

USNESENÍ

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

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I.

[1] Dobřejovice a Čestlice jsou sousedící obce. Navrhovatelka podala dne 11. 1. 2017 ke Krajskému soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) návrh na zrušení Změny č. 1 Územního plánu odpůrkyně, vydaného jako opatření obecné povahy č. j. OOP-1/2016 zastupitelstvem obce dne 27. 9. 2016 (dále jen „změna územního plánu“), v textové a grafické části vymezující plochu Z12c (dále jen „napadená část změny územního plánu“). Podle napadené části změny územního plánu se plocha Z12c převádí z územní rezervy na zastavitelnou plochu pro typ využití OK – občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá. Plocha Z12c má spolu s již zastavitelnými plochami Z12a a Z12b do budoucna tvořit komerční zónu Čestlice – Jih. Krajský soud návrhu vyhověl a v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) napadenou část změny územního plánu zrušil, a to ke dni právní moci napadeného rozsudku.

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

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

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

[5] Odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení IV) a V) (dále jen „stěžovatelka I“, „stěžovatelka II“ a „stěžovatelka III“, společně označovány jako „stěžovatelky“) podaly proti napadenému rozsudku samostatné kasační stížnosti. Stěžovatelky předně namítají absenci aktivní procesní legitimace navrhovatelky. Obec nemá pravomoc podat návrh na zrušení územního plánu jménem svých občanů a na ochranu jejich práv, neboť pro to postrádá zákonné zmocnění. Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, je normou teleologické povahy bez vlastního normativního obsahu. Obec rovněž nemůže úspěšně namítat dotčení práv jiných vlastníků nemovitostí v území regulovaném opatřením obecné povahy. Obdobně není navrhovatelka aktivně legitimována k uplatnění námitky stran porušení práva na pohodu bydlení, neboť to svědčí pouze konkrétním osobám, které v dané lokalitě bydlí. Navrhovatelka nemůže být přijetím změny územního plánu ani potenciálně dotčena na svých hmotných právech, neboť žádný vliv (např. exhalace, hluk, zápach apod.)

pokračování

posuzované části změny územního plánu na majetek navrhovatelky není reálný. Žádná z navrhovatelkou vlastněných nemovitostí s územím dotčeným změnou územního plánu nesousedí, například obecní úřad navrhovatelky je od daného území vzdálen více než 1 km.

[6] Stěžovatelky zdůrazňují, že obec si nemůže přisvojit pozici ochránce veřejného zájmu v dané lokalitě. K tomu jsou určeny především tzv. dotčené správní orgány, které v dané věci zaujaly zcela opačná stanoviska. Návrh na zrušení opatření obecné povahy není koncipován jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivních práv. Aktivní legitimaci k podání žaloby ve veřejném zájmu zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přiřkl pouze veřejnému ochránci práv a nejvyššímu státnímu zástupci, obcím pak pouze v otázce návrhu na zrušení opatření obecné povahy kraje. V předmětném typu řízení tak zákonodárce neučinil, přičemž na základě doktríny tzv. racionálního zákonodárce lze dovodit, že k tomu měl řádný důvod, např. zamezit sporům sousedících obcí ohledně využití jejich území. Stěžovatelka I zdůrazňuje zásah do svého práva na samosprávu a s tím související pravomoci vydávat územně plánovací dokumentaci. Vydávání územně plánovací dokumentace je výrazem ústavně zaručeného práva na samosprávu. V posuzovaném řízení byla porušena zásada zdrženlivosti při přezkumu územně plánovací dokumentace. Není úkolem soudů ani oprávněním navrhovatelky jako sousední obce hledat nejlepší řešení pro územní uspořádání společenství, jehož právo na samosprávu je ústavně garantováno.

[7] K aktivní věcné legitimaci stěžovatelky konstatují, že navrhovatelkou tvrzené dotčení práv (práva na samosprávu a práva vlastnického) nekoresponduje s důvody návrhu (veřejný zájem na ochraně půdního fondu, ochrana nezastavěného území, nedostatečná proporcionalita přijatého řešení), přičemž napadený rozsudek je v této části nepřezkoumatelný. Krajský soud se navíc nevypořádal s tím, jaké konkrétní území bude změnou územního plánu dotčeno a nad obvyklou míru zatíženo imisemi, ani k jakému konkrétnímu nárůstu dopravy může z důvodu změny územního plánu dojít.

[8] Ve věci samé stěžovatelky obsáhle brojí proti závěru krajského soudu o nezákonnosti záboru zemědělského půdního fondu. Uvedené argumenty však druhý senát nepovažuje za účelné rekapitulovat, neboť otázka předkládaná rozšířenému senátu se týká **aktivní věcné legitimace navrhovatelky**, nikoli věcného posouzení zákonnosti záboru zemědělského půdního fondu.

II.

[9] Poté, co druhý senát shledal, že kasační stížnosti jsou přípustné a nic nebrání jejich věcnému projednání, postupoval ve svých úvahách následujícím způsobem. Nejprve zkoumal **aktivní procesní legitimaci** navrhovatelky k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Při posuzování **aktivní věcné legitimace** druhý senát nejprve v obecné rovině zjišťoval, zda může být obec dotčena na svých právech, zejména právu na samosprávu, územním plánem sousední obce. Následně se v rámci posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatelky zabýval souvislostí mezi tvrzenou nezákonností napadené části územního plánu a dotčením navrhovatelčiných veřejných subjektivních práv. Teprve po vyjasnění aktivní věcné legitimace navrhovatelky lze přistoupit k posouzení zákonnosti záboru zemědělského půdního fondu.

[10] Jak bude blíže odůvodněno níže, při posuzování aktivní věcné legitimace narazil druhý senát na systémový rozpor v tom, jak jednotlivé senáty nahlíží na splnění podmínky dotčení navrhovatele na právech nezákonností přezkoumávaného aktu, a je proto dán důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. V řízení považuje druhý senát za nezbytné vyjasnit, zda je možné podmínku nezákonnosti napadeného aktu a podmínku dotčení na subjektivních právech navrhovatele splnit izolovaně (tj. že nezákonnost spočívá v parametru A, zatímco dotčení v parametru B) nebo zda je předpokladem úspěchu návrhu příčinná souvislost mezi těmito dvěma podmínkami. Otázka, zda může být obec dotčena na svém právu na samosprávu územním plánem sousední obce, nebyla dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu blíže řešena, a není proto předkládána rozšířenému senátu k posouzení. Vyřešení této otázky nicméně argumentačně předchází posouzení předkládané otázky. S ohledem na to, že rozšířený senát rozhoduje pouze o otázkách, které jsou nezbytné k vyřešení sporu v řízení před předkládajícím senátem, považuje druhý senát za podstatné nejprve předestřít argumentaci, která předkládající senát vedla k závěru, že to možné je, takže přichází na řadu posouzení nutnosti existence vazby mezi nezákonností a dotčením veřejných subjektivních práv navrhovatelky.

III.

[11] Otázku aktivní procesní legitimace navrhovatele jako podmínku přípustnosti návrhu nelze směřovat s otázkou aktivní věcné legitimace návrhu, tedy s otázkou jeho důvodnosti. Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá. Pravdivost tvrzení je naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti (již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120). Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „*postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjiitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze žaloby samé. Pokud tomu tak není, musí soud návrh „propustit do řízení ve věci“, kdy teprve, vyjde-li nedostatek aktivní legitimace najevo, bude s ohledem na tuto skutečnost rozhodnuto ve věci rozsudkem*“ (rozsudky ze dne 11. 6. 2009, č. j. 3 Ao 2/2009 – 93, či ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185).

[12] Ohledně aktivní procesní legitimace dospěl druhý senát k závěru, že byla v posuzovaném případě naplněna. Dle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, publ. pod č. 1910/2009 Sb. NSS, aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jeho části je ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. dána, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, a bude-li současně logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení své právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Výjimečně je též představitelné, aby aktivní procesní legitimace byla dána i tehdy, tvrdí-li navrhovatel, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územním plánem, že jeho

pokračování

vlastnické právo nebo jiné absolutní právo k nemovitosti nacházející se mimo území regulované územním plánem by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán (jeho změna) připouští. Typicky půjde o vlastníka pozemku sousedícího s územím regulovaným územním plánem, který by mohl být dotčen určitou aktivitou, jejíž vlivy se významně projeví i na jeho pozemku (např. exhalacemi, hlukem, zápachem apod.) nebo povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku.

[13] Navrhovatelka v návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu tvrdila dotčení práva na samosprávu a vlastnického práva k obecním nemovitostem. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je obec jakožto veřejnoprávní korporace nositelkou práva na samosprávu (viz např. nálezy ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, či ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>), jakož i práva vlastnického. Ochrana vlastnického práva obce podmiňuje možnost faktického výkonu samosprávy (nálezy ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, ze dne 9. 7. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03, ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06 či ze dne 23. 5. 2017, sp. zn. II. ÚS 2599/16). Ohledně práva na samosprávu rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 – 219, publ. pod č. 2887/2013 Sb. NSS, výslovně dovodil, že právo na samosprávu a na výkon samostatné působnosti „patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a s. ř. s.“.

[14] Navrhovatelka ohledně dotčení svých práv konkrétně uvedla, že napadená část změny územního plánu bude mít podstatný vliv „na život obce a jejích občanů“. Vady územního plánu jsou dle navrhovatelky v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na jejím území. Posuzovaná plocha Z12c, kde má vzniknout další komerční zóna, bezprostředně sousedí s územím navrhovatelky (vzdálenost mezi jejím centrem a posuzovanou plochou je okolo jednoho kilometru), zatímco od území stěžovatelky I je oddělena dálnicí. Negativní vlivy se tedy projeví na území navrhovatelky. Napadená část změny územního plánu povede k navýšení dopravy skrz území navrhovatelky, což povede v důsledku souvisejících imisí (zejména hluku) ke ztrátě pohody bydlení obyvatel a omezení užívání nemovitostí ve vlastnictví obyvatel, jakož i navrhovatelky (konkrétně parcela č. st. 94, jejíž součástí je stavba obecního úřadu č. p. 26, parcela č. X, a pozemek parc. č. X, který je ostatní komunikací a který bezprostředně sousedí s posuzovanou plochou Z12c, všechny uvedené na LV č. X, k. ú. D.).

[15] Druhý senát považuje tvrzení navrhovatelky o dotčení práva vlastnického a práva na samosprávu z důvodu výrazného zvýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí za myslitelné a logicky konsekvantní. Ve shodě s krajským soudem dospěl proto k závěru, že navrhovatelce náleží aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu. Uvedené závěry podporuje i doktrína, podle které mají obce možnost navrhovat zrušení územních plánů sousedních obcí, pokud by se jich dotýkaly a zasahovaly do jejich věcných práv. V tomto případě však jejich procesní legitimace nevyplývá ze zákona (tak jako je tomu v případě aktivní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy kraje dle §101a odst. 2 s. ř. s.), ale musí být standardně tvrzeno, že

daným opatřením obecné povahy dojde k zásahu do konkrétního vlastnického práva (ZAHUMENSKÁ, V., BENÁK, J. *Územní plány před Nejvyšším správním soudem se zaměřením na otázky věcné legitimity*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 131 s., právní informační systém aspi).

IV.

[16] Při posuzování aktivní věcné legitimity navrhovatelky se druhý senát nejprve zabýval **možností dotčení práv obce územním plánem sousední obce v obecné rovině**. Jedná se o otázku, která zatím nebyla judikaturou Nejvyššího správního soudu výslovně řešena, nezakládá proto důvod předložení věci rozšířenému senátu. Její posouzení je nicméně nezbytné pro zodpovězení předkládané otázky.

[17] Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) ve svém čl. 8 zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. Toto lakonické, avšak velmi významné zakotvení garance územní samosprávy je v Ústavě dále rozvedeno v čl. 99 a násl. Podle čl. 100 odst. 1 Ústavy „[ú]zemní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu“. Podle čl. 101 odst. 3 Ústavy „[ú]zemní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu“. Podle § 101 odst. 4 Ústavy „[s]tát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“ Samospráva „není pouhým výtvorem ústavodárce. Je výsledkem historického, kulturního, politického a sociálního vývoje“ (srov. Filip, J.: *Ústavní právo I. díl*. Brno: Doplněk, 2003, s. 468).

[18] Na zákonné úrovni je právo obce na samosprávu a na výkon samostatné působnosti provedeno v ustanoveních obecního zřízení. Podle § 1 obecního zřízení „*obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce*“. Podle § 2 odst. 1 obecního zřízení je obec veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vystupuje v právních vztazích svým jménem a na vlastní odpovědnost. Podle odstavce 2 obec „*pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem*“.

[19] Podle § 10 obecního zřízení „[p]ovinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zelen“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, d) stanoví-li tak zvláštní zákon.“

[20] Podle § 35 odst. 2 obecního zřízení „[d]o samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními

pokračování

zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku“. Podle §§ 84, 85 a 102 obecního zřízení pak spadá do samostatné působnosti obce mimo jiné rozhodování o rozvoji obce, schvalování rozpočtu a hospodaření s obecním majetkem.

[21] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, „*Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí.*“ V nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, Ústavní soud konstatoval, že „*[v]edle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (čl. 99 Ústavy) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností.*“ V nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, Ústavní soud dospěl k závěru, že obyvatelé obce „*prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení.*“ Ve svém nálezu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, Ústavní soud vyslovil, že „*[d]o sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce.*“

[22] Česká úroveň ústavní garance místní samosprávy je doplněna a obohacena standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku dne 1. 9. 1999 (publ. pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb.). Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat (nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02). Dle čl. 3 odst. 1 Charty místní samosprávy „*[m]ístní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.*“ Dle čl. 4 „*[z]ákladní pravomoci a odpovědnost místních společenství stanoví ústava nebo zákon. Toto ustanovení však nebrání, aby se v souladu se zákonem místním společenstvím svěřovaly pravomoci a odpovědnost za konkrétními účely*“ (odst. 1). „*Místní společenství mají v rámci zákona plnou volnost uplatňovat svou iniciativu v jakékoli věci, která není vyňata z jejich působnosti ani svěřena jinému orgánu*“ (odst. 2). „*Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti*“ (odst. 3). „*Pravomoci poskytnuté místním společenstvím jsou zpravidla plné a výlučné. Jiný orgán, ústřední či regionální, do nich může zasáhnout nebo je omezit jen stanoví-li tak zákon*“ (odst. 4). „*Tam, kde jsou pravomoci na ně*

přeneseny ústředním nebo regionálním orgánem, se místním společenstvím dovolí, aby, pokud to lze, jejich výkon podle svého uvážení přizpůsobila místním podmínkám“ (odst. 5). „S místními společenstvími, pokud to lze, se včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají (odst. 6).

[23] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Aps 1/2013 – 51, obec je přímo ze své povahy povolána k zastupování a ochraně práv a zájmů svých občanů, kteří ji tvoří. Nejvyšší soud v tomto smyslu pak ve vztahu k aktivní legitimaci obce dovolávat se ochrany svých občanů před hlukem či vibracemi uvedl, že *„obec je veřejnoprávní korporací, jejíž faktický základ tvoří její občané (osobní substrát této právnické osoby ve smyslu § 18 odst. 2 písm. c/ obč. zák.). Občané mají schopnost vnímat uvedené imise a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec. Obec se tedy za naplnění předpokladů uvedených v § 127 odst. 1 obč. zák. může vůči vlastníku věci, jejímž užíváním vzniká hluk či vibrace, právem domáhat toho, aby se těchto imisí zdržel“* (rozsudek ze dne 25. 8. 1999, sp. zn. 2 Cdon 330/97, publ. pod č. 6/2001 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, obdobně též rozsudek ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 22 Cdo 2296/2006).

[24] Změna územního plánu, a zejména volba funkčního využití určitého území, může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Nalézá-li se posuzovaná plocha na samém okraji území pořizovatelky územního plánu, budou negativní vlivy této změny dopadat především na území sousední obce. Druhý senát je proto toho názoru, že obec je v rámci výkonu svého práva na samosprávu povolána bránit charakter svého území a život obyvatel v obci před negativními vlivy ohrožujícími životní prostředí obce, dopravu či únosnou míru hluku a jiných imisí v obci.

[25] Na druhou stranu Ústavní soud konstantně judikuje, že mezi základní práva územní samosprávy patří též rozhodování o rozvoji spravovaného území. Vydání územně plánovací dokumentace je sice výkonem veřejné moci (jde o jednostranný správní akt autoritativně, tzn. jednostranně určující práva a povinnosti dotčených osob), současně jde však o výkon samostatné působnosti, tedy ústavně zaručeného práva na samosprávu. Územní plán je společenskou dohodou o využití území lidmi, kteří v něm žijí (nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11). Rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmíněném usnesení č. j. 3 Ao 9/2011 – 219 zdůraznil právo obce na schvalování (a uskutečňování) programu rozvoje obce a na organizaci svého území.

[26] Právo na územní samosprávu je obci garantováno především vůči státu. Limit ingerence státu do výkonu práva na samosprávu je explicitně vymezen především v čl. 101 odst. 4 Ústavy, jehož smyslem je zamezit potenciálním zásahům, především moci výkonné, do činnosti územně samosprávných celků bez zákonné opory, tedy bez určitého vyvažování ze strany moci zákonodárné (srov. M. Podhrázký In: Bahýřlová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1404). Jak zdůraznil Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02, *„v mezích stanovených Ústavou a zákonem je místní samospráva konstruována jako veřejná moc na svém území, je státem předvídaná a v odpovídajícím rozsahu aprobována; musí být právě proto (coby forma veřejné moci) v případě ingerence státu dostatečně chráněna a mít právní jistotu spočívající v tom, že je*

pokračování

jí poskytnuta ochrana před neoprávněným zasahováním státu do autonomního prostoru, který územnímu samosprávnému celku k výkonu samosprávy poskytl.“

[27] Dotčení práva na samosprávu územním plánem sousední obce představuje zásah v rovině horizontální, tedy zcela jiné kvality než v případě přímého zásahu státu, např. nařízením určité povinnosti obci správním orgánem (viz např. již zmíněný nálezn sp. zn. II. ÚS 2200/15) či prostřednictvím zákona (již zmiňovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 51/06). Při posuzování aktivní věcné legitimace obce v řízení o zrušení územního plánu jiné obce je proto třeba vyvažovat ústavně zaručené právo na samosprávu pořizovatelky územního plánu proti ústavně zaručenému právu na samosprávu a ochranu vlastnictví sousední obce. V případě kolize dvou ústavně zaručených práv, představujících principy, a nikoli pravidla, je třeba dle ustálené judikatury Ústavního soudu postupovat v souladu s příkazem k optimalizaci, tj. postulátem minimalizace omezení základního práva a svobody, příp. veřejného dobra. Jeho obsahem je maxima, dle níž v případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou v kolizi stojících základních práv, resp. veřejných statků, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Příkaz k optimalizaci lze normativně odvodit z čl. 4 odst. 4 Listiny, dle něhož musí být při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod šetřena jejich podstata, a tudíž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku vzájemné kolize (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02, či ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06).

[28] Z uvedeného vyplývá, že nikoli každá změna územního plánu obce může vést k aktivní věcné legitimaci sousední obce. Pro dovození závěru o aktivní věcné legitimaci je třeba skutečné dotčení určitého konkrétního, a nikoli marginálního, aspektu práva na samosprávu (obdobně je upraven soudní přezkumn územních plánů na základě návrhu sousední obce v Německu, srov. PHILIPP. O. Zum Normenkontrollantrag gegen Bebauungspläne von Nachbargemeinden unter besonderer Berücksichtigung von Einzelhandelsvorhaben. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2016, roč. 131, č. 13, s. 821 – 829). V případě velkých záměrů na samé hranici území obce pořizovatelky může dojít k dotčení práva na samosprávu sousední obce, toto dotčení musí nicméně být významné a jasně konkretizované. Případné zrušení územního plánu představuje značný zásah do práva na samosprávu obce pořizovatelky, práva na samosprávu obou obcí je proto třeba vzájemně poměřovat.

[29] Ohledně skutečného dotčení práva vlastnického Nejvyšší správní soud uvádí, že dotčení práv právnických osob musí odpovídat jejich povaze (nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2009, sp. zn. I. ÚS 3103/08). Ačkoli obec jako veřejnoprávní korporace je nositelkou vlastnického práva, při posuzování skutečného zkrácení jejího práva je třeba vzít v potaz, že podstatou obecního vlastnictví je plnění veřejných funkcí obce (usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 2264/10). Nejedná se o ochranu základního práva v původním smyslu, nýbrž spíše o institucionální garanci. Obec tak může být zkrácena na svém vlastnickém právu např. uložením nepřiměřené povinnosti ze strany státu (již zmiňovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 51/06) či nezákonným odnětím práv k nemovitosti nabytých v dobré víře (již zmiňovaný nálezn sp. zn. II. ÚS 2599/16), nikoli však imisemi ovlivňujícími především život a pohodu bydlení fyzických osob.

V.

[30] Jak bylo uvedeno výše, druhý senát dospěl k závěru, že v obecné rovině aktivní věcná legitimace obce v řízení o zrušení územního plánu sousední obce možná je, jedná se však o případy spíše výjimečné, kdy dopady plánovaného záměru překročí hranice jedné obce. V posuzované věci nicméně krajský soud napadenou část územního plánu zrušil z důvodu nezákonného záboru zemědělské půdy. Druhý senát se proto musel zabývat otázkou, **jaké námitky je obec v řízení o zrušení územního plánu jiné obce oprávněna vznášet**. Důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu shledal druhý senát právě v posouzení této otázky, neboť narazil na zásadní rozpor v nahlížení aktivní věcné legitimace navrhovatelů v řízení o zrušení územních plánů. Tento rozpor dle druhého senátu přesahuje úzkou problematiku obcí jakožto navrhovatelů a dotýká se samotné podstaty řízení o zrušení opatření obecné povahy.

[31] Podle § 2 s. ř. s. „[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.“

[32] 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.“

[33] Podle § 101b odst. 2 s. ř. s. „[n]ávrh kromě obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3) musí obsahovat návrhové body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje navrhovatel opatření obecné povahy nebo jeho část za nezákonné. Obsahuje-li návrh tyto náležitosti, nelze již v dalším řízení návrh rozšiřovat na dosud nenapadené části opatření obecné povahy nebo jej rozšiřovat o další návrhové body. Navrhovatel může kdykoli za řízení návrhové body omezit.“

[34] Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. „[p]ři rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu“.

[35] Nejvyšší správní soud ve své judikatuře konstantně zdůrazňuje, že návrh na zrušení opatření obecné povahy není žalobou ve veřejném zájmu (viz např. již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120, či rozsudek ze dne 12. 9. 2011, č. j. 8 Ao 5/2011 – 51). V rámci posouzení důvodnosti návrhu je třeba zvážit, zda navrhovatel byl skutečně zkrácen na svých hmotných právech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 Aos 2/2012 – 53). Uvedené potvrdil i Ústavní soud, který v již zmiňovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 uvedl, že dotčení na subjektivních právech navrhovatele je alfou a omegou řízení o zrušení opatření obecné povahy.

[36] V předchozí judikatuře Nejvyššího správního soudu není nicméně podle druhého senátu vyjasněno, zda je třeba dotčenost na právech a s ní spojenou podmínku aktivní

pokračování

věcné legitimace dovozovat pouze ze vztahu navrhovatele a jeho právní sféry k území, jež je napadeným územním plánem regulováno, nebo zda se sama tvrzená nezákonnost musí také dotknout právní sféry navrhovatele.

[37] Rozšířený senát již v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 v kontextu posuzování otázky aktivní procesní legitimace zdůraznil nezbytnost vztahu mezi tvrzenou nezákonností a právní sférou navrhovatele. V bodě 31 uvedl, že „[n]estačí tedy, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry“ (zvýraznění v této i následujících citacích bylo doplněno druhým senátem). V bodě 41 pak shrnul, že „[k] přípustnosti návrhu však navrhovateli nepostačí, aby namítal pouze takové porušení procedurálních pravidel, které mohlo sice objektivně vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, avšak žádným způsobem nemohlo způsobit, že tato nezákonnost se dotkla jeho vlastní právní sféry. Přípustnost návrhu je totiž ve smyslu § 101a s. ř. s. dána tím, že navrhovatel tvrdí zkrácení svých vlastních práv; navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis.“ Na druhou stranu však na řadě míst rozšířený senát mluví o dotčení na právech v souvislosti s přezkoumávaným opatřením obecné povahy jako celku, nikoli ve vztahu ke konkrétní nezákonnosti. Z uvedeného je proto zřejmé, že otázku vztahu konkrétní námitky nezákonnosti a dotčení subjektivních veřejných práv rozšířený senát blíže neřešil. Obdobně Ústavní soud v již zmiňovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 při posuzování aktivní legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy pouze zdůrazňoval podmínku zkrácení na právech daným opatřením obecné povahy. Současně je třeba připomenout, že rozšířený senát se v usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 zabýval otázkou aktivní procesní legitimace pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, pro jejíž splnění, jak již bylo výše uvedeno, stačí pouhé logicky konsekventní a myslitelné tvrzení o dotčení na právech. Zda je možné návrh tzv. „pustit do řízení ve věci“, by mělo být zjištěné bez pochyb téměř okamžitě. Druhý senát je proto toho názoru, že podstata předkládané otázky, tj. zda musí pro shledání aktivní věcné legitimace existovat příčinný vztah mezi namítanou a posléze zjištěnou nezákonností a dotčením na právech, nebyla rozšířeným senátem ani zvažována, ani vyřešena.

[38] Při posuzování otázky aktivní procesní legitimace se rozšířený senát v zmiňovaném usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 zaměřil na vztah dané osoby k regulovanému území. Uvedl, že navrhovatel musí „především *plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a způsobem regulace*“. Navrhovatelem může být zásadně „jen taková osoba, která má *přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“. V návaznosti na toto usnesení rozšířeného senátu se řada senátů při posuzování aktivní legitimace navrhovatelů, procesní i věcné, omezila na zkoumání vztahu mezi územním plánem regulovaným územím a právní sférou navrhovatelů, zejména na vzdálenost regulovaného území od jejich nemovitostí. V rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 – 185, Nejvyšší správní soud při posuzování aktivní procesní legitimace v bodě 50 zkoumal jednotlivé vzdálenosti nemovitostí navrhovatelů od regulovaného území, z čehož následně dovodil, že tvrzení navrhovatelů o zkrácení na právech je plausibilní a logicky konsekventní. K námitce odpůrce, že tvrzené dotčení na právech nekoresponduje s důvody návrhu, Nejvyšší správní soud uvedl, že navrhovatelé mohou

namítat dotčení svých procesních práv, pokud namítaná porušení jsou taková, že *a priori* nevylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jejich právní sféře. Při posouzení důvodnosti návrhu již však Nejvyšší správní soud nijak nevysvětlil, jakým způsobem zasahují shledané nezákonnosti, mimo jiné i nedostatečně odůvodněný souhlas se zábořem zemědělské půdy, do právní sféry navrhovatelů. V souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 – 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS, se pouze s ohledem na pasivitu navrhovatelů během přijímání územního plánu zabýval tím, zda zde přes zmiňovanou pasivitu existují závažné důvody pro zrušení územního plánu (tj. porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy).

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

[40] Naopak v rozsudku ze dne 8. 2. 2012, č. j. 7 Ao 8/2011 – 75, Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že není oprávněn zabývat se námitkami, které směřují mimo vlastní dotčenost navrhovatele. Obdobně v již zmiňovaném rozsudku č. j. 8 Ao 5/2011 – 51 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že aktivní legitimaci navrhovatele nezakládá zásah veřejného zájmu, nýbrž pouze dotčení jeho vlastních subjektivních hmotných práv. Aktivní legitimace je *„významným nástrojem subjektu, kterým může dojít ke zrušení opatření obecné povahy, jež zasahuje do práv a povinností zpravidla značného množství osob, nejenom navrhovatele samotného. Soudní řád správní ani na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu proto nesvěřuje tento instrument každé osobě, byť by mohla mít na jeho využití zájem, ale toliko tomu, kdo prokáže, že jemu, nikoliv jiným osobám, náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy zasažena“*.

pokračování

[41] Přístup k posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o zrušení územního plánu nezohledňující povahu tvrzené nezákonnosti (viz odst. [38] a [39]) se rovněž bez zjevného důvodu liší od postupu soudu při přezkumu vypořádání námitek uplatněných v územním a stavebním řízení. Podle ustálené judikatury je rozsah žalobních námitek ve stavebních věcech úzce spjat s námitkami, které bylo možné uplatnit ve správním řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 9 As 10/2012 – 22, ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 – 565, či ze dne 11. 7. 2007, č. j. 2 As 10/2007 – 83). Platí zde zásada koncentrace zakotvená v § 114 odst. 2 stavebního zákona (srov. např. rozsudky ze dne 8. 9. 2011, č. j. 1 As 83/2011 – 565, ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 133/2011 – 127, či ze dne 25. 7. 2016, č. j. 4 As 63/2016 – 39) a zásada oprávnění spolku, který byl účastníkem správního řízení na základě § 70 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v rozhodném znění, vznášet v řízení před správními soudy pouze námitky týkající se ochrany přírody a krajiny. To znamená ochrany jedné ze složek životního prostředí vymezených v § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny (tj. volně žijící živočichové, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, ekologické systémy a krajinné celky, jakož i vzhled a přístupnost krajiny) či týkající se jednoho z prostředků, jimiž je ochrana přírody a krajiny zajišťována, zakotvených v § 2 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny (viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2018, č. j. 2 As 328/2016 – 96). Žalobce totiž nemůže být univerzálním dohlížitelem nad zákonností postupu a rozhodnutí správních orgánů v podstatě v neomezeném rozsahu (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 As 2/2009 – 80, publ. pod č. 2061/2010 Sb. NSS, či ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011 – 52).

[42] Nastíněný koncepční rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu nelze dle názoru druhého senátu odůvodnit tzv. velkou novelou s. ř. s., provedenou zákonem č. 303/2011 Sb. Jednak z výše uvedené analýzy vyplývá, že oba přístupy jsou v judikatuře Nejvyššího správního soudu přítomny před přijetím citované novely i po něm, jednak se novela věcně týkala jiných aspektů řízení o zrušení opatření obecné povahy. Zákonem č. 303/2011 Sb. byla především zavedena koncentrace řízení a vázanost rozsahem a důvody návrhu. Dále byla zrušena aktivní legitimace ministerstva vnitra zakotvená v § 101a odst. 2 s. ř. s., změněna věcná příslušnost soudu v první instanci a prodloužena lhůta k vydání rozhodnutí na 90 dní. Žádná z těchto změn však nesouvisí s otázkou předkládanou rozšířenému senátu.

[43] Druhý senát se přiklání k názoru, že navrhovatel může namítat pouze takovou nezákonnost, která zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv, a nesouhlasí proto s postupem zvoleným ve výše citovaných rozsudcích č. j. 1 Ao 2/2010 – 185 a č. j. 1 AOs 1/2013 – 85. Správní soudnictví je v obecné rovině založeno na ochraně veřejných subjektivních práv, neplní funkci obecné kontroly objektivní zákonnosti. Nejde o kontrolu zákonnosti realizace výkonu veřejné správy jako takové, nýbrž o kontrolu a soudní ochranu v konkrétních případech, kdy mělo dojít k zásahu do právní sféry na základě správní činnosti či nečinnosti. Posláním správního soudnictví jakožto jednoho ze základních pilířů právního státu, založeného na ochraně svobodné sféry jednotlivce, je již od dob prosincové ústavy chránit jednotlivého občana *v jeho právech* proti nezákonným aktům správních úřadů (HÁCHA, E. Průvodní slovo. In: RÁDL, Z. *Komentář k zákonu o Nejvyšším správním soudu*. Praha: Československý kompas, 1933, s. 1 an.). Jak ostatně

konstatoval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publ. pod č. 1764/2009 Sb. NSS (které bylo sice překonáno usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 – 113, publ. pod č. 2434/2011 Sb. NSS, ale pouze co do názoru vztahujícího se k závazným stanoviskům dle § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, nikoli ve vztahu k aktivní žalobní legitimaci), „[s]oudní řád správní je svojí povahou „obrannou“ normou. Není normou „kontrolní“, která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoli úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hranickým kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“ S ohledem na povahu opatření obecné povahy jakožto aktu zasahujícího vedle navrhovatele do práv a povinností značného množství osob se druhý senát domnívá, že výše uvedené principy by měly platit o to výrazněji i v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

VI.

[44] Z výše uvedených důvodů považuje druhý senát za nezbytné, aby rozšířený senát vyjasnil, zda v případě, že zde existuje přímý a bezprostřední vztah mezi právní sférou navrhovatele a regulovaným územím, má navrhovatel subjektivní právo na objektivní zákonnost předmětného územního plánu, nebo zda může namítat pouze takovou nezákonnost, která zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv. Jinými slovy, zda pro posouzení aktivní věcné legitimace je třeba zvážit pouze vzdálenost a funkční využití regulovaného území od nemovitostí navrhovatele, či zda je třeba rovněž posoudit, jestli se namítaná nezákonnost může dotknout veřejných subjektivních práv navrhovatele. V prvním případě lze aktivní věcnou legitimaci dovodit z dotčení právní sféry výsledným záměrem, v druhém případě je třeba dotčení právní sféry dovozovat v souvislosti s každou jednotlivou tvrzenou nezákonností.

[45] Podstata problematiky je jasně patrna v posuzované věci. Napadená část územního plánu se týká plochy o rozsahu 19 ha na hranici území navrhovatelky. Jak sama stěžovatelka I uvádí, a navrhovatelka tvrzení nijak nerozporuje, obecní úřad navrhovatelky, tedy centrum obce, se nachází ve vzdálenosti 1,198 km od posuzované plochy. Napadená část změny územního plánu mění pole na zastavitelnou plochu pro typ využití OK – občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá. Ze správního řízení dále vyplývá, že posuzovaná plocha má být přeměněna na rozsáhlé obchodní centrum (areál MODRÁ Čestlice). Podle stanoviska SEA dojde realizací plánované komerční zóny ke zvýšení emisní i imisní zátěže z automobilové dopravy (str. 9). Významný zdroj znečištění ovzduší představuje nejen dálnice D1, ale i parkoviště u jednotlivých obchodních center v komerční zóně (str. 14). Dálnice D1, místní komunikace a velká parkoviště v komerční zóně rovněž představují zdroj akustického znečištění (str. 15). Stanovisko SEA dále uvádí (podrobnost uvedených informací zpracovatel stanoviska SEA odůvodňuje rozpracovaností projektové přípravy plánovaného komerčního centra), že „objem generované dopravy budoucí komerční zóny Čestlice- Jih jako celku byl stanoven na 9 494 voz./den v jednom směru, přičemž na nově zastavitelnou plochu Z12c připadá cca 5190

pokračování

voz./den ... Objem generované dopravy znamená nárůst intenzity dopravy na okolních komunikacích v důsledku komerčních aktivit zprovozněných v komerční zóně Čestlice – Jih“ (str. 40). Pro dopravní obslužnost komerční zóny Čestlice – Jih bude realizována místní komunikace III. třídy o délce 1,55 km propojující Exit 6 a Exit 8 dálnice D1 (str. 38), která se dle mapy na str. 39 stanoviště SEA nachází na samé hranici území navrhovatelky. Z uvedeného vyplývá, že napadenou částí změny územního plánu, tj. změnou funkčního využití 19 ha plochy na zastavitelné území, dojde k výrazné změně v poměrech na území navrhovatelky, nepochybně tu tudíž existuje přímý a bezprostřední vztah právní sféry navrhovatelky k posuzovanému území. Na druhou stranu však nezákonnost, pro kterou byla napadená část územního plánu zrušena, tj. nezákonný zábor zemědělského půdního fondu, se veřejných subjektivních práv navrhovatelky nemůže nijak dotknout. Nezákonný zábor půdního fondu zasahuje primárně do práv vlastníka dané plochy a do veřejného zájmu na ochraně půdního fondu. Sekundárně je hypoteticky možný zásah do práv vlastníka sousedního pole, které by mohlo být zasaženo změnou hydrogeologických podmínek v důsledku záboru půdního fondu. Představitelný je i zásah do práv mysliveckého sdružení, kterému v důsledku záboru půdního fondu ubude prostor k výkonu myslivosti. V posuzovaném případě však nic takového navrhovatelka neuvedla, ani ze správního spisu takové dotčení nevyplývá.

[46] Ze shora uvedených důvodů druhý senát postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu k zodpovězení této otázky:

Postačuje ke splnění aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o zrušení územního plánu obce dle § 101a a násl. s. ř. s. skutečný, přímý a bezprostřední vztah mezi právní sférou navrhovatele a regulovaným územím nebo je třeba rovněž posoudit, zda je konkrétní namítaná nezákonnost způsobilá zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv?

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, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Filip Dienstbier, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, a Mgr. Jana Brothánková. Účastníci a osoby zúčastněné na řízení mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 19. dubna 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu