

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Petra Šuránka a JUDr. Jana Vyklického ve věci navrhovatele **Sdružení Terra Natura, o. s.,** se sídlem Stará Voda 114, Světlá Hora, zastoupeného Mgr. Pavlem Černým, advokátem ve společnosti Frank Bold advokáti, s.r.o., se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti odpůrkyni **obci Malá Morávka,** se sídlem Malá Morávka 55, zastoupené JUDr. Vilémem Urbišem, advokátem se sídlem Dr. E. Beneše 1497/21, Bruntál, o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016 - 48,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016 - 48, **se zrušuje** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne 19. 4. 2016, č. j. 79 A 1/2016 – 48, (dále jen „napadené usnesení“) odmítl návrh ze dne 3. 1. 2016, jímž se navrhovatel domáhal podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) zrušení opatření obecné povahy odpůrkyně č. 3/2012 zde dne 19. 12. 2012 – Změny č. 4 územního plánu obce Malá Morávka, Karlov pod Pradědem (dále jen „změna č. 4“), jež nabylo účinnosti dne 4. 1. 2013. Změna č. 4 umožňuje výstavbu nové prodloužené sedačkové lanovky a rozšíření sjezdovky na místě stávajícího lyžařského vleku a sjezdovky C v areálu Praděd – Ovčárna, což navrhovatel považoval za rozporné s právními předpisy, Zásadami územního rozvoje Moravskoslezského kraje a Plánem péče o národní přírodní rezervaci Praděd, přičemž současně namítal řadu procesních pochybení

v podobě nedostatků posouzení vlivů záměru na životní prostředí, nedostatků závazných stanovisek, neadekvátnosti navrhovaných kompenzačních opatření apod.

Krajský soud shledal u navrhovatele zjevný nedostatek hmotné legitimace ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť navrhovatel musí být legitimován nejen v době podání návrhu, ale potřebnou legitimací musí disponovat již v době projednávání a přijetí napadeného opatření obecné povahy. V opačném případě by podle krajského soudu byl neodůvodněně zvýhodněn oproti jiným subjektům, které v době projednávání opatření obecné povahy svou legitimaci procesně realizovaly. Přiznání aktivní legitimace navrhovateli, který v té době ještě neexistoval, by odporovalo zásadě ochrany právní jistoty takových subjektů, stejně jako zásadě minimalizace soudních zásahů do sféry obecné samosprávy. Potud krajský soud považoval za přiléhavé právní závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, publikovaném pod č. 1462/2008 Sb. NSS. Konstatoval, že z nálezů Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, nelze dovodit, že by kritérium časového působení spolku bylo možno vztahovat na spolky, které v době přijetí opatření obecné povahy neexistovaly, zohledňovat přitom dřívější samostatné aktivity členů spolku v oblasti ochrany přírody, a připouštět tak zakládání spolků občany za úkolem ochrany jejich práv vůči konkrétnímu opatření obecné povahy až v době, kdy již bylo přijato a stalo se účinným. Krajský soud považoval postup, kdy navrhovatel vznikl až více než půl roku po schválení změny č. 4, za účelový, což podle něj vyplývá již z tvrzení v návrhu, že (budoucí) členové spolku v době pořizování změny č. 4 sledovali úřední desku a činnost Správy CHKO Jeseníky, nikoliv však úřední desky odpůrkyně a města Rýmařov, a proto do procesu přijetí změny č. 4 nijak nezasahovali.

Kasační stížností napadl navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) nadepsané usnesení z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a navrhl jeho zrušení a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel nepopírá, že ke dni vydání změny č. 4 ještě neexistoval, to však podle jeho názoru nebrání tomu, aby mohl podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, jestliže ve lhůtě pro podání takového návrhu podmínky aktivní procesní legitimace splnil. Ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s. se nevztahuje na podmínky aktivní procesní legitimace, které jsou samostatně upraveny v § 101a odst. 1 s. ř. s., který dále rozvíjí judikatura Ústavního soudu. Podstatné je, že účinky změny č. 4 trvaly i v době, kdy stěžovatel vznikl. Stěžovatel též připomíná, že postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. je vyhrazen pro případy nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již ze samotné žaloby. Pokud tomu tak není, je soud povinen návrh „propustit“ k meritornímu přezkumu.

Stěžovatel podle svého přesvědčení splnil základní předpoklad aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. v podobě tvrzení, že existují určitá jemu náležející práva, na nichž byl vydaným opatřením obecné povahy zkrácen, jak podrobněji vymezil v části III. svého návrhu. V pozici spolku za určující v této souvislosti považoval závěr Ústavního soudu v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, že by bylo nepřípustné, pokud by byl spolkům paušálně odepřen přístup k soudnímu přezkumu územních plánů a dalších opatření obecné povahy v oblasti ochrany životního prostředí, stejně jako Ústavním soudem vymezená kritéria pro posuzování aktivní legitimace – tvrzení zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele, místní vztah spolku k regulované lokalitě,

předmět činnosti spolku a délku časového působení spolku. Z tohoto nálezu podle stěžovatele naopak nelze dovodit další kritérium, podle nějž by spolek musel v době vydání opatření obecné povahy existovat, protože z nálezu lze dovodit, že postačí, pokud jsou tyto kritéria splněny ke dni podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V bodě 26 totiž Ústavní soud konstatoval: *„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.*" Použité sousloví „územní plán" podle stěžovatele odkazuje na územní plán již vydaný ve formě opatření obecné povahy, nikoliv na proceduru jeho schvalování. Byť Ústavní soud považuje dlouhodobější trvání (zavedenost) spolku za jedno z kritérií posouzení aktivní legitimace, netrvá na něm jako na nezbytně nutném požadavku a výslovně připouští možnost vzniku spolku *ad hoc* ke konkrétnímu případu. Místní vztah k napadenému opatření obecné povahy je podle stěžovatele také prokazatelně splněn, neboť tři členové spolku včetně jeho předsedy a místopředsedy byli aktivními dobrovolnými strážci přírody u Správy CHKO Jeseníky, přičemž nejčastěji prováděli kontroly na území národní přírodní rezervace Praděd, a někteří z členů byli dříve členy spolku Společnost přátel Jeseníků, který chránil přírodní bohatství předmětné oblasti.

Stěžovatel analogicky poukazuje též na skutečnost, že návrh na zrušení opatření obecné povahy může podat v souladu se závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS, též vlastník nemovité věci, který své vlastnické právo nabyl až po vydání opatření obecné povahy. Proto je podle stěžovatele návrh oprávněn podat i spolek, který vznikl až po schválení opatření obecné povahy, pokud naplňuje kritéria vymezená Ústavním soudem, zejména jestliže jeho prostřednictvím hájí svá práva členové, kteří na svých právech byli dotčeni již v době jeho vydání. Nelze hovořit o nedůvodném zvýhodnění stěžovatele oproti jiným subjektům, a odpírání soudní ochrany v takové situaci je proto neústavní. Stěžovatel též připomíná, že v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, a v navazující judikatuře bylo dovozeno, že podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy není podání námitek či připomínek, to může mít za následek pouze nemožnost úspěšného uplatnění námitky rozporu s požadavkem proporcionality.

Obdobně lze podle stěžovatele analogicky poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21, který ve vztahu k ustanovení § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny") teleologickým výkladem oproti tomu, co by se jevilo z doslovného znění zákona, dovodil, že i spolek, který v době zahájení správního řízení neexistoval a vznikl až v jeho průběhu, může do řízení vstoupit jako účastník, jestliže svou účast na řízení oznámí ve lhůtě osmi dnů ode dne svého vzniku. O to více by měla být dána procesní legitimace stěžovatele, jestliže žádnému výslovnému ustanovení právního předpisu neodporuje.

Naopak stěžovatel považuje nepřípadným odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS, který se týká podmínek, za nichž soud územní plán zruší, nikoliv podmínek aktivní legitimace. Stěžovatel je naopak v důsledku nepodání námitek a

připomínek v nevýhodě. Skutečnost, že jiní „účastníci“ územní plán respektují, nemůže stěžovateli bránit v tom, aby podáním návrhu hájil svá práva a veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, považuje-li změnu č. 4 za nezákonnou. Ostatně nutnost obětovat určitou část právní jistoty při věcném a nešikanózním chování spolků akceptoval i Nevyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21, č. 2686/2012 Sb. NSS.

Odpůrkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti. Poukázala na to, že stěžovatel podle zápisu ve spolkovém rejstříku vznikl dne 15. 7. 2013 a již od tohoto data mohl uplatňovat svá práva. Samotný návrh na zrušení změny č. 4 však byl podán až na samém konci lhůty pro podání takového návrhu a až do té doby byl stěžovatel i jeho členové pasivní, když se samotného procesu projednávání změny územního plánu vůbec nezúčastnili. Nemovité věci ve vlastnictví zakladatelů stěžovatele se nacházejí v k. ú. S. V. v Jeseníkách, které bezprostředně nesousedí s lokalitou Praděd-Ovčárna. Podle odpůrkyně z návrhu ani nevyplývalo, v čem konkrétně měl být stěžovatel zkrácen na svých subjektivních právech. Takovému zkrácení lze jen těžko přisvědčit v situaci, v níž se změna č. 4 týká pouze technické stránky věci (lyžař nevyjede na kopec lyžařským vlekem typu kotva, nýbrž vyjede na sedačkové lanovce, což je trend doby). Zmiňovaný rozsudek ze dne 27. 4. 2012, č. j. 7 As 25/2012-21, č. 2686/2012 Sb. NSS, se týká podle odpůrkyně možnosti občanského sdružení vstoupit do správního řízení do 8 dnů od svého vzniku. Stěžovatel však ve lhůtě 8 dnů od svého vzniku neoznámil ani svůj vznik, ani vstup do řízení a bez toho podle odpůrkyně nelze uvažovat o tom, že by stěžovatel byl zkrácen na svých subjektivních právech. Za těchto okolností odpůrkyně považuje podání návrhu za šikanózní výkon práva.

V replice stěžovatel namítá, že neaktivita jej a jeho členů v procesu projednání změny č. 4 se projevila v tom, že nenamítá neproporcionalitu této změny, jinak však není pro posouzení jeho aktivní procesní legitimace relevantní. Pokud jde o nemovitosti ve vlastnictví členů stěžovatele, ty stěžovatel zmiňoval jen pro doložení, že členové stěžovatele mají k lokalitě (Jeseníkům obecně) vztah, ne proto, že by tyto nemovitosti byly změnou č. 4 dotčeny. V takovém případě by totiž podal návrh přímo některý z jeho členů z pozice dotčeného vlastníka. Dále stěžovatel upozorňuje, že řízení o změně územního plánu není správním řízením, do nějž by se spolky mohly přihlašovat na základě ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Související judikaturu uváděl jako analogické příklady k podpoře svého tvrzení, že spolky mohou nabýt aktivní procesní legitimaci v době svého vzniku, a to i po schválení a vydání opatření obecné povahy. Pokud jde o zpochybnění jemu náležejících subjektivních práv, stěžovatel opět odkázal na část III. návrhu na zrušení změny č. 4. Dále pak stěžovatel namítl, že změna č. 4 se netýká pouhé změny technologie vleku, nýbrž i významného prodloužení jeho délky, stejně jako vymezení ploch pro rozšíření sjezdové dráhy, což má za následek zásadní zásahy do chráněné přírody a krajiny CHKO Jeseníky, národní přírodní rezervace Praděd a lokalit Natura 2000 s unikátní endemickou flórou a faunou.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Konstatuje, že kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); zároveň je stěžovatel zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je podána osobou oprávněnou, neboť je uplatněna účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí 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.

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře rozlišuje aktivní procesní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jejíž nedostatek vede k odmítnutí návrhu, a aktivní věcnou legitimaci, jejíž zkoumání je pravidelně součástí posouzení důvodnosti návrhu (srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 218/2014-77, či usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS).

Ve vztahu k aktivní procesní legitimaci se má za to, že „[s]*plnění podmínek aktivní procesní legitimace bude tedy dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení*“ (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, č. 1910/2009 Sb. NSS). Podmínkou aktivní procesní legitimace není podání námitek či připomínek navrhovatelem v průběhu přípravy napadeného opatření obecné povahy (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS).

Podle konstantní judikatury je pak postup podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tedy odmítnutí návrhu usnesením, jestliže návrh byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, vyhrazen pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samého. 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 (rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004-59).

Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se pak zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením zkrácen. Navrhovatel musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena a těmto tvrzením musí soud následně přisvědčit. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (k tomu srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14). Věcná legitimace chybí nejen tehdy, jsou-li konkrétní tvrzení navrhovatele nedůvodná, ale i v případech, kdy mezi namítaným porušením procesních předpisů při vydání opatření obecné povahy a dotčením na subjektivních hmotných právech navrhovatele nelze nalézt žádnou souvislost. Pokud navrhovatel nemohl být

schválením územního plánu „věcně“ poškozen, pak ani zjevné porušení procesního postupu k vyhovění návrhu nepostačuje. Možnost podat návrh na zrušení opatření obecné povahy je primárním prostředkem ochrany proti výslednému aktu, nikoliv proti procesu jeho přijímání (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2007, č. j. 3 Ao 4/2007-84).

Smyslem vnitrostátní právní úpravy i interpretačního vodítka v podobě Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikované pod č. 124/2004 Sb.m.s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), je poskytnutí soudní ochrany dotčeným osobám, nikoli však neomezeně. Proto není možné paušalizovat presumpci dotčenosti ve hmotných právech spolků u všech záměrů, nýbrž je nutné vždy posuzovat každý případ individuálně. I Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, konstatoval, že *„aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic.“* Touto hranicí je již zmíněný lokální prvek, resp. možné dotčení hmotných práv. Pokud by tento závěr nebyl správný, bylo by hypoteticky možné přiznat aktivní legitimaci ke vznášení věcných námitek každému spolku, který má předmět činnosti stanoven bez dalšího jako ochranu přírody a krajiny či životního prostředí. V takovém případě by byl teoreticky jakýkoli spolek s uvedeným předmětem činnosti oprávněn vznášet věcné námitky proti příslušnému záměru bez ohledu, zda může být reálně dotčen na hmotných právech, tedy třeba i spolek se sídlem mimo Českou republiku či na jiném kontinentě (shodně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 3 As 13/2015-200).

V každém případě je však třeba zohlednit skutečnost, že Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, závěr o dotčení na hmotných právech neomezoval jen na dotčení vlastnického či jiného věcného práva člena spolku, který se ochrany svých práv domáhá prostřednictvím této právnické osoby, ale výslovně v kontextu Aarhuské úmluvy připustil i dotčení práva členů spolku na příznivé životní prostředí (bez toho, aby bylo odvozováno z existujícího věcného práva v regulovaném území), jestliže tvrzený zásah má důsledky pro dosahování cílů, na něž se daný spolek zaměřuje (vedle spolků na ochranu přírody a krajiny si tak lze představit např. zahrádkářské spolky, spolky organizující rekreační využití určité lokality aj.).

Nejvyšší správní soud přitom připustil, že důraz na místní zakotvenost spolku se může lišit podle toho, jak široké dopady jsou s přijetím toho kterého záměru spojeny (rozsudek ze dne 25. 6. 2015, č. j. 1 As 13/2015-295, týkající se záměru komplexní obnovy Elektrárny Prunéřov II.), nebo i podle významu chráněných přírodních a krajinných hodnot, když v rozsudku ze dne 6. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28, Nejvyšší správní soud připustil, že *„…si lze představit situaci, kdy by spolek založený za účelem přírody a krajiny mohl být aktivně legitimován i tehdy, pokud obvykle působí na jiném místě, než je objekt, jehož ochrany se domáhá. Taková situace by typicky mohla nastat, pokud by se správní řízení týkalo objektu s určitým stupněm celostátní ochrany (např. národního parku).“*

V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze stanov stěžovatele založených v přílohách návrhu směřovaného krajskému soudu vyplývá, že sdružuje *„fyzické a právnické osoby, které spojuje aktivní zájem o ochranu přírody, krajiny a životní prostředí,“* jeho cílem a posláním je *„praktická péče, ochrana a obnova přírody, krajiny a*

životního prostředí, ekologická výchova a podpora trvale udržitelného života“ s tím, že těchto cílů stěžovatel dosahuje mj. „*3. Podílením se na projednávání záměrů v oblasti územního plánování, na posuzování vlivu staveb na životní prostředí a dalších koncepčních materiálů. 4. Účastí ve správních řízeních týkajících se ochrany přírody, krajiny a životního prostředí a staveb a projektů zejména na územích požívajících jakýkoliv statut ochrany. (...) 7. Podílením se na výkonu strážní služby ochrany přírody v CHKO Jeseníky a dalších územích. (...) 11. Podporou realizace vzniku Národního parku Jeseníky a prací na jeho přípravě a vyhlášení.*“

Ze stanov stěžovatele tak vyplývá, že jeho prostřednictvím jeho členové hodlají uplatňovat své právo na příznivé životní prostředí, jež samo o sobě představuje možný podklad aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Stanovy přitom přímo s takovým postupem počítají. Z obsahu stanov pak dále vyplývá zvýšený zájem stěžovatele o příznivý stav chráněných území, přičemž zjevně jsou v tomto směru středem pozornosti chráněná území CHKO Jeseníky, včetně proklamované snahy o prohlášení tohoto území za národní park.

S tím dále souvisí skutečnost, že sdružení má sídlo v obci Světlá Hora, část Stará Voda, která je součástí CHKO Jeseníky a která se navíc nachází relativně nedaleko (vzdušnou čarou cca 11 km) od nejvyššího vrcholu Jeseníků, Pradědu.

Změna č. 4 oproti tomu vymezuje mj. plochu lanové dráhy a rozšíření sjezdovky ve Ski areálu Praděd – Jeseníky, v lokalitě Ovčárna. Z jejího textu vyplývá, že vymezovaný záměr se přinejmenším zčásti nachází na území, popř. v ochranném pásmu národní přírodní rezervace Praděd, evropsky významné lokality a ptačí oblasti Natura 2000 Praděd, nadregionálního biocentra územního systému ekologické stability NRBC 88 Praděd a samozřejmě také uvnitř území CHKO Jeseníky, přičemž je v některých případech mj. zmiňován mírně negativní vliv záměru na předmět ochrany, a to včetně zásahu do krajinného rázu v podobě potenciálního částečného vizuálního ovlivnění dominanty Petrových kamenů.

Tomu konečně koresponduje i tvrzení stěžovatele o dotčení jeho veřejných subjektivních práv vetknuté do opakovaně odkazované části III. návrhu na zrušení změny č. 4. Zde stěžovatel výslovně namítal dotčení jeho práva na příznivé životní prostředí, které dovozoval z toho, že realizací záměru by došlo k poškození a podstatnému zhoršení stavu nejcennějších částí přírody I. zóny CHKO Jeseníky, národní přírodní rezervace Praděd a lokalit soustavy Natura 2000, jejichž ochranou se stěžovatel aktivně zabývá. Stěžovatel poukázal na (nikým nezpochybněnou) skutečnost, že tři z jeho členů jsou dlouholetými aktivními dobrovolnými strážci přírody zapsanými u CHKO Jeseníky (10, resp. 35 let) a nejčastěji provádějí kontroly právě na území národní přírodní rezervace Praděd, dva z jeho členů přitom již před založením stěžovatele v srpnu 2013 byli členy spolku Společnost přátel Jeseníků, který se též věnoval ochraně přírody a krajiny Jeseníků.

Tato kombinace neponechává Nejvyšší správní soud na pochybách, že stěžovatele by bylo (obecně vzato) třeba považovat za aktivně procesně legitimovaný subjekt, neboť v tomto případě je ve hře dotčení nejen celostátně, ale i evropsky významného chráněného území, což by v intencích závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2016, č. j. 1 As 182/2016-28, samo o sobě odůvodňovalo i ingerenci spolků usilujících o ochranu přírody a krajiny bez místního ukotvení v regulované oblasti. Stěžovatel navíc nepostrádá

ani místní zakotvení, neboť sídlí a svou činnost směřuje na ochranu přírodních hodnot v oblasti CHKO Jeseníky, jejímž jádrem je právě národní přírodní rezervace Praděd. Vlastní skutečnost, zda se sídlo stěžovatele nachází v tomtéž katastru či obci, zde není stěžejní, neboť právně významné je posouzení možného zásahu do právní sféry stěžovatele, potažmo jeho členů, nikoliv administrativně vytyčené hranice územní samosprávy a katastrální evidence. Zbývá pouze posoudit otázku, zda postavení stěžovatele nepodrývá skutečnost jeho vzniku až po vydání změny č. 4.

Zde je třeba vedle doposud zmiňované linie úvah, připomenout také linii evropského práva implementujícího Aarhuskou úmluvu na unijní bázi. Konkrétně je namístě zmínit rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 15. 10. 2009, C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, který se zabýval výkladem ustanovení čl. 10a směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších změn (dále jen „směrnice 85/337“). SDEU v tomto rozsudku konstatoval mj. následující: „*Směrnice 85/337, která zohledňuje změny provedené směrnicí 2003/35, jejímž účelem je provést závazky stanovené Aarhuskou úmluvou, upravuje ve svém článku 10a ve prospěch osob z řad dotčené veřejnosti, které splňují určité požadavky, možnost podat opravný prostředek k soudu nebo jinému nezávislému orgánu s cílem napadnout hmotnou nebo procesní zákonnost rozhodnutí, aktu nebo nečinnosti, které spadají do její působnosti. (...) Tato směrnice odkazuje na vnitrostátní právní předpisy, které mají určit podmínky, kterým může být přípustnost žaloby podřízena. Těmito podmínkami může být* „dostatečný zájem“ *jednat nebo* „zásah do práva“, *a to podle toho, který z těchto dvou pojmů používá vnitrostátní úprava.*

Pokud jde o nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí, čl. 1 odst. 2 směrnice ve spojení s článkem 10a této směrnice požaduje, aby se na ty nevládní organizace, které „splňují požadavky vnitrostátních právních předpisů“, *bylo nahlíženo tak, že mají* „dostatečný zájem jednat“ *nebo jsou případně nositeli některého z práv, do něhož může být zasaženo činností spadající do rozsahu působnosti této směrnice.*

I když platí, že posledně uvedený článek tím, že odkazuje na čl. 1 odst. 2 této směrnice ponechává na vnitrostátním zákonodárci, aby určil podmínky, „které mohou být požadovány“, *k tomu, aby nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí jakožto sdružení mohla mít právo dosáhnout přezkum za výše uvedených podmínek, musí vnitrostátní pravidla takto stanovená jednak zajistit* „široký přístup k právní ochraně“, *a jednak zajistit ustanovením směrnice 85/337 týkajícím se práva dosáhnout přezkoumání soudem jejich užitečný účinek. Nesmí tedy hrozit, že tyto vnitrostátní pravidla zbaví plné účinnosti ustanovení práva Společenství, která stanoví, že ti, kdo mají dostatečný zájem napadnout záměr, a ti, do jejichž práva je zasaženo, mezi něž patří sdružení na ochranu životního prostředí, musí mít možnost aktivní legitimace v řízeních před příslušnými soudy. (...) Krom toho platí, že směrnice 85/337 se netýká činností pouze regionálního nebo celostátního rozsahu, ale rovněž činností s omezeným rozsahem, kterým se mohou lépe věnovat místní sdružení.*

V odst. 48 a 38 pak SDEU výslovně upozorňuje, že *(...) směrnice nedovoluje omezit možnosti přezkumu z důvodu, že dotčené osoby již mohly uplatnit svůj názor ve fázi účasti na rozhodování stanovené v jejím čl. 6 odst. 4. (...) Dále pak účast na rozhodovacím řízení ve věcech životního prostředí za podmínek stanovených v čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 4 směrnice*

85/337 je odlišná a má jiný účel než případný soudní přezkum rozhodnutí přijatého v tomto řízení. Tato účast tedy nemá vliv na podmínky pro podání opravného prostředku.“

Unijní právní úprava je přitom aplikovatelná i v nynějším případě, neboť jak Nejvyšší správní soud zjistil ze správního spisu, odbor životního prostředí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ve vztahu k zadání změny č. 4 uplatnil požadavek na posouzení záměru z hlediska vlivů na životní prostředí, neboť stanoví rámec pro realizaci záměru podle bodu 10.7 kategorie II přílohy č. 1 k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění zákona č. 167/2012 Sb. (dále jen „zákon o posuzování vlivů“). Toto ustanovení navazuje na bod 12 písm. a) přílohy č. II směrnice č. 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“), který vztahuje pravidla stanovená touto směrnicí mj. právě též na záměry sjezdových drah, lyžařských vleků a lanových drah a na přidružená zařízení. Směrnice EIA přitom nahradila ustanovení směrnice 85/337 a v rozhodujících ustanoveních se od ní neliší (pouze původní čl. 10a je nyní obsažen v čl. 11, jak lze vyčíst ze srovnávací tabulky v příloze VI směrnice EIA).

Z rozsudku SDEU se tak podává, že možnost přístupu k soudní ochraně garantovaná Aarhuskou úmluvou a na ni navazujícími směrnicemi je nezávislá na účasti dotyčného subjektu v procesu pořizování záměru či koncepce podléhajících posuzování vlivů na životní prostředí. Takovému závěru přitom nebrání ani vnitrostátní právní úprava, která přístup k soudní ochraně v ustanovení § 101a s. ř. s. umožňuje každému, „*kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*“ Ostatně jak již v minulosti vyložil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010-116, č. 2215/2011 Sb. NSS, a navazující judikatura, podmínkou aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy není jakákoliv předchozí procesní aktivita v podobě podání námitek či připomínek, ta může mít za následek pouze nemožnost úspěšného uplatnění námitky rozporu s požadavkem proporcionality. Výklad ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. tak v souladu s mezinárodními i unijními závazky České republiky musí za subjekty, jež mohou plausibilně tvrdit dotčení své právní sféry, zahrnout i takové subjekty, které vznikly až poté, co bylo napadené opatření obecné povahy vydáno, a které tak již z povahy věci nemohly být žádným způsobem zapojeny do procesu jeho přijetí. To totiž ještě neznamená, že by nemohly být existencí napadeného opatření obecné povahy dotčeny ve své právní sféře v okamžiku podání návrhu na jeho zrušení.

Tento závěr přirozeně neznamená automatickou povinnost připustit účastenství v případě jakéhokoliv *ad hoc* později založeného spolku. Vždy je třeba v souladu s kritérii dovozenými Ústavním soudem v nálezech ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, a ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14, hodnotit vztah spolku (jeho členů a činnosti) k předmětu regulace, co do jeho opravdovosti, neboť si lze v krajních případech představit i postupy spočívající v zneužívání procesních práv cestou vytvoření spolků založených na šikanózním uplatňování neexistujících či uměle dovozovaných práv, což bude nepochybně nejčastější jev právě v případě spolků zakládaných *ad hoc* až v průběhu procesu vedoucího k přijetí sporného opatření obecné povahy či povolení sporného záměru, nebo dokonce *ex post* jen pro účely podání žaloby či jiného návrhu k soudu. Nelze však *a priori* každý *ad hoc*

vzniklý spolek ze soudní ochrany vyřadit, zejména když dostatečné časové a místní sepětí s předmětem regulace lze vysledovat u jeho členů, kteří by pouze na základě volby právem připuštěné cesty společného výkonu práv prostřednictvím právnické osoby neměli o soudní ochranu své právní sféry přijít.

V této věci Nejvyšší správní soud podmínky pro konstatování zcela zjevného nedostatku věcné legitimace, zjistitelného bez pochyb okamžitě již z návrhu samého, neshledává, a se závěrem krajského soudu se tak nemůže ztotožnit.

Pokud krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení bez další návaznosti zmínil ustanovení § 101b odst. 3 s. ř. s., podle nějž soud při přezkoumání opatření obecné povahy vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání opatření obecné povahy, je třeba upozornit, že toto ustanovení se týká vlastního hodnocení přezkoumávaného opatření obecné povahy, nikoliv však procesního institutu aktivní legitimace účastníků soudního řízení. Stěžovatel v této souvislosti správně poukazuje na možnost procesního nástupnictví, která byla výslovně připuštěna Nejvyšším správním soudem v řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v rozsudku ze dne 12. 8. 2010, č. j. 7 As 9/2010-255, č. 2377/2011 Sb. NSS. K tomu je třeba doplnit, že úprava žalobní legitimace je v § 65 odst. 1 s. ř. s. upravena zcela analogicky jako aktivní procesní legitimace ve větě první § 101a odst. 1 s. ř. s. Není tedy důvodu, aby stejné závěry nebylo možné uplatnit též v případě návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Přitom je-li možná změna navrhovatele v průběhu řízení o návrhu, není ani důvodu nezohlednit změny, k nimž v oblasti aktivní legitimace došlo ještě před podáním takového návrhu. Takový přístup umožňuje napadení opatření obecné povahy např. i pozdějším nabyvatelem pozemku dotčeného spornou regulací a naopak znemožňuje napadení opatření obecné povahy někým, kdo již v době podání návrhu dotčen být nemůže, což je zcela legitimní přístup, který odpovídá koncepci správního soudnictví, které má sloužit k ochraně existujících vlastních práv navrhovatele (potažmo jeho právní sféry), a nikoliv práv cizích, k nimž má navrhovatel pouze historický vztah.

Připuštění aktivní legitimace později vzniklých spolků či pozdějších nabyvatelů dotčených nemovitých věcí přitom není spojen s diskriminací subjektů, které se procesu přijetí napadeného opatření obecné povahy aktivně účastnily, jak dovozuje krajský soud. I zde stěžovatel správně poukazuje na to, že procesní aktivita v době přijetí opatření obecné povahy aktivní subjekty zvýhodňuje v tom, že mohou účinně napadat opatření obecné povahy i z hlediska neproporcionálního zásahu do jejich právní sféry, což je námitka, kterou stěžovatel, vzniklý až po vydání napadeného opatření obecné povahy, stejně jako osoby, které žádné námitky proti návrhu opatření obecné povahy v procesu jeho přijetí nevznesly, reálně nedisponuje. Vedle toho je stěžovatel významně omezen i v rozsahu, v němž může úspěšně uplatňovat nedostatečnost odůvodnění napadeného opatření obecné povahy, neboť neuplatnil-li jím vytýkané vady v procesu přijetí opatření obecné povahy on ani nikdo jiný, nelze zpravidla odpůrci vyčítat, jestliže danou problematiku v odůvodnění pojednal podle okolností jen stručně, poměrně obecně či dokonce jen implicitně. Tato diference v zacházení mezi kategoriemi aktivních a neaktivních navrhovatelů přitom spravedlivě vyvažuje jejich odlišnou výchozí pozici a představuje dostačující motivaci pro včasné uplatňování procesních práv v co nejranější fázi přijímání opatření obecné povahy. Není proto důvodu bránit přístupu k soudní ochraně později vzniklému spolku i ve vztahu

k namítané nezákonnosti opatření obecné povahy či závažným vadám v procesu jeho přijetí.

Nejvyšší správní soud tedy shledal kasační stížnost důvodnou, a proto na základě důvodné kasační stížnosti napadený rozsudek zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s., část věty první před středníkem) a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu a návrh stěžovatele projedná věcně. Neshledá-li po bližším zkoumání nedostatek dotčení právní sféry stěžovatele (potud přitom zatím nebyla zpochybněna dlouhodobá činnost členů stěžovatele v oblasti ochrany přírody a krajiny), bude namístě se zabývat jednotlivými výtkami vůči změně č. 4 s výjimkou případných bodů, jež by obsahově vyžadovaly posouzení proporcionality zásahu do právní sféry stěžovatele. Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 26. dubna 2017

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu