

INFORMACE O VYDANÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISECH

SBÍRKA ZÁKONŮ 2019

Částka 81 – čís. 188

Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku (oceňovací vyhláška), ve znění pozdějších předpisů.
Účinnost od 1. srpna 2018.

*Právní předpisy vybral:
Mgr. Pavel Machata, MMR*

INFORMACE Z VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ SOUDŮ Z OBLASTI ÚZEMNÍHO PLÁNOVÁNÍ

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2017 č. j. 8 As 234/2017-60

OPATŘENÍ OBCENÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN, REGULAČNÍ PLÁN NA ŽÁDOST

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2017, č. j. 50 A 7/2017-47.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Zastupitelstvo města Ř. usnesením ze dne 28. 5. 2014, č. j. 67879/2011-MURI/OUPRR/493, vydalo opatření obecné povahy – Územní plán Ř. (dále jen „územní plán“). Textová část územního plánu obsahovala v části 11 „Vymezení ploch pro regulační plány“, písm. B) „Nově navržené lokality“,

bod 19, ve kterém je uvedena lokalita „Politických vězňů“ s dodatkem, že „bez zpracování a do vydání regulačního plánu je možno povolit u stávajících rodinných domů jejich stavební úpravy a přístavby, doprovodné stavby nástavby do 25 m² zastavěné plochy všech dostavovaných objektů a stavební úpravy a výstavbu nové technické infrastruktury ke stávajícím objektům a nové infrastruktury a to pouze v ulicích Cesta Svobody a 17. listopadu.“ V čl. 11.2, bodu 19 textové části územního plánu je uvedeno zadání regulačního plánu lokality „Politických vězňů“. Lokalita „Politických vězňů“ zahrnovala také pozemky parc. č. st. X, st. X, st. X, st. X, parc. č. X, parc. č. X, parc. č. X a parc. č. X, zapsané na listu vlastnictví č. X, k. ú. Ř. u P., jejichž vlastníky jsou navrhovatelé (dále jen „pozemky ve vlastnictví navrhovatelů“).

Navrhovatelé napadli územní plán návrhem na jeho zrušení u Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“). Ten v záhlaví specifikovaným rozsudkem zrušil čl. 11, písm. B), bod 19 a čl. 11.2, bod 19 textové části územního plánu a dále část grafické části územního plánu ve výkresu základního členění území v území vymezeném jako „RP POLITICKÝCH VĚZŇŮ JIH“, a to ve vztahu k pozemkům ve vlastnictví navrhovatelů. Ve zbytku návrh na zrušení uvedeného územního plánu zamítl.

Krajský soud uvedl, že pozemky navrhovatelů jsou zařazeny do ploch, u nichž je na základě územního plánu rozhodování o změnách území podmíněno vydáním regulačního plánu „na žádost“ ve smyslu § 62 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Při pořizování regulačního plánu „na žádost“ „zajišťuje a hradí jeho zpracování, mapové podklady a projednání s dotčenými orgány žadatel“ (§ 63 odst. 2 stavebního zákona). Takovou podmínku považoval krajský soud za neproporcionální vzhledem k tomu, že lokalita Politických vězňů zahrnuje plochu o rozloze více než deset tisíc metrů čtverečních a zahrnuje více pozemků různým způsobem využívaných, které vlastní různí vlastníci. Nelze proto očekávat, že dojde mezi vlastníky k nekonfliktní dohodě nad obsahem regulačního plánu. Podle krajského soudu lze spíše očekávat, že dojde ke střetu zájmů různých vlastníků a k dohodě o společném podání žádosti o vydání regulačního plánu nikdy nedojde; regulační plán zahrnující pozemky ve vlastnictví navrhovatelů proto nemusí být nikdy vydán. Dokud nebude vydán regulační plán, navrhovatelům nebude na jejich nezastavěných pozemcích povolen v územní žádný stavební záměr. Navrhovatelé jsou podle krajského soudu na základě této skutečnosti značně omezeni na svém vlastnickém právu. Současně po nich nelze požadovat, aby sami nesli nemalé finanční náklady související s pořizováním regulačního plánu pro celou rozsáhlou lokalitu. Dohoda všech vlastníků o společném pořízení regulačního plánu je přitom podle krajského soudu takřka nereálná.

Odpůrce (dále jen „stěžovatel“) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. Navrhoval zrušit napadený rozsudek a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Nesouhlasil se závěrem krajského soudu, podle nějž byla zrušená část územního plánu neproporcionální. Uvedl, že ze stavebního zákona nevyplývá, že by území s větším množstvím vlastníků nebylo možné zahrnout do ploch vymezených pro vydání regulačního plánu na žádost. Podle stěžovatele naopak stavební zákon a prováděcí vyhláška č. 500/2006 Sb. počítají s tím, že regulační plán bude zahrnovat větší množství pozemků různých vlastníků. Stěžovatel také tvrdil, že v lokalitě „Politických vězňů“ vlastní nemovitosti pouze navrhovatelé a asi 4 další vlastníci.

Stěžovatel také tvrdil, že hlavním účelem regulačního plánu je právě dosažení vzájemné dohody vlastníků pozemků v dané lokalitě na vhodném urbanistickém řešení území. Poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 4 Ao 7/2011-75, podle nějž skutečnost, že náklady na pořízení regulačního plánu na žádost hradí žadatel, není nepřiměřeným zásahem do jeho práv, jelikož lze předpokládat, že se na těchto nákladech budou podílet také ostatní vlastníci pozemků v lokalitě. Stěžovatel je toho názoru, že náklady na pořízení regulačního plánu budou kompenzovány také později, jelikož nebude třeba vynakládat finanční prostředky na žádosti o vydání územních rozhodnutí. Ty budou totiž nahrazeny regulačním plánem.

Nejvyšší správní soud následně posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uplatnil vůči napadenému rozsudku pouze okruh námitek, který obsahoval jeho zásadní nesouhlas se zrušením územního plánu v části, v níž se týkal pozemků navrhovatelů. Namítl, že právní úprava regulačního plánu ve stavebním zákoně a prováděcích předpisech počítá s tím, že rozhodování o změnách v území lze podmínit pořízením regulačního plánu bez ohledu na skutečnost, kolik vlastníků vlastní pozemky a stavby v dotčeném území. Uvedl, že v oblasti „Politických vězňů“ vlastní nemovitě věci pouze navrhovatelé a asi 4 další vlastníci. Byl tak přesvědčen o tom, že mohou vzájemnou součinností dosáhnout nekonfliktní dohody o podobě regulačního plánu. Nesouhlasil proto se závěrem krajského soudu, že je územní plán v části, která se týkala pozemků navrhovatelů, neproporcionální.

Nejvyšší správní soud této stěžovatelově námitce nepřisvědčil.

Krajský soud v napadeném rozsudku přezkoumával napadený územní plán podle pětikrokového algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, který Nejvyšší správní soud stanovil v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98. K námitce navrhovatelů se přitom zaměřil na poslední z pěti kroků – přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho přiměřenosti (proporcionality). Krajský soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy zasahuje do práv navrhovatelů nepřiměřeně.

Nejvyšší správní soud se s krajským soudem v otázce nepřiměřenosti regulace ztotožňuje. Ve své judikatuře se již mnohokrát k otázce přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska proporcionality vyjádřil a konstatoval, že mezi „základní atributy právního státu patří přiměřenost práva a z tohoto důvodu je úkolem mimo jiné právě i soudní moci přispívat svoji rozhodovací činností k rozumnému uspořádání společenských vztahů. Soud se proto v rámci přezkumu souladu opatření obecné povahy se zákonem věnuje též otázkám, zda napadené opatření obecné povahy vůbec umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kritérium vhodnosti), zda opatření obecné povahy a sledovaný cíl spolu logicky souvisí a zda cíle nelze lépe dosáhnout jiným legislativním prostředkem (kritérium potřebnosti), zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů); v neposlední řadě soud také zkoumá, zda je následek napadeného opatření obecné povahy úměrný sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu).“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98).

Nutno dodat, že Nejvyšší správní soud při přezkumu různých forem územně plánovací dokumentace (zejména územních plánů) akcentoval také nutnost přistupovat k hodnocení přiměřenosti v nich obsažené regulace s nejvyšší opatrností a zdrženlivostí. Je totiž třeba ji posuzovat v kontextu práva obce (či kraje) na samosprávu, které zahrnuje i právo uspořádat své územní poměry podle vlastních představ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, a ze dne 31. 8. 2011, č. j. 1 Ao 4/2011-42, odst. [32]). V případě územního plánování jde totiž vždy o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejšířším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nespočetné podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-73).

Uvedené oprávnění obce však není bezbřehé, ale je limitováno zákonem stanovenými podmínkami a omezeními a v obecné rovině též omezeními plynoucími ze samotného ústavního pořádku (požadavek rovného zacházení, předvídatelnosti právní regulace, minimalizace zásahů do individuálních práv fyzických a právnických osob, aj., k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88). Územní plán může představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), které je přípustné pouze při splnění podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, odst. [47] až [52]).

Stěžovatel poukazoval na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2012, č. j. 4 Ao 7/2011-75, v němž kasační soud shledal přiměřeným, jestliže územní plán určil plochu s požadavkem na pořízení a vydání regulačního plánu na žádost jako podmínku pro rozhodování o změnách v území, na niž mělo vyrůst asi 60 rodinných domů včetně s nimi související infrastruktury. Nejvyšší správní soud nepovažuje poukaz stěžovatele na právě citovaný rozsudek za případný.

Stěžovatel se snažil v kasační stížnosti zobecnit závěry Nejvyššího správního soudu v tomto rozsudku uvedené. Dovodil z nich generální souhlas Nejvyššího správního soudu s tím, aby pořizovatelé územních plánů využívali regulační plány a na jejich pořízení vázali rozhodování v území. Takový závěr však z rozsudku č. j. 4 Ao 7/2011-75 rozhodně nevyplývá. Pořizovatelé územních plánů jsou povinni posoudit proporcionalitu požadavku na pořízení a vydání regulačního plánu zvláště v každém jednotlivém případě podle jeho individuálních okolností. Ve věci vedené pod sp. zn. 4 Ao 7/2011 byla podmínka vydání regulačního plánu na žádost stanovena pro lokalitu, na níž mělo dojít k rozsáhlé výstavbě rodinných domů, přičemž minimum jejich vlastníků již disponovalo územním rozhodnutím o umístění stavby (některá již existující územní rozhodnutí byla zřejmě realizovaná pouze částečně, jiná byla již neplatná). Nejvyšší správní soud v takovém případě přisvědčil pořizovateli územního plánu, že pro komplexní a efektivní řešení všech klíčových otázek podstatných pro rozvoj této nově vznikající zástavby je regulační plán nejlepším řešením, které zabrání nekoordinované výstavbě. Na rozdíl od nyní projednávané věci však byli vlastníci pozemků vedení jednotným záměrem vybudovat na svých pozemcích rodinné domy, což umožňovalo vznik relativně nekonfliktní dohody na podobě regulačního plánu, který poté nahradil rozhodnutí o umístění staveb jejich rodinných domů a případné infrastruktury. V této zásadní skutkové okolnosti se věc vedená pod sp. zn. 4 Ao 7/2011 od nyní projednávané věci odlišuje (ke skutkovým okolnostem nyní řešené věci viz níže) a závěry rozsudku č. j. 4 Ao 7/2011-75 proto nejsou v nyní projednávané věci použitelné.

Nejvyšší správní soud se v otázce nepřiměřenosti přijaté regulace vztahující se na pozemky navrhovatelů s názorem krajského soudu ztotožňuje. Mezi stranami je nesporné, že lokalita „Politických vězňů“ zahrnuje více pozemků, různého druhu, s rozdílným způsobem využití, které vlastní několik vlastníků. Jde o stabilizované území, v němž nelze předpokládat, že by vlastníci ve větší míře projevovali zájem o realizaci nových stavebních záměrů. Jejich motivace pro pořízení a vydání regulačního plánu proto bude velmi malá, jejich zájmy vzhledem k rozdílnému charakteru ploch a způsobů jejich využití budou rozdílné. Ze všech těchto důvodů se jeví vznik nekonfliktní dohody nad zněním regulačního plánu nepravděpodobný.

Do doby vydání regulačního plánu povoluje územní plán pouze stavební úpravy rodinných domů a jejich přístavby, a omezené stavební úpravy a výstavbu technické infrastruktury. Vzhledem k tomu, že se na pozemcích navrhovatelů nenacházejí rodinné domy (což není mezi stranami sporné), není výstavba budov na pozemcích navrhovatelů do doby vydání regulačního plánu možná. Požadavek na vydání regulačního plánu proto za těchto skutkových okolností fakticky vyvolává následky stavební uzávěry.

V dané věci nelze také s úspěchem tvrdit, že regulační plán vlastníkům pozemků ušetří náklady tím, že již nebude třeba žádat o územní rozhodnutí o umístění stavby, jelikož ta budou nahrazena regulačním plánem. Ze zadání regulačního plánu naopak vyplývá, že jeho cílem je vymezení veřejných prostranství, dopravní infrastruktura má být přizpůsobena potřebám lokality „Přednádražní prostor“ (podkladem regulačního

plánu má být zpracovaná „Dopravně urbanistická studie Ř., lokalita u nádraží“ doplněná o aktuální potřeby všech druhů dopravy). Zadání regulačního plánu počítá s povinným vyznačením míst pro parkování návštěvníků lokality, regulační plán má vyřešit podmínky pro komerční servis pěších podél ulice Cesty svobody, veřejná prostranství při Cestě svobody, navrhnout vodovodní a kanalizační řady, způsob likvidace a odvádění dešťových vod, návrh veřejného osvětlení. V návaznosti na tyto skutečnosti zadání regulačního plánu stanoví, že regulační plán nahradí pouze územní rozhodnutí o umístění stavby pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu a územní rozhodnutí o dělení a scelování pozemků [viz písm. i) zadání regulačního plánu lokalita „Politických vězňů“]. Je tedy zřejmé, že regulační plán nenahradí územní rozhodnutí o umístění ostatních staveb, jak tvrdil stěžovatel. Navrhovatelům by proto regulační plán nekompensoval žádné náklady spojené s dalšími povoloovacími řízeními, např. pro přístavby budov, jelikož kvůli jejich umístění by stejně bylo nezbytné vést územní řízení, v němž vynaloží další úsilí a náklady.

Z výše uvedených skutečností obsažených v zadání regulačního plánu jasně vyplývá, že jeho cílem je zejména úprava veřejně prospěšných staveb. Stěžovatel jako orgán územního plánování tím, že lokalitu „Politických vězňů“ zatížil podmínkou pořízení regulačního plánu na žádost, jehož cílem je zejména řešení veřejné infrastruktury zřizované a užívané ve veřejném zájmu, přenesl část svých úkolů na navrhovatele jako vlastníky pozemků a nepřiměřeně je touto regulací zatížil. Regulační plán však navrhovatelům žádný benefit ve formě úlevy v územním řízení nepřinese.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani cíle nového územního plánu, jimiž je mj. upřednostnění kvalitního bydlení a podpora konceptu zeleného města či návaznost dopravních staveb na přednádražní prostor, který sousedí s lokalitou „Politických vězňů“. Nejvyšší správní soud však ve shodě s krajským soudem s ohledem na výše vypočtené skutkové okolnosti věci považuje požadavek na pořízení a vydání regulačního plánu na žádost jako podmínku pro rozhodování o změnách v území za nepřiměřený vzhledem ke sledovanému cíli. Podmínka regulačního plánu na žádost byla v lokalitě „Politických vězňů“ použita nevhodně a nepřiměřeně. Kasační soud ve shodě s krajským soudem nepřiměřenost regulace spatřuje zejména v podmínce, že regulační plán ve znění uvedeném v zadání regulačního plánu lokalita „Politických vězňů“, má být vyhotoven na žádost.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že stěžovatel v nyní projednávané věci dostatečně neposoudil přiměřenost podmínky pořízení regulačního plánu na žádost ve vztahu k lokalitě „Politických vězňů“. Následek, který by stěžovatelem zavedená regulace způsobila, není úměrný sledovanému cíli. Nejvyšší správní soud nezpochybnuje, že regulační plán je obecně vhodným nástrojem územního plánování pro podrobnou úpravu situace v území, v nyní projednávané věci je však vzhledem k okolnostem případu pro vlastníky pozemků a staveb nepřiměřeně zatěžující a zasahuje tak nad přiměřenou míru do jejich práv.

**OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN,
VEŘEJNĚ PROSPĚŠNÁ STAVBA**

*§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů*

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 1. 2019, č. j. 11 A 148/2016-112.

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá:

Návrhem podaným u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) se navrhovatel domáhal zrušení opatření obecné povahy hlavního města Prahy č. 37/2013, které bylo schváleno usnesením Zastupitelstva hl. m. Prahy ze dne 19. 9. 2013, v části Z 2750/00 a v Příloze č. 2 opatření obecné povahy (dále „změna Z 2750/00“), a to v rozsahu změn veřejně prospěšné stavby pojmenované Retenční nádrž a dešťová usazovací nádrž (DUN) Dobrá voda s kódovým označením X (k. ú. X) a XX (k. ú. X) (dále „retenční nádrž Dobrá voda“). Změna Z 2750/00 spočívala mj. v rozšíření veřejně prospěšné stavby – retenční nádrže Dobrá voda, která se zčásti nachází na pozemcích navrhovatele; rozšíření provedené změnou Z 2750/00 se nicméně pozemků navrhovatele přímo nedotklo.

Městský soud návrh v rozsahu týkajícím se změny Z 2750/00 zamítl výrokem II. rozsudku ze dne 16. 2. 2017, č. j. 11 A 148/2016-54. Uvedl, že otázka prohlášení retenční nádrže za obecně prospěšnou stavbu nebyla předmětem změny Z 2750/00, touto změnou došlo toliko k rozšíření veřejně prospěšných staveb, které se nedotýká žádných pozemků ve vlastnictví navrhovatele. Navrhovatel proto změnou Z 2750/00 nemohl být dotčen na svých vlastnických právech.

Navrhovatel citovaný rozsudek městského soudu napadl kasační stížností, které Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) vyhověl rozsudkem ze dne 3. 10. 2017, č. j. 7 As 96/2017-61. Dospěl k závěru, že stěžovatel vlastní pozemky, se kterými retenční nádrž přímo sousedí, a proto skutečnost, že se vlastní rozšíření retenční nádrže nevztahovalo přímo na pozemky v jeho vlastnictví, automaticky nevylučuje, že jeho práva tímto rozšířením mohla být dotčena a zkrácena. Pokud proto městský soud pouze konstatoval, že navrhovatelovo vlastnické právo nebylo dotčeno, ale s otázkou, zda byla navrhovatelova práva zkrácena či nikoliv, se již věcně vůbec nevypořádal, zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Zároveň NSS uvedl, že městský soud bude muset v dalším řízení vyjasnit a zohlednit vztah mezi změnou Z 2750/00 a změnou Z 1415/07, vydanou opatřením obecné povahy hlavního města Prahy č. 38/2014, schváleným usnesením

Zastupitelstva hlavního města Prahy dne 27. 3. 2014, kterou byla retenční nádrž Dobrá voda prohlášena veřejně prospěšnou stavbou.

Městský soud následně návrh znovu posoudil a rozsudkem ze dne 25. 1. 2019, č. j. 11 A 148/2016-112, jej zamítl. Uvedl, že změna Z 1415/07, kterou byla retenční nádrž Dobrá voda prohlášena za veřejně prospěšnou stavbu, byla vydána opatřením obecné povahy č. 38/2014, které bylo napadeno návrhem, který městský soud zamítl rozsudkem ze dne 30. 10. 2017, č. j. 6 A 105/2017-42. Kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta, následně byla odmítnuta ústavní stížnost proti usnesení NSS o odmítnutí kasační stížnosti. Změnou Z 1415/07 tak pravomocně došlo k prohlášení retenční nádrže Dobrá voda za veřejně prospěšnou stavbu, přičemž tento závěr nelze v řízení o přezkumu změny Z 2750/00, kterým došlo pouze k rozšíření plochy veřejně prospěšné stavby, jakkoliv revidovat. K otázce, zda změnou Z 2750/00 došlo ke zkrácení práv navrhovatele, městský soud uvedl, že sousedství veřejně prospěšné stavby má vliv na práva vlastníků sousedních nemovitostí, z toho však nelze bez dalšího dovozovat takové zkrácení práv, které by vylučovalo stavbu realizovat či deklarovat. Protože změnou Z 2750/00 nedošlo ke změně plochy funkčního využití území ve vztahu k retenční nádrži Dobrá voda ani k zásahu do zastavitelného území, veřejný zájem v podobě protipovodňové ochrany převážil nad zájmy a právy navrhovatele. Změnou Z 2750/00 nadto nedošlo ke změně práv a postavení navrhovatele oproti situaci, která nastala v důsledku změny Z 1415/07 a byla již pravomocně shledána zákonnou, a proto touto změnou nedošlo ke zkrácení práv navrhovatele.

Navrhovatel (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Namítl, že se městský soud řádně nevypořádal s námitkou zásahu do vlastnického práva stěžovatele, neboť nepostupoval v souladu s principem proporcionality a svou argumentaci založil na dvanáct let starém rozhodnutí správního orgánu. Toto rozhodnutí neodpovídá realitě, neboť v předmětném území nikdy k záplavám nedošlo, žádná vodní plocha ani vodní tok se na předmětném území nenachází, a tudíž neexistuje veřejný zájem na vybudování protipovodňových opatření. Rozšířením retenční nádrže Dobrá voda dojde ke zvýšení průtoku vody přes pozemky stěžovatele, a tudíž i k intenzivnějšímu zásahu do jeho práv. Městský soud dále nijak nereagoval na stěžovatelův argument, že na jeho pozemcích se již na základě stavebního povolení z roku 1980 nachází jiná rozestavěná stavba, a sice retenční nádrž k zachycení dešťových vod, přičemž na témže místě nemohou být zároveň dvě stavby. Nehledě na výsledek řízení pod sp. zn. 6 A 105/2017 je nutné přihlídnout k námitkám stěžovatele vzneseným v řízení týkajícím se změny Z 1415/07.

Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

V projednávaném případě se jednalo o druhou kasační stížnost stěžovatele v téže věci. Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřípustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy bylo jeho původní rozhodnutí zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS. Rozšířený senát ke zminěnému pravidlu uvedl, že „[o] pakovaná kasační stížnost, v níž stěžovatel vnesl pouze námitky, které mohl uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. Ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky pro případy, kdy Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení, nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Posouzení toho, které námitky mohl stěžovatel uplatnit již v předešlé kasační stížnosti, závisí na konkrétních okolnostech případu.“ (usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb.). NSS v této věci předchozím rozsudkem č. j. 7 As 96/2017-61 zrušil rozhodnutí městského soudu pro nepřezkoumatelnost, a to pro nevypořádání otázky zkrácení práv stěžovatele. Kasační stížnost je tudíž přípustná.

Městský soud podle stěžovatele ani v nyní napadeném rozhodnutí řádně nevypořádal otázku zásahu do jeho vlastnického práva. Na prvním místě je nutné uvést, že městský soud v rozsudku č. j. 6 A 105/2017-42 konstatoval, že změna Z 1415/07, kterou byla retenční nádrž Dobrá voda prohlášena za veřejně prospěšnou stavbu, je v souladu se zákonem. Z konstatování městského soudu v nyní projednávané věci, že prvotním „zásahem“ do práv stěžovatele bylo vymezení retenční nádrže Dobrá voda jako veřejně prospěšné stavy změnou Z 1415/07, proto nelze nijak dovozovat, jak to činí stěžovatel, že pouhým rozšířením veřejně prospěšné stavby mělo dojít také ke zkrácení jeho práv. Městský soud totiž pouze poukázal na to, že k prohlášení retenční nádrže Dobrá voda za veřejně prospěšnou stavbu došlo již změnou Z 1415/07, která není předmětem přezkumu v této věci, a která nadto byla pravomocně shledána zákonnou. Stěžovatelovo tvrzení, že změnou Z 2750/00 dochází oproti změně Z 1415/07 k intenzivnějšímu zásahu do jeho práv, neboť v jejím důsledku dojde ke zvýšení průtoku vody přes jeho pozemky, nemá oporu ve správním spise a stěžovatel je nijak nedoložil. Nic takového nevyplývá ani z konstatování odůrců v rámci vypořádání námitek, že změnou Z 2750/00 dochází k rozšíření veřejně prospěšné stavby z důvodu zajištění efektivní přestavby a dostavby retenční nádrže, jejíž akumulační prostor pro zachycení srážkových vod je nedostatečný. Nedostatečnost akumulačního prostoru totiž byla konstatována již v rámci změny Z 1415/07, přičemž měla být způsobena použitím nevhodného materiálu při zhutňování hráze a tím způsobenou propustností nádrže. Již změna Z 1415/07 tak počítala s přestavbou a dostavbou retenční nádrže. Smyslem změny Z 2750/00 bylo rovněž zajištění efektivní přestavby a dostavby retenční nádrže, nikoliv její rozšíření z důvodu, že by vymezení nádrže změnou Z 1415/07 kapacitně nepostačovalo. Není proto zřejmé, jakým způsobem by měla změna Z 2750/00 způsobit zvýšení průtoku vody přes pozemky stěžovatele.

Stěžovatel dále namítl, že nehledě na rozhodnutí Odboru ochrany prostředí Magistrátu hl. města Prahy ze dne 31. 1. 2007, č. j. 12652/2005/OOP/II/Ku, na daném území neexistuje žádný potok a nedošlo na něm k žádné povodňové vlně, a proto neexistuje veřejný zájem na vybudování protipovodňových opatření,

kteřý by mohl převážet nad jeho vlastnickým právem. K tomu soud předně uvádí, že námitky směřující proti citovanému rozhodnutí jsou irelevantní, neboť toto rozhodnutí není předmětem přezkumu v nyní projednávaném řízení. Městský soud se proto nemohl pouštět do jakékoliv polemiky ohledně stanovení záplavového území na potoku Dobrá voda a nepochybil, pokud vycházel z toho, že dané území bylo vyhodnoceno jako území, které může být v případě povodně zasaženo. Stěžovatelovo tvrzení, že na daném území žádnou povodeň nezažil, se pak zcela míjí s vyhodnocením území jako potenciálně záplavovým. Městský soud tudíž správně konstatoval, že vybudování účinných protipovodňových opatření je ve veřejném zájmu. Následně také podrobně a přesvědčivě odůvodnil, proč veřejný zájem v projednávaném případě převážel nad vlastnickým právem stěžovatele. Rozhodující bylo, že změnou Z 2750/00 nedošlo ke změně plochy funkčního využití území ve vztahu k retenční nádrži Dobrá voda a v důsledku této změny zároveň nedošlo ke změně práv a postavení stěžovatele oproti situaci, která nastala v důsledku změny Z 1415/07 – změna Z 2750/00 se totiž přímo netýkala žádného z pozemků ve vlastnictví stěžovatele a nevyplývají z ní ani žádná nepřímá omezení ve vztahu k jiným či sousedícím pozemkům ve vlastnictví stěžovatele. S ohledem na uvedené je pak zřejmé, že změna Z 2750/00 splnila kritérium vhodnosti a potřeby, neboť sledovaného cíle v podobě protipovodňové ochrany umožňuje dosáhnout, zároveň je pro splnění tohoto cíle adekvátním opatřením a do práv stěžovatele zasáhla zcela minimálně, a tudíž proporcionální mírou.

Závěrem kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že soud by měl přihlídnout rovněž k jeho námitkám ohledně nezákonnosti opatření obecné povahy č. 38/2014, kterým byla vydána změna Z 1415/07. Toto opatření obecné povahy však není předmětem přezkumu v nyní projednávané věci. Stěžovateli zároveň nebyla upřena ochrana jeho práv, jak namítá, neboť opatření obecné povahy č. 38/2017 napadl návrhem, který byl městským soudem projednán a bylo o něm pravomocně rozhodnuto rozsudkem ze dne 30. 10. 2017, č. j. 6 A 105/2017-42. Ze skutečnosti, že stěžovatelova kasační stížnost proti tomuto rozsudku byla usnesením NSS ze dne 11. 1. 2018, č. j. 5 As 315/2017-31, odmítnuta pro opožděnost, nelze jakkoliv dovozovat pravomoc soudu přezkoumávat v nynějším řízení námitky, které měly být uplatněny v právě uvedeném řízení.

Stěžovatel v duplice vnesl námitku týkající se aplikace závěrů usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 As 2/2013-116, č. 2943/2014 Sb. NSS, tedy závěru, že při přezkumu změny opatření obecné povahy by měla být zkoumána také srozumitelnost a zákonnost měněného opatření obecné povahy na projednávaný případ. Řízení o kasační stížnosti obecné není ovládáno koncentrační zásadou a stěžovatelé mohou důvody kasační stížnosti rozšiřovat po celou dobu řízení. Je-li však vydána výzva podle § 106 odst. 3 s. ř. s., zásada koncentrační se uplatní a stěžovatel může důvody kasační stížnosti rozšířit pouze v této měsíční lhůtě (viz body [9] a [10] rozsudku NSS ze dne 27. 6. 2018, č. j. 1 As 122/2018-40, a judikaturu tam citovanou). V projednávaném případě výzva podle § 106 odst. 3 s. ř. s. vydána byla, stěžovateli byla doručena dne 11. 3. 2019 (doručenka na č. 1. 5 soudního spisu), přičemž uvedenou kasační námitku stěžovatel uplatnil poprvé až v duplice doručené soudu dne 11. 7. 2019, tedy po lhůtě stanovené ve výzvě k doplnění kasační stížnosti. K námitce proto soud nepřihlížel.

**OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY, ÚZEMNÍ PLÁN,
AKTIVNÍ VĚCNÁ LEGITIMACE**

§ 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

§ 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

§ 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyplývá:

I. Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud 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 (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.).

II. V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.

V projednávané věci jde o posouzení otázky, zda navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části může úspěšně uplatnit pouze takové (tvrzené) nezákonnosti či vady řízení, které představují porušení jeho vlastních subjektivních veřejných práv, nebo zda postačuje, že napadená regulace má skutečný, přímý a bezprostřední vztah k právní sféře navrhovatele. Jinými slovy rozšířený senát má rozhodnout, zda navrhovatel má právo na soudní přezkum toho, zda jeho právní sféry se skutečně dotýkající úprava v opatření obecné povahy byla vymezena objektivně v souladu se zákonem po stránce hmotněprávní i procesní.

Krajský soud rozsudkem napadenou část změny územního plánu odpůrkyně zrušil, a to ke dni právní moci rozsudku. Zrušená část opatření obecné povahy vymezovala plochu Z12c, kterou zároveň převáděla z územní rezervy na zastavitelnou plochu pro typ využití OK – občanské vybavení – komerční zařízení plošně rozsáhlá. Plocha Z12c má spolu s již vymezenými zastavitelnými plochami Z12a a Z12b do budoucna tvořit komerční zónu.

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

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 struktura, stavby určené k obraně státu či k ochraně před živelními pohromami. Soud odmítl argumentaci odpůrkyně, že převažujícím veřejným zájmem je zájem na předcházení povodňovým stavům v předmětné oblasti. 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.

Krajský soud dále posuzoval, zda shledaná nezákonnost napadené části změny územního plánu může zasáhnout do veřejných subjektivních práv navrhovatele. Navrhovatel je územním samosprávným společenstvím občanů, a je tedy povinen 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 navrhovatele (tedy nejen vlastníků nemovitostí). Zda bude na dané ploše zemědělská půda nebo obchodní centrum, má zřejmý dopad na navrhovatele a jeho občany.

Odpůrkyně a osoby zúčastněné na řízení (dále též „stěžovatelé“) podali proti napadenému rozsudku samostatně kasační stížnosti. Stěžovatelé předně namítají absenci aktivní procesní legitimace navrhovatele. 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), 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 navrhovatel aktivně legitimován k uplatnění námitky stran porušení práva na pohodu bydlení, neboť to svědčí pouze konkrétním osobám, které v dané lokalitě bydlí. Navrhovatel nemůže být přijetím změny územního plánu ani potenciálně dotčen na svých hmotných právech, neboť žádný vliv (např. exha-

lace, hluk, zápach apod.) posuzované části změny územního plánu na majetek navrhovatele není reálný. Žádný z navrhovatelem vlastněných nemovitostí s územím dotčeným změnou územního plánu nesousedí, například obecní úřad navrhovatele je od daného území vzdálen více než 1 km.

Stěžovatelé 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. Odpůrci zdůrazňují zásah do svého práva na samosprávu a s tím související pravomoci vydávat územně plánovací dokumentaci. V posuzovaném řízení byla porušena zásada zdrženlivosti při přezkumu územně plánovací dokumentace. Není úkolem soudů ani oprávněním navrhovatele jako sousední obce hledat nejlepší řešení pro územní uspořádání společenství, jehož právo na samosprávu je ústavně garantováno.

Stěžovatelé uplatnili i další námitky, které není potřebné zde rekapitulovat, neboť se netýkají otázky postoupené rozšířenému senátu.

Postoupení věci rozšířenému senátu

Druhý senát NSS, kterému byla věc přidělena k projednání, při posuzování důvodnosti kasačních stížností týkajících se aktivní věcné legitimace navrhovatele 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 navrhovatele zabýval souvislostí mezi tvrzenou nezákonností napadené části územního plánu a dotčením navrhovatelových veřejných subjektivních práv.

Předkládající senát považoval 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.

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 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 (usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-20, č. 1910/2009 Sb. NSS, dále jen „usnesení ve věci *Vysoká nad Labem*“). Ohledně aktivní procesní legitimace dospěl předkládající senát k závěru, že byla v posuzovaném případě naplněna. Územním plánem mohou 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 u navrhovatele, který sám není vlastníkem nemovitosti ani nemá právo k takové cizí věci na území regulovaném územ-

ním plánem. 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. Navrhovatel v návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu tvrdil dotčení práva na samosprávu a vlastnického práva k obecním nemovitostem. Obec jakožto veřejnoprávní korporace je nositelkou práva na samosprávu, jakož i práva vlastnického. Ohledně práva na samosprávu rozšířený senát v usnesení ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219, č. 2887/2013 Sb. NSS, dále jen „*usnesení ve věci Praha-Křeslice*“, 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.*“.

Předkládající senát považoval tvrzení navrhovatele o dotčení práva vlastnického a práva na samosprávu z důvodu výrazného zvýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí za myslitelné a logicky konsekventní. Ve shodě s krajským soudem dospěl proto k závěru, že navrhovateli náleží aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadené části změny územního plánu.

Při posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatele předkládající senát zrekapituloval judikaturu správních, civilních soudů i Ústavního soudu, podle níž součástí ústavně zaručeného práva na samosprávu je i oprávnění hájit charakter svého území a zdraví svých občanů před negativními imisemi přicházejícími ze sousedství. Napadená změna územního plánu, a zejména volba funkčního využití určitého území, může zásadním způsobem ovlivnit charakter dané lokality i kvalitu života v ní. Nalézala-li se posuzovaná plocha na samém okraji území odpůrkyně, budou negativní vlivy této změny dopadat především na území navrhovatele. Předkládající senát je proto toho názoru, že navrhovatel je v rámci výkonu svého práva na samosprávu povolán bránit charakter svého území a život obyvatel v obci před negativními vlivy ohrožujícími životní prostředí obce dopravou či neúnosnou mírou hluku a jinými imisemi. Ohledně skutečného dotčení práva vlastnického předkládající senát dovozuje, že dotčení práv právnických osob musí odpovídat jejich povaze. Podstatou obecního vlastnictví je plnění veřejných funkcí právnických osob, které musí odpovídat jejich povaze. Podstatou obecního vlastnictví je plnění veřejných funkcí obce. Nejedná se o ochranu základního práva v původním smyslu, nýbrž spíše o institucionální garanci. Obec tak nemůže být zkrácena na svém vlastnickém právu imisemi ovlivňujícími především život a pohodu bydlení fyzických osob. 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. Předkládající 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. Tato otázka zároveň nebyla vyřešena rozšířeným senátem v usnesení ve věci Vysoká nad Labem, neboť v něm byla řešena pouze problematika aktivní procesní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

V rozsudku ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci *Moravany*“), bylo napadené opatření obecné povahy zrušeno mj. pro nezákonnost spočívající podobně jako v projednávané věci v odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v rozporu s právními předpisy. V bodě 50 tohoto rozsudku se NSS pouze zabýval vzdáleností nemovitostí navrhovatelů od napadených ploch a dovodil, že navrhovatelé mohou namítat dotčení svých práv, pokud a priori nelze vyloučit, že by se takové porušení mohlo projevit v jejich právní sféře. Konkrétně však nevyšvětlil, jak zjištěná nezákonnost stanoviska orgánu ochrany ZPF mohla zasáhnout do právní sféry navrhovatelů.

V rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOS 1/2013-85, č. 2903/2013 Sb. NSS (dále jen „rozsudek ve věci *Zlín – Vršava*“), se Nejvyšší správní soud výslovně zabýval stížní námitkou zpochybňující aktivní věcnou legitimaci navrhovatelky. S ohledem na to, že „navrhovatelkou vlastněné nemovitosti tvoří 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 dovodil 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.

Postupující senát dále poukázal na judikaturu NSS ve věcech žalob proti rozhodnutím v územním a stavebním řízení, kde je rovněž přípustně úspěšné uplatnění pouze omezeného okruhu žalobních námitek. Podle této 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 zakotve-

ná 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. 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, č. 2061/2010 Sb. NSS, či ze dne 4. 5. 2011, č. j. 7 As 2/2011-52).

Postupující senát má za to, že 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 pozemků v dané ploše 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. Předkládající senát zastává názor, že pro důvodnost námítky uplatněné v návrhu na zrušení opatření obecné povahy je nezbytné, aby namítaná a objektivně zjištěná nezákonnost opatření obecné povahy zároveň představovala zásah do subjektivních veřejných práv. Hodlá se tedy odchýlit od závěrů uvedených v rozsudcích ve věcech *Moravany* a *Zlín – Vršava*. Ze shora uvedených důvodů druhý senát postoupil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, zda „[p]ostačuje 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 způsobila zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv.“

Předkládající senát vyslovil v usnesení o postoupení věci názor odlišující se od názorů vyslovených v již vydaných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, zejména pak v rozsudku ve věci *Moravany* a v rozsudku ve věci *Zlín – Vršava*. Názor, od něhož se předkládající senát hodlá odchýlit, lze ve stručnosti charakterizovat tak, že věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je spojena s přímým a bezprostředním vztahem napadené regulace (v případě územně plánovací dokumentace tedy napadených částí územního plánu spojených zpravidla s vymezením určitých ploch či koridorů) a právní sférou navrhovatele (v případě územně plánovací dokumentace obvykle založenou věcným právem k nemovitostem dotčeným napadenou regulací). Předkládající senát toto pojetí věcné legitimace považuje za příliš široké a za podmínku věcné legitimace dále považuje i to, že konkrétní tvrzená nezákonnost opatření obecné povahy porušuje konkrétní veřejná subjektivní hmotná práva navrhovatele. Konkrétně se odlišnost názoru postupujícího senátu projevuje v tom, zda tvrzená nezákonnost stanoviska orgánu

ochrany zemědělského půdního fondu může vést ke zrušení posuzované části opatření obecné povahy – územního plánu. V obou citovaných rozsudcích právě nezákonnost stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu vedla ke zrušení napadených částí opatření obecné povahy, aniž by navrhovatelé dovozovali např. porušení svého práva na zemědělské hospodaření na svých regulacích dotčených pozemcích. Naopak podle předkládajícího senátu je ochrana zemědělského půdního fondu veřejným zájmem, který přísluší hájit zákonem určeným dotčeným orgánům státní správy, nikoli však sousedům, jakkoli jinak vymezenou regulací dotčeným. Podle postupujícího senátu by tedy i v případě důvodnosti tvrzení navrhovatelky o nezákonnosti stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu nemohlo řízení z tohoto důvodu vést k vyhovění návrhu. Z výše uvedeného vyplývá, že zde skutečně je dána odlišnost názoru postupujícího senátu od názorů vyslovených v jiných rozhodnutích Nejvyššího správního soudu, která je relevantní pro rozhodnutí postoupené věci. Pravomoc rozšířeného senátu je proto dána.

Rozšířený senát nejprve připomíná, že otázkou aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se obsáhle zabýval ve svém usnesení ve věci Vysoká nad Labem, bod 34 a 35. Uvedl v něm tyto úvahy: „*Splnění 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. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno. V případě územních plánů musí navrhovatel 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 (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území.*“ V bodě 42 citovaného usnesení k tomu rozšířený senát dodal: „*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 však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu – to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.*“ Není tedy úplně správný názor postupujícího senátu, že otázkou věcné legitimace se rozšířený senát v citovaném usnesení vůbec nezabýval a nezvažoval ji.

Samotný pojem věcné legitimace je převzat z civilního procesu. Civilistická doktrína věcnou legitimaci chápe následovně: „*Od procesní je třeba odlišovat tzv. věcnou legitimaci. Skutečnost, zda žalobce nebo žalovaný jsou nositeli tvrzeného hmotného práva (zejména zda žalobci přísluší podle hmotného práva nárok vůči žalovanému), nemá na vymezení okruhu účastníků*

řízení (na procesní legitimaci) vliv. Jde o otázku tzv. věcné legitimace; týká-li se žalobce, hovoříme o aktivní věcné legitimaci, a týká-li se žalovaného, označuje se jako pasivní věcná legitimace. Věcná legitimace je předmětem dokazování v řízení před soudem a nachází svůj výraz v rozhodnutí soudu ve věci samé. Aktivně věcně legitimován je jen takový žalobce, který je podle výsledků dokazování a na základě právního posouzení věci nositelem práva, o něž ve sporu šlo, a kterému proto musí být rozhodnutím soudu vyhověno. Pasivní věcná legitimace je u žalovaného dána jen tehdy, má-li podle zjištěného skutkového stavu a právního posouzení věci povinnost, jejíž splnění se žalobce domáhal. Nedostatek aktivní nebo pasivní věcné legitimace není důvodem pro odmítnutí žaloby nebo pro zastavení řízení, ale pro zamítnutí žaloby.“ (Drápal, L. Komentář k § 90. In: Drápal, L., Bureš, J. a kol. Občanský soudní řád I, II Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009; citováno dle systému Beckonline). Je zřejmé, že nelze zcela automaticky přebírat pojmosloví civilní procesualistiky do soudního řízení správního. Je tomu tak proto, že na rozdíl od občanského soudního řádu soudní řád správní v § 101a odst. 1 omezuje již aktivní procesní legitimaci určitým konkrétním (byť v této souvislosti pouze tvrzeným) vztahem práv navrhovatele k (tvrzeně nezákonné) regulaci obsažené v opatření obecné povahy. Aktivní procesní a věcná legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy jsou komplementární pojmy, mezi nimiž existuje vzájemná souvztažnost, naznačená výše citovaným bodem 42 usnesení rozšířeného senátu ve věci Vysoká nad Labem, tedy tvrzení (o zkrácení na právech) – jeho pravdivost (zkrácení na právech). Tato souvztažnost pak způsobuje, že pokud pojem aktivní procesní legitimace vyložil rozšířený senát tak, že je založeno (myslitelným) tvrzením o dotčení právní sféry navrhovatele, pak aktivní věcná legitimace musí být dána tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že právní sféra navrhovatele byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy. V každém případě dotčení právní sféry navrhovatele musí být vykládáno stejně jak v souvislosti s aktivní procesní legitimací, tak i s aktivní věcnou legitimací. V bodě 36 usnesení ve věci Vysoká nad Labem rozšířený senát shrnul, že aktivní (procesní) legitimace je založena tím, že navrhovatel „*má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“. Vycházejí ze zmíněné zásady souvztažnosti procesní a věcné aktivní legitimace, je nutné vymezit aktivní věcnou legitimaci jako skutkový a právní závěr o skutečném (tj. pravdivosti tvrzení o) vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o skutečné (tj. pravdivosti tvrzení o) nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotně-právních předpisů. Takový nezákonný akt reálně nepříznivě zasahující do právní sféry navrhovatele jej totiž vskutku zkracuje na jeho právech (§ 101a odst. 1 věta první s. ř. s.) a návrh na zrušení takového opatření obecné povahy (jeho části) je při splnění dalších procesních podmínek, např. dodržení lhůty pro podání návrhu, důvodný.

Pro zužující pojetí věcné legitimace nelze nalézt oporu ani ve znění příslušných ustanovení soudního řádu správního: dle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je k podání návrhu oprávněn ten, *kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen*. Dle § 101d odst. 2 věty první s. ř. s., *[d]ojde-li soud k závěru, že opatření*

obecné povahy nebo jeho části jsou v rozporu se zákonem, nebo že ten, kdo je vydal, překročil meze své působnosti a pravomoci, anebo že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonem stanoveným způsobem, opatření obecné povahy nebo jeho části zruší (...). Zákon tedy nepočítá s tím, že (při splnění podmínek procesní legitimace stanovených v § 101a odst. 1 větě první s. ř. s.) by se soud měl v rámci posuzování důvodnosti návrhu zabývat ještě i dalšími hledisky než zákonností napadeného opatření obecné povahy, a to v mezích návrhových bodů, ovšem se zohledněním vad, k nimž soud přihlíží z úřední povinnosti (§ 101b odst. 4 ve spojení s § 76 s. ř. s.). Je ovšem nutno zdůraznit, že každé porušení právních předpisů v procesu vydávání opatření obecné povahy, popř. jeho obsahem, nemusí nutně vést ke zrušení opatření obecné povahy. Ke zrušení opatření obecné povahy je dle ustálené judikatury možno např. přistoupit pouze v případě takových procesních pochybení, která reálně mohla způsobit obsahovou nezákonnost opatření obecné povahy, nikoli taková, která na výslednou podobu opatření obecné povahy prokazatelně nemohla mít jakýkoli vliv. V případě územních plánů vydávaných v samostatné působnosti obcí musí soudy být navíc obzvláště zdrženlivé při posuzování zjištěných nezákonností, aby se vyvarovaly neproporcionálního zásahu do práva obcí na samosprávu (nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013 (ve věci *Rokytnice nad Jizerou*). Důvodem pro zrušení opatření obecné povahy tak zpravidla nejsou taková procesní pochybení správních orgánů, která ve výsledku nezbavila navrhovatele reálné participace v procesu vydání opatření obecné povahy, popř. omezila výkon práv pouze osob odlišných od navrhovatele. Stejně tak nemůže navrhovatel úspěšně v návrhu uplatnit takové obsahové nezákonnosti opatření obecné povahy, které se dotýkají pouze třetích osob, ale nikoli právní sféry navrhovatele [např. nerespektování ochranných pásem teplovodu stanovených v § 87 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), může napadnout vlastník tohoto zařízení pro rozvod tepelné energie]. Je tomu tak proto, že účelem správního soudnictví je ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob (§ 2 s. ř. s.), nikoli všeobecný dozor nad zákonností výkonu veřejné moci správními orgány. Rozšířený senát si je vědom, že účelem některých právních předpisů je primárně ochrana veřejného zájmu. Prosazování a ochrana veřejných zájmů přísluší především správním orgánům (§ 2 odst. 4 správního řádu). Veřejný zájem může být obecně formulován zákonodárcem, jeho konkretizaci pak provádějí správní orgány v rámci posouzení určitého případu. Zákon rovněž v některých případech stanoví určité privilegované subjekty, kterým stanovuje kompetenci dbát nad dodržováním veřejného zájmu a světu jim zvláštní procesní nástroje pro jejich ochranu (srov. § 66 s. ř. s.). Zákonodárce tak v různých předpisech prohlašuje určité zájmy za veřejný zájem, např. zájem na rozvoji ekologicky šetrné železniční dopravy (§ 2 odst. 5 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách), ve veřejném zájmu je dle energetického zákona i přeprava a distribuce plynu a elektřiny či výroba a rozvod tepla, zajišťování veřejné komunikační sítě dle § 7 odst. 2 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), či zřizování a provozování vodovodů a kanalizací (§ 1 odst. 2 zákona č. 274/2001 Sb., o vodo-

vodech a kanalizacích). Existuje tudíž celá řada dílčích veřejných zájmů, které je nutno v konkrétní věci aplikační činností správních orgánů zohlednit při určení, zda přijaté řešení je v této věci v souladu s veřejnými zájmy. Tato otázka, tj. posouzení veřejného zájmu v konkrétní věci, pak ve svém důsledku nemůže být odňata z přezkumné pravomoci soudů [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 130/2005 Sb. (ve věci *veřejného zájmu na splavnění Labe a Vltavy*), a ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, č. 56/2009 Sb. (ve věci *veřejného zájmu na výstavbě nové vzletové dráhy Ruzyně*)]. Jakkoli je třeba rozlišovat mezi veřejným zájmem a soukromými či kolektivními zájmy (srov. rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161, č. 2879/2013 Sb. NSS), není jejich oddělení absolutní. V řadě případů je veřejný zájem totožný se společnými soukromými zájmy jednotlivců a jejich skupin (srov. Vedral, J. Správní řád: komentář. 2. vydání. Praha: Ivana Hexnerová – Bova Polygon, 2012, s. 100). Veřejný zájem je typicky zároveň kolektivním zájmem velkého množství jednotlivců a zpravidla se rovněž překrývá se subjektivními právy těchto jednotlivců. Kupříkladu veřejný zájem na ochraně životního prostředí se překrývá s právem jednotlivců na ochranu zdravého životního prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 70/97). To, že ochrana veřejného zájmu je svěřena především správním orgánům a jiným privilegovaným subjektům, tedy neznamená, že by občanům mělo být paušálně odepřeno právo podílet se na formulování, resp. konkretizaci veřejného zájmu v konkrétní věci, popř. proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu brojit u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zahájení řízení stanovené procesními předpisy. Argument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní. Možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou. V případě, že nemožnost dotčení právní sféry navrhovatele je zřejmá již z jeho tvrzení, bude namísto toto zohlednit při posuzování procesní legitimace navrhovatele. Pokud tedy úprava obsažená v napadené části opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, o čemž v posuzované věci postupující senát neměl pochybnost, pak se navrhovatel může úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu (s výše vysvětlenou výjimkou, kdy je zcela jasné, že daný veřejný zájem se zcela míjí s právní sférou navrhovatele). V nyní projednávané věci je spornou otázkou zákonnosti stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Pokud se tvrzení navrhovatelky o tom, že souhlasné stanovisko orgánu ochrany zemědělského půdního fondu bylo vydáno v rozporu se zákonem, ukáže důvodným, což přísluší posoudit postupujícímu senátu, pak nelze od navrhovatelky spravedlivě požadovat, aby snášela negativní imise spojené s výstavbou a provozem komerční zóny umístěné na jejích hranicích, které negativně ovlivňují její nemovitý majetek i majetek a životní prostředí jejích občanů. Jakkoli totiž navrhovatelka zřejmě sama zemědělsky ne hospodářá a ukončení zemědělského využití sporných ploch samo

o sobě její právní sféru negativně neovlivňuje, nelze odhlížet od účelu, pro nějž jsou posuzované plochy vymezovány a jehož realizace vyžaduje oddělení příslušných pozemků ze zemědělského půdního fondu. Oddělovat oddělení pozemků ze zemědělského půdního fondu od realizace záměru velkoplošného nákupního centra nelze mj. i proto, že i zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 4 a 5 sám předpokládá zohlednění nezemědělského účelu, k němuž má být zemědělská půda využita a jeho případné veřejné prospěšnosti. Je rovněž zřejmé, že změna určení pozemků ze zemědělského na nezemědělské (velkoplošná komerční zóna) může mít negativní vliv na životní prostředí v daném území. I postupující senát přitom uznává právo obce chránit zdravé životní prostředí svých obyvatel. Lze doplnit, že pojetí věcné aktivní legitimace, jak je navrhl postupující senát, by znehodnotilo aktivní legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy naznačenou již v bodě 38 usnesení rozšířeného senátu ve věci Vysoká nad Labem a dovozenou nálezem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, ve věci *Sdružení pro ochranu krajiny*. Ústavní soud uvedl v bodě 30 tohoto nálezu: „*S řečeným úzce souvisí interpretace ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., jež je v posuzované věci naprosto klíčová, a Ústavní soud nechce nic jiného, než že konkretizuje v žádoucím směru výchozí pozici, kterou zaujal v usnesení sp. zn. I Ao 1/2009 již Nejvyšší správní soud (jeho rozšířený senát). Věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen. Toto 'zkrácení na právech' nelze vykládat v neprospěch spolkových subjektů založených za účelem ochrany přírody a krajiny tak restriktivně, jak to činí Nejvyšší správní soud v jiných zde též citovaných judikátech. Zkrácení na právech nelze v podstatě civilisticky redukovat jen na případný zásah do práv vlastníků nemovitostí či jinak řečeno na imise zasahující nebo ohrožující vlastníky nemovitostí (nositele práv k nim) ležících v dosahu regulace opatřením obecné povahy (územním plánem). Práva komunity mohou být dotčena šířeji: vady územního plánu jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce územním plánem zamýšlené, a ohrozit tak jeho společenskou funkci. Pro tento případ je žádoucí, aby prostor k soudní ochraně dostali nejen jednotlivci samotní, ale též právní subjekty, do nichž se sdružují. Také v tomto směru je třeba, s průmětem do českého právního prostředí, interpretovat shora citované pasáže Aarhuské úmluvy, které našly své vyjádření v ustanovení § 70 odst. 1 a souvisejících zákona o ochraně přírody a krajiny.*“

Pokud Ústavní soud uložil Nejvyššímu správnímu soudu respektovat v případech existence „vztahu k lokalitě“ aktivní (procesní) legitimaci spolků k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo by nesmyslné, aby takové návrhy byly potom automaticky zamítány proto, že nebylo prokázáno, že by napadená regulace porušovala konkrétní subjektivní hmotné veřejné právo navrhovatele. Ochrana životního prostředí je ostatně rovněž veřejným zájmem a výkladem ad absurdum by bylo znemožněno komukoli domoci se soudní ochrany v této oblasti pod záminkou, že k ochraně tohoto veřejného zájmu jsou povolány výhradně příslušné dotčené orgány státní správy. Ve věcech týkajících se životního pro-

středí je věcná legitimace osob z řad dotčené veřejnosti založena nezákonným dotčením subjektivního veřejného práva na příznivé životní prostředí dle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, na což přílehavě poukázal Ústavní soud v citovaném nálezu ve věci *Sdružení pro ochranu krajiny*.

Nebylo by ani správné, přistupovat k posuzování aktivní věcné legitimace navrhovatelů z řad spolků odlišným způsobem od jiných navrhovatelů z řad fyzických a právnických osob. Na prvním místě je nutno respektovat nezastupitelnou úlohu obcí při ochraně zdravého životního prostředí svých obyvatel [srov. § 9c odst. 3 písm. a) zákona 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění do 31. 12. 2017, popř. § 10c odst. 2, § 10d odst. 5, § 10f odst. 2, § 10g odst. 3 téhož zákona v nyní účinném znění]. Ale i jednotlivci splňující podmínku stanovenou českým právem (plausibilní tvrzení o zásahu napadeného úkonu správního orgánu do jejich právní sféry) mohou být osobami z řad dotčené veřejnosti, kterým přísluší právo na soudní ochranu ve smyslu čl. 9 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva, v České republice vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Rozšířený senát má za to, že obce či jednotlivci, do jejichž právní sféry napadený úkon správního orgánu negativně zasahuje, jako tzv. osoby z řad dotčené veřejnosti, nemají mít odlišné (horší) postavení než spolky zabývající se ochranou životního prostředí, kterým vnitrostátní právo přiznává rovněž žalobní legitimaci.

Rozšířený senát závěrem uvedl, že vzhledem k povaze postoupené věci se zabýval toliko otázkou tzv. věcné legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy dle § 101a a násl. s. ř. s., a jeho závěry nelze automaticky vztahovat na řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. V posuzované věci neměl rozšířený senát žádný prostor pro to, aby se zabýval otázkou jednotnosti či správnosti stávající judikatury k této otázce. Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud 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 (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.

*Soudní rozhodnutí vybrala a připravila:
Česká společnost pro stavební právo*

