2 v k. ú. Vokovice na LV 573; osoba zúčastněná na řízení II. je vlastníkem p. p. č. 1109/6 a 1109/7 v k. ú. Vokovice na LV 647; osoba zúčastněná na řízení II. a III. jsou podílovými spoluvlastníky p. p. č. 1109/1, 1109/5 a 1009/8 v k. ú. Vokovice na LV 4361), jichž se změna územního plánu přímo týká. Postavení osob zúčastněných na řízení muselo být přitom městskému soudu zřejmé,

pokračování

protože právě vlastníci pozemků, které byly předmětem změn části územního plánu, byli opatřením obecné povahy dotčeni. Navíc sami navrhovatelé a) až c) označili vlastníky pozemků za osoby zúčastněné na řízení.

[14] Osoby zúčastněné na řízení tak měl městský soud vyrozumět o probíhajícím řízení a individuálně je vyzvat k uplatnění práv. Pokud městský soud nedostál této povinnosti, trpí jeho rozhodnutí vadami, pro které je třeba zrušit (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2013, č. j. 6 AOs 3/2012 – 74; ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007 – 68), a navíc svým postupem zasáhl do ústavně zaručeného práva v čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[15] Osoby zúčastněné na řízení I. až III. dále spatřují pochybení v tom, že se městský soud nevypořádal s argumentací odpůrce, že navrhovatel a) a c) nejsou aktivně legitimováni; napadený rozsudek je proto nepřezkoumatelný.

[16] Navrhovatel a) ve svém návrhu netvrdí ani neprokazuje, že by předmětným opatřením obecné povahy bylo zasaženo do jeho subjektivních práv či právní sféry. Cítí se být dotčen na svých právech z důvodu nezákonnosti předmětného opatření obecné povahy, což ale není dostatečné pro přiznání aktivní legitimace (nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I ÚS 59/14). Navíc jeho nemovitost nesousedí s pozemky, jichž se změna provedená opatřením obecné povahy týká. Přitom ale osoby, jejichž pozemky nesousedí přímo s pozemkem, kterého se změna týká, mohou být považovány za dotčené pouze výjimečně (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ao 3/2007). Tvzení navrhovatele a) ohledně překračování hygienických limitů hluku a znečišťujících látek pak nejsou nikterak podložena či prokázána. Proto mu nepřísluší aktivní legitimace.

[17] Aktivní legitimace navrhovatele c) rovněž není dána, protože nemá žádný vztah k lokalitě, které se opatření obecné povahy týká. Navrhovatel c) nemá v dané lokalitě sídlo a neprokázal, že by některý z jeho členů byl vlastníkem nemovité věci v dotčené lokalitě. Přitom Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I ÚS 59/14, jasně vymezil kritéria pro přiznání legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Zjevný není ani účel, pro který byl navrhovatel c) založen. Proto ani legitimace navrhovatele c) není dána.

[18] Součástí podání osob zúčastněných na řízení I. až III. je i návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti s odkazem na škody vzniklé v důsledku zmařené investice.

II. d)

Osoba zúčastněná na řízení IV.

[19] Kasační stížností doručenou zdejšímu soudu dne 5. 10. 2015, doplněnou dne 19. 11. 2015, napadla rovněž osoba zúčastněná na řízení IV. nadepsaný rozsudek městského soudu. Osoba zúčastněná na řízení IV. namítá, že návrh na zrušení opatření obecné povahy je možné podat v prekluzivní lhůtě 3 let od jeho účinnosti, přičemž dle textu návrhu opatření obecné povahy nabylo účinnosti dne 16. 5. 2012, ale návrh je datován ke dni 5. 6. 2015. Pokud jsou uvedená data správná, městský soud měl návrh

odmítnout z důvodu uplynutí zákonné lhůty pro podání kasační stížnosti (z důvodu uplynutí lhůty pro podání návrhu, § 101b s. ř. s., pozn. zdejšího soudu). K zásadním procesním pochybením doplňuje, že městský soud nevyrozuměl osoby zúčastněné na řízení, čímž jim bylo upřeno základní právo na spravedlivý proces, na řádné projednání věci a možnost se kvalifikovaně vyjádřit.

[20] Dále predestiruje, že podle jejího názoru nejsou navrhovatelé aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Navrhovatel c) nemá ve statutu činnost týkající se předmětu návrhu a navrhovatelé a) a b) nejsou nijak předmětným opatřením obecné povahy dotčeni. Bydliště ve vzdálenosti 800 metrů od záměru přesahuje možnost dotčení osoby. Pokud osoba tvrdí, že může být dotčena imisemi, není to pravda, protože opatření obecné povahy umožňuje výstavbu jen za podmínek stanovených stavebním zákonem, který umožňuje regulaci imisí.

[21] Osoba zúčastněná na řízení IV. považuje návrh navrhovatelů a) až c) za šikanózní a soudní řízení podle ní proběhlo zcela nestandardně a tendenčně, zejména ohledně vyhodnocení důkazů. Osoba zúčastněná na řízení IV. investovala do pozemků nacházejících se ve zrušeném opatření obecné povahy částku ve výši 6.500.000 EUR a tato investice byla nesprávným soudním rozhodnutím znehodnocena. Osobě zúčastněné na řízení IV. vznikla škoda, a proto navrhuje odložení vykonatelnosti II. výroku napadeného rozsudku městského soudu.

II. e)

Osoba zúčastněná na řízení V.

[22] Kasační stížností doručenou zdejšímu soudu dne 5. 10. 2015, doplněnou dne 23. 11. 2015, napadla též osoba zúčastněná na řízení V. rozsudek městského soudu ve výroku II. Uvádí, že je vlastníkem pozemků p. č. 570/1, 570/2, 570/4, 570/5 v k. ú. Velešlavín, které byly dotčeny předmětným opatřením obecné povahy. Městský soud tak měl v souladu s konstantní judikaturou vyzvat osobu zúčastněnou na řízení V. k uplatnění jejích práv. Opomenutí této povinnosti je přitom závažnou vadou řízení.

[23] Osoba zúčastněná na řízení V. souhlasí se závěrem městského soudu, že navrhovatelka b) není aktivně legitimována. Dále se ztotožňuje se závěrem osob zúčastněných na řízení I. až III., že ani navrhovatelé a) a c) nebyli oprávněni k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy.

[24] Osoba zúčastněná na řízení V. se připojuje k návrhu na přiznání odkladného účinku osob zúčastněných na řízení I. až III. V přípisu ze dne 30. 11. 2015 osoba zúčastněná na řízení V. dodává k doplnění kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I. až III. ze dne 18. 11. 2015 v otázce škody, že vznikající újma spočívá v investici při akvizici pozemků, při přípravné práci na projektu a v ušlém zisku. Celková újma může dosáhnout částky v řádu stovek milionů korun českých. Zároveň osoba zúčastněná na řízení V. uvádí, že jí není znám důležitý veřejný zájem, který by bránil přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

III.

pokračování

Předběžné posouzení věci

[25] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasačních stížnostech. Všechny kasační stížnosti jsou podány včas, zároveň všechny strany jsou zastoupené advokátem, resp. zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnosti odpůrce a navrhovatelky b) jsou podány osobou oprávněnou, neboť obě strany byly účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení I. až V., které nebyly přítomny v řízení před městským soudem, posoudil jako stížnosti podané osobami k tomu oprávněnými, neboť těmto osobám z titulu jejich vlastnického práva k pozemkům přímo dotčeným napadeným opatřením obecné povahy, které Nejvyšší správní soud ověřil ze spisu, náleží postavení osob zúčastněných na řízení. Nejvyšší správní soud rovněž ze spisu městského soudu ověřil, že soud tyto osoby nevyrozuměl o probíhajícím řízení a nestanovil jim lhůtu k oznámení, zda budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení dle podle § 34 odst. 2 s. ř. s.

[26] V rámci předběžného posouzení věci má čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu za to, že pro další procesní postup a pro rozhodnutí věci je důležité vyřešení dvou otázek. (i) Předně zdejší soud identifikoval nejasnou procesní otázku, zda v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s. o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, respektive v navazujícím řízení kasačním, je možné přiznat na návrh účastníků řízení odkladný účinek kasační stížnosti. (ii) Dále shledal za podstatné, aby byla nově posouzena otázka, zda je zástupce veřejnosti (§ 23 stavebního zákona) dle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, respektive za jakých podmínek.

III. a)

Odkladný účinek kasační stížnosti v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.

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

[28] Třetí senát návrh na přiznání odkladného účinku proto návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. jako nepřipustný odmítnul.

[29] Oproti tomuto rozhodnutí existuje ale řada rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterých zdejší soud věcně rozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku v řízeních o ochraně před nezákonným zásahem (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2007, č. j. 2 Aps 6/2007 – 46; ze dne 11. 5. 2010, č. j. 2 Aps 1/2010 – 149; ze dne 24. 10. 2013, č. j. 6 Aps 8/2013 – 69; ze dne 19. 7. 2012, č. j. 9 Aps 5/2012 – 35), o ochraně proti nečinnosti správního orgánu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2013, č. j. 3 Ans 6/2013 – 13; ze dne 26. 4. 2013, č. j. 4 Ans 4/2013 – 32;), o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, č. j. 3 Aps 1/2013 – 38; ze dne 22. 11. 2012, č. j. 3 Aps 2/2012 – 34; ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Aps 3/2013 – 46; ze dne 2. 5. 2013, č. j. 2 Aps 1/2013 – 116; ze dne 24. 7. 2013, č. j. 6 Aps 2/2013 – 50; ze dne 27. 8. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013 – 75; ze dne 31. 7. 2013, č. j. 9 Aps 2/2013 – 56; ze dne 9. 1. 2013, č. j. 8 Aps 1/2012 – 48) nebo o návrhu na určení, že návrh na konání místního referenda nemá nedostatky a návrhu na vyhlášení místního referenda (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. Ars 4/2014 – 65). O těchto návrzích Nejvyšší správní soud věcně rozhodoval, aniž by je shledal nepřipustnými proto, že se nejednalo o řízení o kasační stížnosti navazující na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[30] Vzhledem k tomu, že právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. s. ř. s.) neobsahuje, stejně jako právní úprava řízení o ochraně před nezákonným zásahem pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.), ustanovení, které by odkazovalo na § 73 s. ř. s., jsou závěry třetího senátu v usnesení ze dne 15. 10. 2015, č. j. 3 As 192/2015 – 34, aplikovatelné i na nyní posuzovaný případ. Jinými slovy, v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s., respektive v navazujícím řízení o kasační stížnosti, by nebyl podle tohoto rozhodnutí návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přípustný.

[31] Čtvrtý senát má za to, že názor třetího senátu vyslovený v usnesení č. j. 3 As 192/2015 – 34, není správný. Jestliže § 107 s. ř. s. obecně umožňuje přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, činí tak obecně pro jakoukoli kasační stížnost, ať již směřuje proti rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí, nečinnosti či jinému zásahu správního orgánu, případně i pro kasační stížnost proti rozhodnutí o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Odkaz na přiměřenou aplikaci § 73 s. ř. s. pak nelze chápat jako omezení přípustnosti návrhu na přiznání odkladného účinku pouze na kasační stížnosti proti rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jak dovozuje třetí senát, nýbrž znamená přiměřenou aplikaci postupu při vážení zájmů a posuzování důvodnosti takového návrhu. Vhodnost odkladného účinku v takových méně standardních řízeních lze potom zohlednit při posuzování důvodnosti návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Proto se čtvrtý senát domnívá, že návrh osob zúčastněných na řízení na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti je v posuzované věci přípustný.

III. b)

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

pokračování

[32] Nejvyšší správní soud při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. vymezil ve své rozhodovací praxi jak obecné podmínky pro přiznání aktivní žalobní legitimace, tak se zabýval i konkrétními případy, zda subjekty určitých vlastností požadavky citovaného ustanovení splňují. Judikatura zdejšího soudu za splnění určitých podmínek přijímá aktivní legitimaci vlastníků nemovitostí, kteří sousedí s územím regulovaným územním plánem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 – 89) a spolků (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2012 – 70).

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

návrhu na zrušení opatření obecné povahy musely zástupce veřejnosti zmocnit. Absence úpravy procesního postavení zástupce veřejnosti v řízení před Nejvyšším správním soudem vzbuzuje řadu nejasností, které dle názoru Nejvyššího správního soudu nelze překlénout ani extenzivním výkladem § 101a s. ř. s. či jiných ustanovení soudního řádu správního. Z citovaného ustanovení naopak jednoznačně vyplývá, že zástupce veřejnosti ani osoby, které v řízení o územně plánovací dokumentaci zastupoval, k zahájení řízení o zrušení takového opatření obecné povahy legitimovány nejsou“.

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

[35] Čtvrtý senát v této souvislosti poukazuje na to, že citovaná judikatura ve vztahu k aktivní legitimaci v řízení o zrušení opatření obecné povahy představuje rovněž reakci na dřívější nedostatky procesní úpravy týkající se přezkumu opatření obecné povahy, která mj. neobsahovala lhůtu k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ani vázanost soudu důvody uplatněnými v návrhu, ani překážku věci rozhodnuté (srov. návrh na zrušení celého dílu 7 s. ř. s. postoupený Ústavnímu soudu Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 1 Ao 1/2010). Proto bylo v zájmu stability právních poměrů, aby soudy přistupovaly k přezkumu opatření obecné povahy zdrženlivěji. Tyto nedostatky procesní úpravy však byly do značné míry odstraněny novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. I z tohoto důvodu je podle čtvrtého senátu vhodné revidovat dřívější restriktivní judikaturu ve vztahu k aktivní legitimaci zástupce veřejnosti.

[36] Čtvrtý senát předesílá, že se ztotožňuje s argumentací navrhovatelky b) ohledně aktivní legitimace zástupce veřejnosti k podání návrhu dle § 101a odst. 1 s. ř. s. na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (dále též jen „aktivní legitimace“). Považuje tedy usnesení pátého senátu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008 – 27, č. 1679/2002 Sb. NSS, a usnesení druhého senátu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24, č. 2244/2011 Sb. NSS, za překonaná rozsudkem pátého senátu ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2012 – 70, který Nejvyšší správní soud vydal na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Jestliže byla při splnění určitých podmínek přiznána dle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivní legitimace spolkům, považuje čtvrtý senát za nutné, aby stejnou aktivní legitimací byl nadán i zástupce veřejnosti.

[37] Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. „[n]ávrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem“.

[38] Při posuzování aktivní legitimace spolku dle § 101a odst. 1 s. ř. s. Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 vycházel zejména z mezinárodního závazku České republiky, který zakládá Aarhuská úmluva upravující v otázkách životního prostředí přístup k informacím, účast veřejnosti na rozhodování a právní ochranu. Povinnost interpretovat rozsah soudní ochrany ve prospěch přijatých mezinárodních závazků pak Ústavní soud

pokračování

doplnil prostou úvahou, že by bylo „[...] již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části. Občanská sdružení, resp. nyní spolky [...] sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhopvat zrušení územního plánu“.

[39] Ohledně podmínek, které musí spolek pro přiznání aktivní legitimace naplňovat, uvedl, že „[s]polek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. K tomu dodal, že „[p]odstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sebrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Dá se jen opakovat, že v tomto ohledu sleduje nyní na meritorní úrovni Ústavní soud judikatorní závěry obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07 a v usnesení sp. zn. I. ÚS 486/04 (srov. body 19, 20). Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.“ (části zvýraznil zdejší soud, pozn.). Argumentaci Ústavního soudu pak prakticky převzal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 AOs 3/2012 – 70, kde navíc konstatoval, že nález Ústavního soudu představuje judikatorní obrat.

[40] Oproti institutu spolku, který reflektuje právní formou přirozenou lidskou touhu ke sdružování, je institut zástupce veřejnosti institutem územního plánování, jenž umožňuje kvalifikované zapojení veřejnosti do tohoto procesu. Při pořizování územně plánovací dokumentace mohou osoby, které nepatří mezi zákonem privilegované skupiny, uplatňovat v řízení o pořízení příslušného opatření obecné povahy toliko připomínky (srov. např. § 39 odst. 2 či 52 odst. 3 stavebního zákona). Institut zástupce veřejnosti umožňuje osobám z řad dotčené veřejnosti při splnění zákonných podmínek podávat prostřednictvím zástupce veřejnosti kvalifikované námitky. Zástupci veřejnosti tedy přísluší v řízení o vydání opatření obecné povahy možnost ovlivňovat jeho průběh stejným způsobem jako vlastníkům nemovitostí dotčeným regulací. Jeho oprávnění podávat námitky předpokládá značnou míru legitimacy, tzn. musí získat zmocnění od předepsaného počtu občanů obce (srov. § 23 odst. 2 stavebního zákona). Samotné občany obce přitom nelze dle názoru čtvrtého senátu považovat za zcela nezainteresovanou veřejnost, jde přece o budoucí podobu a rozvoj jejich obce, kterou nelze redukovat na soubor nemovitostí, naopak jde o veřejnoprávní *korporaci*. Zástupce veřejnosti je tak kvalifikovanou osobou uplatňující v řízení práva dotčené veřejnosti.

[41] Čtvrtý senát na tomto místě poukazuje na to, že s ekologickými spolky a zástupcem veřejnosti, přestože oba instituty mají ve věcech územního plánování stejný účel, tj. zajištění účasti veřejnosti, je zacházeno zcela odlišně. Přitom již rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č. j. 2 Afs 81/2004 – 54, č. 791/2006 Sb. NSS, konstatoval, že „[p]rávní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech či dokonce odvětvích“. Proto pokud z rozboru obou institutů vyplývá jejich podobná povaha (srov. níže), není důvodné pouhým výkladem právních předpisů privilegovat pouze jeden z nich ve vztahu k právu na soudní ochranu.

[42] V případě spolku si volí veřejnost pro reprezentování svého zájmu formu právnické osoby, při zvolení zástupce veřejnosti jsou její zájmy reprezentovány fyzickou či právnickou osobou na základě konstrukce analogické institutu zastoupení. V obou variantách mohou tvořit personální substrát členů spolku i „zastoupené“ veřejnosti vlastníci nemovitostí, nájemci nebo i jiné osoby, které mají v území, jež má být předmětem regulace opatření obecné povahy, určitý zájem. Zatímco ale členy spolku mohou být jakékoli osoby, které třeba ani nemají žádný vztah k území, a rozhodný je zde sledovaný účel spolku a vztah spolku k dotčenému území, zástupce veřejnosti mohou zmocnit pouze občané obce. K založení spolku dále stačí minimálně 3 osoby (srov. § 214 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), ale k platnému zmocnění zástupce veřejnosti je třeba v řízení o vydání územního plánu alespoň 200 občanů obce (srov. § 23 stavebního zákona).

[43] Čtvrtý senát se domnívá, že z předestřené povahy institutů vyplývá, že zástupce veřejnosti zpravidla má při ochraně zájmů skupiny osob proti opatření obecné povahy v oblasti územního plánování vyšší legitimitu než spolky. Zástupce veřejnosti může být zmocněn toliko občany obce, u kterých je nepochybně dán vztah k dotčenému území. Spolek naproti tomu může založit kdokoli a s jakýmkoli účelem. Zástupce veřejnosti potřebuje k získání oprávnění zastupovat veřejnost prostřednictvím připomínek poměrně značnou podporu občanů dotčeného území. Lze tedy z jeho námitek usoudit, že shodné

pokračování

názory zastává podstatná část obyvatel dotčeného území, a jeho stanovisko má tedy určitou výpovědní sílu.

[44] Čtvrtý senát proto spatřuje v institutu zástupce veřejnosti minimálně stejně legitimní prostředek k hájení zájmů dotčené veřejnosti v územním plánování jako v institutu spolku. Zároveň je zjevné, že postavení zástupce veřejnosti při reprezentování zájmů veřejnosti je zpravidla i transparentnější než postavení spolku, protože zástupce veřejnosti zastupuje toliko výslovně jmenované občany konkrétního území (obce) *ad hoc*. Naproti tomu skutečné zájmy sledované určitým spolkem mohou být nejasné. Plně aplikovatelné jsou zde přitom závěry Ústavního soudu v citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14, které lze s určitou nadsázkou (obsaženou již v samotném nálezu) parafrázovat takto: Již na první pohled by bylo absurdní, kdyby osoba splňující podmínky v § 101a odst. 1 s. ř. s., tedy například vlastník pozemku sousedícího s regulovaným územím, který je zároveň občan obce, ztratil aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími občany obce nechal zastoupit k uplatňování věcně shodných námitek/připomínek zástupcem veřejnosti a rád by byl reprezentován tímto zástupcem i v soudním řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Zástupce veřejnosti zastupuje občany obce dotčené schvalovaným opatřením obecné povahy; jde o svébytnou formu zastoupení za účelem dosažení společného zájmu – uplatnění věcně shodných námitek/připomínek. Čtvrtý senát proto uzavírá, že pokud přísluší za určitých podmínek aktivní legitimace dle § 101a odst. 1 s. ř. s. spolku, měla by *a minori ad maius* příslušet i zástupci veřejnosti, jehož postavení při reprezentaci zájmů dotčené veřejnosti, včetně vlastnických práv a práva na zdravé životní prostředí osob z řad dotčené veřejnosti, je legitimnější a transparentnější než postavení spolku.

[45] Ústavní princip rovnosti vyplývající z čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem na soudní ochranu zaručeným v čl. 36 Listiny navíc zapovídá, aby s osobami, které jsou ve srovnatelném postavení (jako reprezentanti dotčené veřejnosti v řízení o vydání opatření obecné povahy (územního plánu) bylo zacházeno odlišným způsobem. Podle názoru čtvrtého senátu i z tohoto práva na rovné zacházení vyplývá nezbytnost akceptovat aktivní legitimaci zástupce veřejnosti v řízení o zrušení opatření obecné povahy.

[46] Čtvrtý senát se rovněž ztotožňuje s odkazem navrhovatelky b) na příslušná ustanovení Aarhuské úmluvy. Podle čl. 9 odst. 2 prvního pododstavce Aarhuské úmluvy „[s]trany v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti (a) mající dostatečný důvod, nebo (b) u nichž trvá porušování práva v případech, kdy to procesní správní předpis strany požaduje jako předběžnou podmínku, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle ustanovení článku 6, a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen odstavec 3 článku 9 i dalších relevantních ustanovení této úmluvy“. Podle čl. 9 odst. 3 tamtéž „[n]avíc – aniž by tím bylo dotčeno přezkoumání zmíněné výše v odstavcích 1 a 2 – strany zajistí, aby osoby z řad veřejnosti splňující kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měly přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohly vznášet námitky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo orgánů veřejné správy, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí“.

[47] Soudní dvůr v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, *Lesoochranské zoskupenie VLK*, C-240/09, ECLI:EU:C:2011:125 (všechna rozhodnutí Soudního dvora jsou dostupná na: <http://curia.europa.eu/>), při výkladu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy předně konstatoval, že uvedená úmluva je nedílnou součástí právního řádu Unie a že Soudní dvůr má pravomoc citované ustanovení vyložit. Dále dospěl k závěru, že ačkoli čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá přímý účinek, jeho cílem je ale zajištění účinné ochrany životního prostředí. Na národním soudu proto spočívá povinnost, „[...] aby s cílem zajistit účinnou soudní ochranu v oblastech, na které se vztahuje právo Unie týkající se životního prostředí, vyložil vnitrostátní právo takovým způsobem, který bude v co největším možném rozsahu v souladu s cíli, které jsou stanoveny v čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. Je tedy na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 13. března 2007, *Unibet*, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 44 a výše uvedený rozsudek *Impact*, bod 54). Za těchto okolností je třeba na první a druhou položenou otázku odpovědět tak, že čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nemá v právu Unie přímý účinek. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je zoskupenie VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí“ (významné části zvýraznil zdejší soud, pozn.).

[48] Z výše uvedeného rozsudku Soudního dvora je zjevná povinnost národních soudů vykládat procesní předpisy upravující aktivní legitimaci extenzivním způsobem, aby byla ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy zajištěna efektivní soudní ochrana dotčené veřejnosti, respektive byla akceptována aktivní legitimace určitých reprezentantů dotčené veřejnosti. Čtvrtý senát dodává, že z žádného ustanovení stavebního zákona či soudního řádu správního nevyplývá, že by neměla zástupci veřejnosti příslušet aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Zároveň § 101a odst. 1 s. ř. s. spojuje aktivní legitimaci s tvrzeným zkrácením práv v souvislosti s vydaným opatřením obecné povahy. Jinými slovy, aktivně legitimovány nejsou pouze určité jmenované subjekty, nýbrž každý, kdo tvrdí zkrácení svých práv. Pokud u určitých subjektů judikatura aktivní legitimaci výslovně připouští, jedná se toliko o způsob výkladu právní normy, který by neměl odporovat závazným normám vyšší právní síly (čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy) a v otázkách výkladu unijního práva ani judikatuře Soudního dvora. Jak úmluva, tak citované rozhodnutí Soudního dvora přitom svědčí pro extenzivní výklad § 101a odst. 1 s. ř. s.

[49] V této souvislosti lze odmítnout též názor, že zástupce veřejnosti nemá žádná práva, jejichž zkrácení by mohl před soudem plausibilně tvrdit. Stavební zákon přiznává zástupci veřejnosti v řízení o vydání územního plánu významná oprávnění. Nejvýznamnějším oprávněním je právo podat námitky proti návrhu územního plánu dle § 52 odst. 2

pokračování

stavebního zákona (respektive obdobně v řízení o vydání zásad územního rozvoje je zástupce veřejnosti oprávněn k podání námitek podle § 39 odst. 2 stavebního zákona, stejně jako v řízení o vydání územního opatření o asanaci území nebo územního opatření o stavební uzávěře dle § 98 odst. 3 stavebního zákona) a právo, aby o těchto námitkách bylo řádně rozhodnuto, respektive aby vydané opatření obecné povahy bylo souladné s posouzením jím uplatněných námitek. Nejvyšší správní soud má za to, že není logické, aby zákonodárce přiznával určitým osobám práva v řízení, která by však postrádaly účinnou soudní ochranu. Lze rovněž podpůrně odkázat i na judikaturu rozšířeného senátu k obdobnému ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., které zakládá legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS, „*ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.*“ Pokud je tedy zkrácení na právech vykládáno širěji než jako porušení konkrétního hmotného subjektivního veřejného práva v kontextu § 65 odst. 1 s. ř. s., pak tomu musí být rovněž při výkladu § 101a odst. 1 s. ř. s. I ve smyslu výše citovaných ustanovení Aarhuské úmluvy a judikatury Soudního dvora EU nelze pochybovat o tom, že se opatření obecné povahy (územní plán) právní sféry zástupce veřejnosti dotýká. Je tedy nutno konstatovat, že zástupce veřejnosti, který uplatnil námitky proti návrhu územního plánu, má ve vztahu k opatření obecné povahy (územnímu plánu) práva, která mohou být zkrácena, a tedy může být i oprávněn k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy na obranu svých práv.

[50] Vhodné je dále poukázat i na zásadu zákazu odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), která se projevuje i v principu, že *v pochybnostech má být právní úprava vykládána tak, aby byl soudní přezkum umožněn*. Jelikož hlavní povinností soudů je zajišťovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy České republiky), čtvrtý senát se domnívá, že v pochybnostech ohledně aktivní legitimace určitého subjektu je stejně tak nutné zvolit spíše vstřícný postoj, než aby soud odepřel právo na přístup k soudu. Čtvrtý senát proto považuje za nedůvodný rozdíl, aby byla přiznána aktivní legitimace dle § 101a s. ř. s. pouze spolku, nikoli i zástupci veřejnosti.

[51] Závěrem čtvrtý senát poukazuje na současné neefektivní postavení zástupce veřejnosti, které mu nezajišťuje přístup k dostatečné soudní ochraně. Podle dosavadní judikatury je zástupce veřejnosti oprávněn napadnout správní žalobou toliko rozhodnutí, kterým byly vypořádány jeho námitky (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 2 Ao 5/2010 – 24, č. 2244/2011 Sb. NSS). Podle § 54 odst. 4 stavebního zákona „*[d]ojde-li ke změně nebo zrušení rozhodnutí o námitkách, je obec povinná uvést územní plán do souladu s tímto rozhodnutím; do té doby nelze rozhodovat a postupovat podle těch částí územního plánu, které jsou vymezeny v rozhodnutí o zrušení rozhodnutí o námitkách*“. Čtvrtý senát poukazuje na to, že v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je aktivně legitimovaným subjektům umožněno dosáhnout přímého zrušení vadných částí, respektive celého opatření obecné povahy. Správní soudy přitom mají pravomoc v rozsahu návrhu a předložených důvodů (§ 101d odst. 1 s. ř. s.) opatření obecné povahy přezkoumat a případně zrušit (§ 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).

[52] Naproti tomu v řízení o správní žalobě proti rozhodnutí o námitkách soudní řád správní předpokládá, že pokud je žaloba důvodná, soud rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.). Přitom ale § 54 odst. 4 stavebního zákona, který předpokládá, že v případě zrušení rozhodnutí o námitkách budou vymezeny části územního plánu, podle kterých nebude možné rozhodovat či postupovat. Naopak stavební zákon nepředvídá možnost, že by po zrušení rozhodnutí o námitkách a vrácení věci žalovanému správnímu orgánu pokračovalo řízení o námitkách a bylo o nich opětovně rozhodováno. Ačkoli je tedy správní soudnictví postaveno na kasačním principu, požaduje se fakticky po soudu, aby vyhodnotil účinky zrušeného rozhodnutí o námitkách na celé opatření obecné povahy a vymezil části, podle nichž by se nemělo rozhodovat a postupovat. To však není realizovatelné a ani řízení o žalobě proti rozhodnutí upravené v § 65 a násl. s. ř. s. k tomu soudu neposkytuje procesní možnosti.

[53] „Rozhodnutí o námitkách“ ostatně není žádným rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a to ani ve formálním ani v materiálním smyslu. Jedná se věcně i formálně pouze o součást odůvodnění opatření obecné povahy (§ 172 odst. 5 správního řádu) a podklad pro výrok samotného opatření obecné povahy. Rozhodnutí o námitkách nelze vnímat jako samostatné rozhodnutí o právech a povinnostech dotčených osob ve vlastním smyslu. Ostatně i judikatura Nejvyššího správního soudu přispěla k tomu, že zákonodárcem původně zamýšlený rozdíl mezi vypořádáním připomínek a rozhodnutím o námitkách se fakticky setřel. K tomu došlo zejména odepřením možnosti samostatně žalovat rozhodnutí o námitkách tam, kde dotčená osoba má možnost podat přímo návrh na zrušení opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 – 62: *„Ustanovení § 54 odst. 4 stavebního zákona, stejně jako ust. § 172 odst. 5 správního řádu in fine však předpokládají možnost změny či zrušení rozhodnutí o námitkách. Cestou k tomu mohou být jen mimořádné opravné prostředky nebo správní žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s. Nelze však tvrdit, že by na této možnosti byli navrhovatelé zkráceni. Pokud by podali správní žalobu, příslušný soud by v první řadě vážil, zda se jedná o rozhodnutí o námitkách (přičemž formální označení by nebylo rozhodným) a dále, zda se jedná o rozhodnutí naplňující legislativní zkratku obsaženou v ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda rozhodnutím o námitkách navrhovatelé byli na svých právech zkráceni úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jejich práva nebo povinnosti. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však v daném případě k navrhovateli označenému dotčení práv nedošlo samotným rozhodnutím o námitkách, ale až územním plánem. Jím totiž s konečnou platností bylo rozhodnuto o zařazení jejich pozemku mezi nezastavitelné plochy a teprve tím byla realizována změna, k níž v průběhu procesu tvorby a přijímání územního plánu došlo“*). Další judikaturou bylo navíc konstatováno, že pokud bylo s námitkou nesprávně zacházeno jako s připomínkou, tedy o ní nebylo rozhodováno a byla pouze vypořádána s uvedením důvodů, proč jí nebylo vyhověno, nepředstavuje to podstatnou vadu řízení, která by mohla mít vliv na zákonnost opatření obecné povahy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008 – 51).

[54] Faktický důsledek případného zrušení rozhodnutí o námitkách soudem na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s. je tedy podle názoru čtvrtého senátu prakticky nulový. I vzhledem k tomu lze konstatovat, že stávající judikatura nezaručuje zástupci veřejnosti efektivní soudní ochranu. Proto by zástupce veřejnosti jako kvalifikovaným způsobem

pokračování

dotčená veřejnost měl mít možnost napadnout opatření obecné povahy v režimu § 101a odst. 1 s. ř. s.

IV.

Postoupení věci rozšířenému senátu

[55] Jak bylo výše uvedeno, při rozhodnutí o žádosti o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a dále při věcném posouzení samotné kasační stížnosti se čtvrtý senát nemůže vyhnout posouzení právních otázek, kdy v případě první je nejednotná dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu a v případě druhém dospěl čtvrtý senát k odlišnému právnímu názoru, protože považuje dosavadní judikaturu za nevyhovující vzhledem k aktuálnímu právnímu stavu. Proto čtvrtý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postupuje věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s těmito otázkami:

- [1] Je možné v řízení před Nejvyšším správním soudem o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s. přiznat kasační stížnosti odkladný účinek dle § 107 s. ř. s.?
- [2] Je zástupce veřejnosti (§ 23 stavebního zákona) dle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části? Pokud je odpověď na tuto otázku kladná, za jakých podmínek je aktivně legitimován a jaký standard musí splňovat zmocnění udělené veřejnosti?

[56] Čtvrtý senát na závěr predestiruje, že v tomto řízení byl dne 19. 11. 2015 podán návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Vzhledem k první předložené otázce nemohl čtvrtý senát o tomto návrhu rozhodnout, ačkoli o návrhu o přiznání odkladného účinku je nutno rozhodnout bez zbytečného odkladu, a zákon dokonce stanoví lhůtu k rozhodnutí (§ 73 odst. 4 s. ř. s.). Samotná věc týkající se návrhu na zrušení opatření obecné povahy je rovněž poměrně naléhavá a existuje společenský zájem na jejím urychleném projednání a rozhodnutí, což zákon zohledňuje tím, že pro projednání návrhu krajským soudem stanoví lhůtu (§ 101d odst. 2 na konci s. ř. s.). Čtvrtý senát proto žádá rozšířený senát, aby k této skutečnosti při posuzování předložených otázek přihlédl a rozhodl přednostně.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Lenka Matyášová, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) v propadné lhůtě jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Účastníci se mohou vyjádřit k tomuto usnesení ve lhůtě jednoho týdne od jeho doručení.

V Brně dne 22. prosince 2015

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu