



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci navrhovatele: **Malínské aleje, z. s.**, se sídlem Nový Malín 817, zastoupen Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti odpůrci: **obec Nový Malín**, se sídlem Nový Malín 240, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 1. 11. 2022, č. j. 63 A 3/2022-40,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 1. 11. 2022, č. j. 63A 3/2022-40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným usnesením Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále též „krajský soud“) odmítl návrh, kterým se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 1/2022 - Změny č. 1 územního plánu obce Nový Malín ze dne 21. 6. 2022 (dále též „změna územního plánu“), jehož pořizovatelem je Městský úřad Šumperk, odbor strategického rozvoje, územního plánování a investic.

[2] Krajský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že se v první řadě zabýval otázkou přípustnosti návrhu, tedy zda byl navrhovatel aktivně procesně legitimován k podání návrhu na zrušení změny územního plánu. Dospěl k závěru, že navrhovatel k podání návrhu aktivně procesně legitimován není. Podle krajského soudu tvrzení navrhovatele vymezená v jeho návrhu k založení jeho procesní legitimace nepostačovala, a proto ho usnesením ze dne 12. 10. 2022, č. j. 63 A 3/2022-32, vyzval, aby doplnil svůj návrh o tvrzení, jak byl předmětnou změnou územního plánu zkrácen na svých právech. Dle

názoru krajského soudu navrhovatel ani v doplnění nespecifikoval, jakým konkrétním způsobem bylo změnou územního plánu zasaženo do práva na příznivé životní prostředí jeho členů. Krajský soud proto dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. návrh odmítl. Usnesení krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[3] Navrhovatel (dále též „stěžovatel“) napadl usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Konstatoval, že je environmentálním spolkem, který aktivně působí v obci Nový Malín a jehož hlavním účelem je ochrana přírody a krajiny. Účastnil se procesu přípravy změny územního plánu obce Nový Malín, přičemž uplatnil několik připomínek. Jelikož ale třem z nich nebylo vyhověno, podal stěžovatel návrh na zrušení změny územního plánu jako opatření obecné povahy. Stěžovatel byl toho názoru, že změna územního plánu má v nynější již schválené podobě negativní vliv na životní prostředí a tím na práva členů spolku a zasahuje tak do činnosti, kterou stěžovatel jako environmentální spolek v místě působení realizuje. Akcentoval, že brojil zejména proti vynímání cenných půd ze zemědělského půdního fondu a proti chybějícím opatřením reagujícím na změnu klimatu, v čemž spatřuje důležitý zájem na ochraně životního prostředí, který hájí. Nesouhlasil s tvrzením krajského soudu, že nedoložil aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení změny územního plánu. S poukazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012, č. j. Ars 2/2012-43, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2022, č. j. 7 As 347/2021, nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, apod.) souhrnně dovozoval, že krajský soud neměl návrh odmítnout. Posouzení krajského soudu odporuje rozhodovací soudní praxi. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[4] Odpůrce se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

IV.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu. V takovém případě se nelze domáhat přezkumu ve věci samé; předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele odmítl (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Podle další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např.

pokračování

rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65) lze kasační stížnost proti odmítavému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). Podřazení

kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[7] Krajský soud v nyní posuzované věci odmítl návrh stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., který takový postup umožňuje v případě, že je návrh podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Svě rozhodnutí odůvodnil krajský soud tím, že navrhovatel, kterým je ekologický spolek, není k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a odst. 1 s. ř. s. aktivně procesně legitimován.

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

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že aktivní procesní legitimací rozumíme splnění zákonných požadavků kladených na navrhovatele. Je nutné ji rozlišovat od aktivní věcné legitimace, tj. od důvodnosti návrh v tom směru, že do práv navrhovatele bylo skutečně zasaženo, která pak vede dál ke zkoumání otázky, zda se tak stalo zákonným způsobem. (viz KÚHN, Z., KOCOUREK, T a kol. Soudní řád správní: Komentář. Wolters Kluwer, komentář k § 101a s. ř. s, dostupný např. v systému ASPI). K podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy musí navrhovatel obecně splňovat podmínku aktivní procesní legitimace, přičemž v řízení podle § 101a s. ř. s. a násl. je aktivní procesní legitimace spojena s tvrzením, že navrhovatel je opatřením obecné povahy dotčen na svých subjektivních právech (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2021, č. j. 1 Ao 4/2021-56, ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116 atp.). Pro aktivní procesní legitimaci postačuje, aby navrhovatel (logicky, konsekventně a myslitelně) tvrdil, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120). Podmínka aktivní procesní legitimace je proto dána pouhou pravděpodobností (možností) realizace plánem vytyčeného cíle, jehož důsledky dopadají do práv navrhovatele, přičemž z pohledu zkoumaného potenciálního zásahu do práv dotčených subjektů není rozhodující, zda k takovému cíli v budoucnu skutečně dojde, či nikoliv (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116). Navrhovateli tedy k dosažení věcného projednání návrhu zpravidla stačí, že přijde s logickým a myslitelným tvrzením o svém dotčení, jež nebude nereálné již na první pohled (rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014-85). Aktivní věcná legitimace je naproti tomu dána tehdy, jestliže soud „dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů“ (k tomu srov. § 101a odst. 1, § 101d odst. 2 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264).

[10] Nejvyšší správní soud souhlasí s navrhovatelem, že krajský soud provedl posouzení, které přehlíží smysl a účel § 101a s. ř. s., resp. nosná východiska judikatury k aktivní legitimaci. V tomto ohledu soud primárně poukazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14 (na který ostatně upozorňoval navrhovatel již v návrhu). V něm se Ústavní soud zabýval otázkou aktivní legitimace spolku (občanského sdružení) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Mj. uvedl, že: „*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*“. Ohledně podmínek, které musí spolek pro přiznání aktivní legitimace naplňovat, Ústavní soud vyslovil, že „*[s]polek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech*“. Ústavní soud 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. [...] 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 vázícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. [...] *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*.“ (důrazy přidány soudem).

[11] Navrhovatel přitom v dané věci postupoval v mezích uvedeného nálezu Ústavního soudu. Uváděl, že je environmentálním spolkem, jehož účelem je ochrana přírody a krajiny ve smyslu zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Navrhovatel se účastnil procesu pořizování změny územního plánu; v zákonné lhůtě po veřejném projednání změny územního plánu podal několik připomínek, přičemž některé nebyly dle jeho názoru řádně vypořádány. Nevyřízené připomínky se měly týkat mj. porušení zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, podle zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, atp. Akcentoval, že změnou dojde k vynímání cenných půd ze zemědělského půdního fondu, poukazoval na chybějící opatření reagující na změnu klimatu atp. Na základě uvedeného pak v návrhu dovozoval dotčení svých práv, resp. práv svých členů na příznivé životní prostředí. K tomu dodal, že členové navrhovatele jsou pouze osoby s trvalým pobytem v obci Nový Malín, které jsou vlastníky či spoluvlastníky některých nemovitostí na území uvedené obce. Poukazoval i na

pokračování

východiska výše citovaného nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, mj. na to, že podstatným kritériem pro posouzení aktivní legitimace spolku k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je právě místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územní plánem, a dále také na to, že spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Jelikož krajský soud namítal, že stěžovatel dostatečně podrobně neuvedl, v čem spatřuje zkrácení na svých právech, na výzvu krajského soudu stěžovatel svá tvrzení blíže konkretizoval. Doplnil, že namítané nedostatky zprávy SEA se jednoznačně promítly do znění změny územního plánu a mají přímou souvislost se zásahy do ústavně zaručených subjektivních práv členů spolku, kteří jsou a budou vystaveny důsledkům negativních dopadů změny klimatu. Za přímé ohrožení zdraví a majetku svých členů pak stěžovatel považoval zejména ve změně územního plánu chybějící adaptační opatření na změnu klimatu. Dále poukázal na plánovaný zábor zemědělské půdy, kterým má dojít k další intenzivní zástavbě obce, jež bude mít za následek mj. další zvýšenou exhalaci z lokálních topidel a snížení kvality místního ovzduší společně s nárůstem emisí, hluku, prašnosti apod. Stěžovatel rovněž zdůraznil, že od samého počátku směřuje jeho činnost ke zkvalitnění tamějšího životního prostředí, přičemž územní plán považuje za zcela zásadní koncepční dokument, který kvalitu života v obci může výrazně ovlivnit.

[12] I přes uvedené krajský soud dovodil, že stěžovatel není legitimován k podání návrhu. Své závěry nadto řádně neodůvodnil. I přes argumentaci stěžovatele poukazující na nosná východiska nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, řádně nezodůvodnil, proč jej nebylo lze na případ stěžovatele aplikovat; krajský soud neuvedl, proč nálezu neaplikoval, resp. v čem se daná věc odlišuje od věci posuzované Ústavním soudem. Ostatně takovou odlišnost shledat nelze. Stejně jako v nyní projednávaném případě byl i v uvedeném nálezu stěžovatelem spolek, jehož účelem byla ochrana přírodního a krajinného prostředí. Spolek brojil proti nezákonnému postupu obce, který měl za následek nezákonnost územního plánu. Ústavní soud dovodil, že nelze odeprít těmto spolkům přístup k soudnímu přezkumu, jestliže tvrdí, že byly opatřením obecné povahy dotčeny na svých subjektivních právech. Podstatným kritériem při posouzení pak musí být nepochybně i místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Za situace, kdy má spolek sídlo na dotčeném 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 legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že v nyní projednávané věci se jedná o obdobnou situaci jako v uvedeném nálezu Ústavního soudu, ve kterém dovodil, že spolku svědčí aktivní procesní legitimace. Krajský soud proto pochybil, když pro nyní projednávaný případ relevantní závěry v napadeném usnesení neaplikoval.

[13] Stěžovatel tedy v souladu se zákonem a konstantní judikaturou namítal zásah do práva na příznivé životní prostředí ve smyslu čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Příhodně poukazoval i na místní vztah spolku, resp. jeho členů k regulované lokalitě, což je i podle názoru Ústavního soudu otázkou výsostně spojenou s aktivní procesní legitimací.

[14] Nejvyšší správní soud dodává, že stejný postoj zaujal k problematice aktivní procesní legitimace spolků i ve své vlastní judikatuře, a to mj. v nedávném rozsudku ze dne 20. 2. 2023, č. j. 9 As 116/2022-166. V něm zdejší soud uvedl, že nelze souhlasit s tvrzením, dle kterého environmentální spolek není oprávněn namítat zásah do práva na příznivé životní prostředí, a nemůže tak být aktivně procesně legitimován k podání žaloby (návrhu). K tomu přitom poukázal i na nález sp. zn. I ÚS 59/14, kterým podle 9. senátu Nejvyššího správního soudu Ústavní soud překonal svůj předchozí negativní postoj k aktivní procesní legitimaci spolků zastupovat zájmy na ochraně práva na příznivé životní prostředí.

[15] Lze dodat, že ještě vstřícněji k otázce aktivní procesní legitimace ekologických spolků přistupoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, ve kterém mj. uvedl, že: *„Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce opatření obecné povahy zamýšlené a obrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují.“* Tímto postojem Ústavní soud reflektoval i mezinárodní závazky přijaté Českou republikou v oblasti ochrany životního prostředí, zejména čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (tzv. „Aarhuská úmluva“), která v čl. 2 odst. 5 konstruuje u „nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí“ nevyvratitelnou domněnku zájmu na environmentálním rozhodování veřejné moci (viz např. rozsudky Soudního dvora EU ze dne 8. 11. 2016, C-243/15, Lesoochránárske zoskupenie VLK, či ze dne 8. 11. 2022, C-873/19, Deutsche Umwelthilfe aj.).

[16] Z výše uvedených důvodů proto nezbylo než usnesení krajského soudu zrušit, neboť nebyly splněny podmínky pro odmítnutí návrhu dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[17] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. května 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu