

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Kateřiny Šimáčkové, soudce Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a soudkyně Ivany Janů o ústavní stížnosti stěžovatele **Sdružení pro ochranu krajiny**, se sídlem Petkovy, Čížovky 4, okres Mladá Boleslav, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem v Praze 4, Za Zelenou liškou 967, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 č. j. 5 Aos 3/2012-36, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení, takto:

- I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 č. j. 5 Aos 3/2012-36 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu garantované ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Proto se tento rozsudek ruší.**

Odůvodnění:

I.

Průběh řízení před obecnými soudy

1. Stěžovatel svou ústavní stížností napadl v záhlaví označený rozsudek Nejvyššího správního soudu tvrzením, že jím byl (jako právnická osoba sdružující občany) výrazně zkrácen na svém právu účasti na rozhodování a zejména na právu na soudní ochranu garantovaném ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).
2. Předmětem řízení před obecnými soudy byl návrh stěžovatele na zrušení opatření obecné povahy č. 1/2009 Zastupitelstva obce Petkovy – územního plánu obce. Stěžovatel je občanským sdružením založeným v roce 1994, které sdružuje občany z obcí ležících na území přírodního parku Čížovky (oblast katastrálního území Čížovky, Petkovy, Domousnice a jejich blízkého okolí). Předmětem činnosti (slovy občanského zákoníku též účelem, resp. hlavní činností) spolku je ochrana přírodního a krajinného prostředí včetně jeho kulturních a historických hodnot. Výše uvedené opatření obecné povahy stěžovatel soudně napadl proto, že podle svých tvrzení byl jeho vydáním zkrácen na svých právech nezákonným postupem obce Petkovy, což mělo za následek nezákonnost územního plánu.
3. Krajský soud v Praze (dále jen „krajský soud“) usnesením ze dne 22. 11. 2012 č. j. 50 A 16/2012-47 návrh stěžovatele odmítl. Dospěl přitom k závěru, že stěžovatel není aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, mimo jiné na rozsudek

ze dne 24. 1. 2007 č. j. 3 Ao 2/2007-42 a na něj navazující rozsudek ze dne 18. 9. 2008 č. j. 9 Ao 1/2008-34, rozsudek ze dne 13. 8. 2009 č. j. 9 Ao 1/2009-36 a rozsudek ze dne 13. 10. 2010 č. j. 6 Ao 5/2010-43. Svůj závěr dále zdůvodnil poukazem na ustanovení § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a na čl. 9 odst. 2, 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, uzavřené v Aarhusu dne 25. 6. 1998, vyhlášené pod č. 124/2004 Sb. m. s. (dále jen „Aarhuská úmluva“).

4. Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, o níž Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem dne 24. 10. 2013 pod č. j. 5 AOs 3/2012-36 tak, že ji zamítl. Nejvyšší správní soud uvedl, že stěžovatel jako občanské sdružení založené podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, se zaměřením činnosti především na ochranu přírody a krajiny, je právnickou osobou, která je samostatným nositelem hmotných a procesních práv, odlišných od práv osob, které jsou jejími členy. Konstatoval, že z judikatury vyplývá, že občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Citoval mj. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009, podle něhož přiznává soud aktivní procesní legitimaci k podání předmětného návrhu nositelům věcných práv (zejména vlastníkům) k dotčeným nemovitostem nacházejícím se na území regulovaném územním plánem, případně k nemovitostem sousedícím s regulovaným územím či situovaným v jeho blízkosti.
5. Nejvyšší správní soud dále uvedl, že odklon od závěru o absenci aktivní legitimace občanského sdružení k podání návrhu podle § 101a s. ř. s. nepředstavuje ani jeho rozsudek ze dne 13. 10. 2010 sp. zn. 6 Ao 5/2010. V této věci nebyl občanským sdružením napaden územní plán, ale návštěvní řád národního parku. Současně není možné na předmětnou věc použít ani směrnici Rady 85/337 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (směrnice EIA). Zda je možné aktivní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy dovozovat z Aarhuské úmluvy, řeší rozsudek ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. 3 Ao 2/2007. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že Aarhuská úmluva náleží do kategorie mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu. Jde-li však o aplikační přednost mezinárodní smlouvy před zákonem, je nezbytné zkoumat rovněž podmínku samovykonatelnosti, resp. přímé aplikovatelnosti jednotlivých ustanovení této úmluvy. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že z čl. 9 odst. 2 ve spojení s čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy nelze dovozovat aktivní legitimaci stěžovatele k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu (srov. též rozsudek ze dne 18. 9. 2008 sp. zn. 9 Ao 1/2008). Současně dovodil, že občanské sdružení, jehož účelem je ochrana životního prostředí, je zapotřebí považovat za „dotčenou veřejnost“ (srov. rozsudek ze dne 13. 10. 2010 sp. zn. 6 Ao 5/2010). Avšak ani tento závěr, tedy případné přiznání postavení dotčené veřejnosti, by nezakládal procesní legitimaci stěžovatele. V posuzované věci totiž nebyla podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, ale návrh na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, přičemž z návrhu stěžovatele nevyplývá, že by namítal porušení hmotného práva Unie v oblasti životního prostředí či

takových ustanovení vnitrostátního práva, do nichž je toto unijní právo transponováno.

6. Podle Nejvyššího správního soudu nelze aktivní legitimaci stěžovatele k podání předmětného návrhu opírat ani o rozsudek ze dne 24. 10. 2007 sp. zn. 2 Ao 2/2007. V odůvodnění rozsudku se totiž Nejvyšší správní soud detailně nezabýval problematikou aktivní legitimace; navíc lze rozsudek považovat za překonaný pozdějším usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (viz bod 4 výše).

II.

Řízení před Ústavním soudem

7. V posuzované věci jsou splněny podmínky věcného projednání návrhu. Jde o řízení o ústavní stížnosti podle § 72 a následujících zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní stížnost byla podána v zákonné dvouměsíční lhůtě (§ 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu) a k jejímu podání došlo poté, co stěžovatel vyčerpal všechny procesní prostředky poskytnuté zákonem k ochraně jeho práva (§ 75 odst. 1 věta před středníkem zákona o Ústavním soudu). Text ústavní stížnosti vykazuje náležitosti podle § 34 odst. 1 citovaného zákona, navrhuje se zrušení rozsudku Nejvyššího správního soudu a důvodem požadovaného petitu je zásah do základního práva na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu, jak plyne z obsahu ústavní stížnosti.
8. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvedl, že omezení aktivní legitimace občanského sdružení (spolku) na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska dikce příslušného vnitrostátního právního předpisu [§ 70 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“)]. Občanům sdruženým v občanském sdružení nelze podle stěžovatele upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili sdružení jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny. Stěžovatel zdůraznil, že vznikl z důvodu ochrany konkrétního přírodního parku a z tohoto důvodu navrhl zrušení změny územního plánu přijaté z důvodu nové zástavby v tomto parku. Jednal přitom plně v intencích zájmů svých členů a v rámci svého předmětu činnosti podle stanov. Má tak mít právo na to, aby bylo uznáno jeho „dotčení“ a tedy i jeho věcná legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.
9. K ústavní stížnosti se vyjádřil Nejvyšší správní soud. Ten konstatoval, že se v napadeném rozsudku důkladně vyrovnal s nastolenou právní otázkou a potvrdil svou ustálenou judikaturu. V dalším textu se vyjádřil též k argumentaci stěžovatele stran příslušných ustanovení Aarhuské úmluvy a k absenci jejího přímého účinku. Předložená ústavní stížnost obsahuje pouze polemiku na úrovni podústavního práva. Nejvyšší správní soud rovněž poukázal na nečinnost stěžovatele, který návrh na zrušení opatření obecné povahy (územního plánu) podal až posledního dne lhůty stanovené pro jeho uplatnění. Na závěr navrhl odmítnutí ústavní stížnosti jako zjevně neopodstatněné.

10. Po seznámení s rozhodnutími obecných soudů a vyžádaným spisovým materiálem dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost stěžovatele je důvodná.

II. a/

Relevantní ustanovení

11. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.
12. Ustanovení § 101a odst. 1 věta první s. ř. s. zní takto: „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.*“
13. Podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy je „dotčená veřejnost“ definována jako veřejnost, která je (nebo může být) ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. Pro účely této definice se u nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí a splňující požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.
14. Na základě čl. 9 odst. 2 písm. a) Aarhuské úmluvy každá strana v rámci své vnitrostátní právní úpravy zajistí, aby osoby z řad dotčené veřejnosti, mající dostatečný zájem, mohly dosáhnout toho, že soud nebo jiný nezávislý a nestranný orgán zřízený zákonem přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost jakýchkoliv rozhodnutí, aktů nebo nečinnosti podle čl. 6 Aarhuské úmluvy a v případech, kdy je tak stanoveno vnitrostátním právem a aniž by tím byl dotčen čl. 9 odst. 3 a další ustanovení této úmluvy. Promítnutí tohoto ustanovení Aarhuské úmluvy do českého právního řádu se uskutečnilo mimo jiné zařazením § 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož se ochrana přírody podle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich občanských sdružení a dobrovolných sborů či aktivů.

II. b/

Judikatura Nejvyššího správního soudu

15. V usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. 3 Ao 2/2007 se uvádí, že do 31. 12. 2006 [zjevně vzhledem k nabytí účinnosti relevantních ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění změn a doplňků, dnem 1. 1. 2007] nebylo možno z právního řádu České republiky dovodit oprávnění občanského sdružení, jehož cílem ve stanovách je ochrana přírody a krajiny, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně směrné části územního plánu obce. K tomu se podává, že podle ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví „*ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv*“. Tyto subjekty mohou úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí, avšak jen potud, tvrdí-li, že v řízení byla zkrácena jejich procesní práva. Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutím

správních orgánů se opírá o § 65 odst. 2 s. ř. s. V řízení o zrušení opatření obecné povahy však zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ustanovení § 65 odst. 2 s. ř. s. Ve vnitrostátním právu je účast veřejnosti omezena pouze na účast ve správním řízení ve smyslu § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož je občanské sdružení oprávněno oznámit svou účast v řízení poté, co mu byla sdělena informace o jeho zahájení (blíže viz citované ustanovení).

16. V usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009 soud uvedl, že aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je (vedle splnění dalších podmínek, zejména toho, aby návrh měl obecné náležitosti předepsané zákonem) závislá na splnění zvláštních procesních podmínek tohoto návrhu definovaných zejména v § 101a odst. 1 s. ř. s., především ve větě první tohoto ustanovení. Přípustný je tedy návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel musí v první řadě tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Nestací proto, tvrdí-li navrhovatel, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně tvrdil, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.
17. V rozsudku ze dne 21. 4. 2010 sp. zn. 8 Ao 1/2010 dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. s. ř. s. mohou být aktivně legitimováni také vlastníci pozemků (nemovitostí) či jiné osoby oprávněné z věcných práv k nemovitostem, jež sousedí s územím regulovaným opatřením obecné povahy (územním plánem), pokud tvrdí, že jejich vlastnické nebo jiné věcné právo by bylo přímo dotčeno aktivitou, jejíž provozování na regulovaném území tento plán připouští. Otázku, kam až možné dotčení sahá, přitom nelze zodpovědět paušálně, ale záleží na konkrétních okolnostech případu. Typicky je nutno uvážit velikost sídelní aglomerace, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové) atd. V odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude dáno vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu, tj. v závislosti na povaze, předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné aktuálně posuzovaným opatřením obecné povahy. Územním plánem mohou být dotčeny tři kategorie osob: 1) především se jedná o osobu, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno, tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (též bytů a nebytových prostor) a oprávněný z věcného práva k těmto věcem, nikoli však nájemce. Dále může být 2) v některých případech aktivně legitimován i navrhovatel, který, ačkoliv sám není vlastníkem nemovitosti nebo oprávněným z věcného práva k nemovitosti na území regulovaném územním plánem, tvrdí, že jeho vlastnické nebo jiné věcné právo k nemovitosti nacházející se mimo regulované území by bylo přímo dotčeno určitou aktivitou, jejíž provozování na území regulovaném územním plánem tento plán připouští (typicky vlastník sousedního pozemku, u něhož se mohou významně projevit vlivy činnosti z regulovaného území - exhalace, hluk, zápach apod. - nebo které povedou k významnému snížení hodnoty jeho majetku). Konečně 3) jde kategorii vymezenou čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy jako osoby z řad "dotčené veřejnosti". Obecně je pak přípustný i návrh, ve kterém je namítáno porušení procedurálních pravidel, jež mohlo vést k nezákonnosti opatření obecné povahy, a zároveň mohlo způsobit, že se tato nezákonnost dotkla právní sféry navrhovatele. K

odmítnutí návrhu by tedy vedlo, jestliže by z něj bylo zřejmé, že namítaná procesní pochybení by *a priori* vylučovala možnost dotčení právní sféry navrhovatele.

18. Rozhodování o aktivní věcné legitimaci občanského sdružení k podání návrhu podle § 101a odst. 1 s. ř. s. se věnoval též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2010 sp. zn. 6 Ao 5/2010. V něm soud dovodil, že občanské sdružení, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí, je aktivně legitimováno k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy - návštěvního řádu národního parku, jestliže opatření upravuje otázky, které jsou předmětem hodnocení podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny (hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti).

II. c/

Interpretace Ústavního soudu

19. Ústavní soud nehodlá zpochybňovat stávající výklad Aarhuské úmluvy z hlediska neexistence jejího přímého účinku. Je však zapotřebí brát v úvahu status Aarhuské úmluvy [viz čl. 10 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) z pohledu její aplikační přednosti před zákonem. *Nelze relevantně jednat bez přihlídnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu.* K této otázce se Ústavní soud vyjádřil již v plenárním nálezu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), v nálezu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267) a v usnesení ze dne 30. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 154/08. Závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy Ústavní soud nepřiznal v žádném z jejích ustanovení přímý účinek. Ústavní soud je však povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. *Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy.* Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 přistoupilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1) a Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost - srov. věc 26/62, Van Gend en Loos (1963) ECR 1 či věc C-8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevýmaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA (2000) ECR I-11307, body 47-48].
20. Judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace občanských sdružení ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí), určitým vývojem. Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým [usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339)] dospěl Ústavní soud k závěru, že „... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně občanských sdružení a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob.

Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy).“ [usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04]. V dalších rozhodnutích se pak Ústavní soud přihlásil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhuskou úmluvou. Kromě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (viz předchozí odstavec) tak učinil v též výše citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07, podle něhož má výklad konformní s Aarhuskou úmluvou v případě interpretačních alternativ přednost.

21. Nejvyšší správní soud v již citovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009 dovodil, že z hlediska posouzení aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy je přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným opatřením obecné povahy. Navrhovatel tedy musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V jejich světle neobstojí kategoricky vyznívající teze obsažené v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 2/2007 (viz bod 15), podle nichž občanská sdružení nejsou aktivně procesně legitimována k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, či jinak vyjádřeno, že do 31. 12. 2006 nebylo možno z právního řádu České republiky dovodit oprávnění občanského sdružení, jehož účelem zakotveným ve stanovách je ochrana přírody a krajiny, podat návrh na zrušení opatření obecné povahy, které spočívá ve změně části územního plánu obce.
22. Ostatně bylo by již na první pohled absurdní, kdyby osoba splňující vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího přímo s regulovaným územím, nebyla aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení územního plánu jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem sdružení žádají o zrušení územního plánu nebo jeho části. Občanská sdružení, resp. nyní spolky (jak bude dále též uváděno, viz § 214 a následující zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník) sdružují především občany; jde o svébytnou právnickou osobu zakládanou za účelem dosažení smluvené činnosti a společného zájmu. Není proto možné bez dalšího zamezit přístupu spolků k soudům a neumožnit jim navrhovat zrušení územního plánu.

II. d/

Kritéria aktivní legitimace sdružení občanů (spolku) k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy

23. Ústavní soud si je vědom toho, že aktivní legitimace spolků, které byly založeny za účelem ochrany přírody a krajiny, nemůže být bez hranic. Základní kritéria pro posouzení jejich ze zákona plynoucí (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) aktivní legitimace je žádoucí nastínit tím spíše, že je třeba oponovat nepřiměřeně vyhraněnému a v porovnání s obecným textem § 101a odst. 1 s. ř. s. nepřípustně limitujícímu závěru Nejvyššího správního soudu. Ten totiž v nyní napadeném rozhodnutí sp. zn. 5 AOs 3/2012 (viz právní věta z něho publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2976/2014) dovodil, že občanským sdružením, byť je jejich hlavním předmětem činnosti podle stanov ochrana přírody a krajiny či ochrana

životního prostředí, nesvědčí podle § 101a s. ř. s. oproti jiným subjektům zvláštní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu. Odepření přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů je nepřijatelné.

24. Spolek dožadující se zrušení opatření obecné povahy (zde územního plánu nebo jeho části) musí předně tvrdit, že byl tímto opatřením dotčen na svých subjektivních právech. Takové tvrzení musí přesně vymezit zásah, kterého se měl samosprávný celek dopustit, a to v souladu s dikcí § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. též čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy uvedený v bodě 13). Nepostačuje, pokud by občanské sdružení tvrdilo, že opatření obecné povahy či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné - bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.
25. Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah navrhovatele k lokalitě regulované územním plánem. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených opatřením plynoucím z územního plánu, pak by mu v zásadě měla svědčit aktivní legitimace k podání návrhu. Věcné (materiální) legitimační důvody, vycházející z předmětu činnosti spolku, se pak odvozují právě od místního vztahu k napadenému opatření obecné povahy. V některých případech mohou působit místní a věcné důvody v synergii, a nemusí jít ani o „ekologický“ spolek. Tak kupříkladu založí-li občané žijící v určitém městě nebo jeho městské části spolek k ochraně svých zájmů a územní plán by měl zasáhnout do rekreační zóny, v níž jsou zvyklí trávit svůj volný čas, pak připadá v úvahu přiznat spolku aktivní legitimaci bez ohledu na detaily vymezení jeho předmětu činnosti.
26. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní „zavedenost“, tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku *ad hoc* za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou sdružení se s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsaný vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97. Fyzické osoby, pokud se sdruží do občanského sdružení (spolku), jehož účelem podle stanov je ochrana přírody a krajiny, mohou své právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 Listiny, realizovat i prostřednictvím tohoto spolku. Dá se jen opakovat, že v tomto ohledu sleduje nyní na meritorní úrovni Ústavní soud judikatorní závěry obsažené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 14/07, IV. ÚS 2239/07 a v usnesení sp. zn. I. ÚS 486/04 (srov. body 19, 20).
27. Ústavní soud nikoliv na okraj konstatuje, že jím zmíněná kritéria nemusí působit jen v relaci k těm spolkům, jejichž hlavní činností je ochrana přírody a krajiny. Naznačená měřítko, jež budou nepochybně judikaturou konkretizována, lze vztáhnout na spolky bez ohledu na předmět činnosti, a to takové, u nichž bude dán

předpoklad zkrácení na právech opatřením obecné povahy ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

III.

Závěry

28. Nelze opomenout počátek celého případu: Stěžovatel popsal již v návrhu na zrušení opatření obecné povahy celou řadu konkrétních skutečností, jimiž svůj návrh podepřel. Stalo se tak v podrobně formulovaných a zcela konkrétních sedmi bodech; stěžovatel zejména uváděl, že opatření obecné povahy nebylo řádně publikováno, že plocha nové obytné zástavby byla až postupně doplňována, že ve výkresové dokumentaci nebyly zakresleny hranice přírodního parku Čížovky, a že vzdálenost zamýšlené výstavby od stávajících usedlostí je nedostatečná. O těchto tvrzeních mělo být věcně jednáno. Namísto toho posoudily správní soudy případ jen z hlediska (obecně pojaté) aktivní legitimace navrhovatele a opíraly se mj. o judikaturu, jež vnímá občanská sdružení s účelem spočívajícím v ochraně přírody a krajiny jako „ekologické iniciativy“.
29. Takové označení, nepostrádající pejorativní nádech, mylně implikuje pouhou aktivistickou a vedlejší roli, kterou by snad občanská sdružení tohoto typu měla ve vztahu k soudním řízením sehrávat. Občanská sdružení (spolky), jež jsou rovnocenným subjektem práva, však jsou též významným a navýsost demokratickým prvkem občanské společnosti. Není korektní odsoudit spolek k neformální, potřebná oprávnění postrádající roli při prosazování jeho zájmů. Je naopak nejen legitimní, ale i legální, aby měl možnost brát se i v řízení o návrhu na zrušení územního plánu za ty společné zájmy občanů, které považuje za oprávněné.
30. S řečeným úzce souvisí *interpretace ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s.*, jež je v posuzované věci naprosto klíčová a Ústavní soud nečiní 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 širěji: 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*.

31. Svým závazným a z pohledu dosavadní judičiální praxe rozšiřujícím výkladem chce Ústavní soud vyjádřit více, než bylo dosud řečeno, zároveň však ne více, než je v jeho pravomoci. Závisí na rozumně uvažujícím soudci, aby v rámci komplexní úvahy a s vědomím společenského významu územního rozvoje dokázal posoudit, zda je určitý subjekt práva oprávněn k účasti v řízení o zrušení opatření obecné povahy. Z některých judikátů jakoby zaznívala obava z nadměrných komplikací řízení, v nichž budou vystupovat subjekty hájící šířeji formulované zájmy občanů. Taková obava však není opodstatněná: zachována zůstává možnost, aby v zájmu procesní ekonomie soud doručoval veřejnou vyhláškou a například též rozhodl, že osoby zúčastněné na řízení uplatní svá procesní práva prostřednictvím společného zmocněnce, jehož si za tímto účelem zvolí.
32. Neobstojí tedy paušální závěr Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, podle něhož (srov. bod 23) nesvědčí občanským sdružením založeným za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu.
33. Došlo tak k zásahu do základního práva stěžovatele na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť aspekty aktivní legitimace stěžovatele nebyly zkoumány v plném rozsahu; absentuje materiální (*implicite* hodnotový) pohled na věc, nyní vyložený Ústavním soudem. Proto Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a zrušil napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu podle ustanovení § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu.
34. Ústavní soud však nepřistoupil ke zrušení usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012 č. j. 50 A 16/2012-47. Stěžovatel v ústavní stížnosti proti usnesení krajského soudu nebrojí a nedostatky řízení před krajským soudem je možné zhojit též postupem podle § 110 s. ř. s.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne

Kateřina Šimáčková
předsedkyně senátu