

VYBRANÉ OTÁZKY SOUDNÍHO PŘEZKUMU ÚZEMNÍCH PLÁNŮ

LENKA BAHÝLOVÁ

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt v rodném jazyce

Příspěvek se zaměřuje na vybrané otázky soudního přezkumu územních plánů ve správním soudnictví. Hlavním účelem meritorního přezkumu těchto opatření obecné povahy je posoudit, zda jejich schválením nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv navrhovatele. Pozornost se soustředí nejprve na otázku aktivní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jakožto jedné z procesních podmínek řízení, následně je prostor věnován některým problematickým otázkám samotného věcného přezkumu územních plánů, a to ve světle kritérií vymezených rozhodovací činností Nejvyššího správního soudu.

Klíčová slova v rodném jazyce

Územní plán; opatření obecné povahy; soudní přezkum; aktivní legitimace (k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy).

Abstract

This article focuses on selected questions regarding judicial review of land-use plans before administrative courts. The principle aim of judicial review on the merits of these land decisions (as acts of general kind) is to consider an alleged infringement of public individual right of the proposer. In the first part attention is paid to the question of standing in the process based on proposal to cancel an act of general kind or its part, as one of procedural conditions of the proceedings, and then further problematical aspects of judicial review of land-use plans are examined (in the light of criteria stipulated in existing decisions of the Supreme Administrative Court) as well.

Key words

Land-use plan; act of general kind; judicial review; standing (to bring a proposal to cancel an act of general kind).

1. ÚVOD

Územní plány jsou jakožto opatření obecné povahy přezkoumatelné ve správním soudnictví. Soudní přezkum opatření obecné povahy, jehož výsledkem může být zrušení opatření obecné povahy jako celku nebo jeho části, byla zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), svěřena Nejvyššímu správnímu soudu (§ 101c s. ř. s.). Účelem soudního přezkumu územních plánů je

především zajištění ochrany veřejných subjektivních práv¹, která mohou být přijetím těchto aktů územního plánování, jež jsou jakožto základní koncepční dokumenty budoucího rozvoje území obcí při dalším rozhodování v území závazné, ohrožena či porušena. Ustanovení § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), vymezuje cíl, úkoly a podmínky územního plánování. Cílem územního plánování je vytváření předpokladů pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území (odst. 1), úkolem a zároveň jednou z podmínek dosažení tohoto cíle je soustavné a komplexní řešení účelného využití a prostorového uspořádání území (odst. 2), které je výsledkem střetu jednotlivých (soukromých a veřejných) zájmů v území. Předmětem soudního přezkumu územních plánů je vlastně následné posouzení toho, jakým způsobem byly střety těchto zájmů v území v rámci procesu přijímání územního plánu řešeny a vyřešeny. Jedná se tedy o přezkoumání postupu příslušného orgánu veřejné správy² při pořizování územního plánu či jeho změny a jeho následků ve vztahu k veřejným subjektivním právům dotčených subjektů; Nejvyššímu správnímu soudu (dále jen „NSS“) nicméně nepřísluší posuzovat, jaké by mělo samotné funkční využití území být³. Jak se trefně tento soud vyjádřil v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007, *„každá varianta využití území, která se „vejde“ do mantinelů územního plánování, je akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem sám územní plány dotvářet“*.

„Pravidla“ řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části jsou vymezena v ustanovení § 101a-101d s. ř. s., jež byla s účinností od 1. 5. 2005 do procesního předpisu správního soudnictví včleněna zákonem č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích). Přestože NSS rozhoduje v tomto řízení relativně krátce, judikatura v této oblasti je již poměrně bohatá⁴. Se značným zjednodušením lze judikaturu NSS v této

¹ Viz ustanovení § 2 s. ř. s. („Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob...“). Veřejná subjektivní práva jsou vymezena jako *„práva osob založená v právních normách, která umožňují a současně chrání určité chování osoby ve vztazích k subjektům veřejné správy“* (cit. Vopálka, Mikule, Šimůnková, Šolín. Soudní řád správní. Komentář. C. H. Beck, Praha: 2004, s. 3).

² Územní plán schvaluje a vydává podle § 6 odst. 5 stavebního zákona zastupitelstvo obce v rámci výkonu samostatné působnosti, jeho pořízení a projednání je však výkonem státní správy, tzn., že spadá do působnosti přenesené (§ 6 odst. 1 stavebního zákona).

³ Viz rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, sp. zn. 9 Ao 1/2009 (*„Stanovit funkční využití území a jeho rozvoj při splnění všech cílů a zásad územního plánování zůstává činností, do které správní soudy mohou zasahovat pouze minimálně“*). Shodně viz rozsudek tohoto soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 9 Ao 2/2008, publ. pod č. 1766/2009 Sb. NSS.

⁴ Doposud (ke dni 30. 10. 2009) napadlo NSS celkem 80 návrhů, z nichž bylo rozhodnuto 70 věcí. Z věcí rozhodnutých se 54 návrhů (cca 77%) týkalo územních plánů, z nichž bylo 22 návrhů odmítnuto, 16 zrušeno, 12 zamítnuto a ve 4 případech bylo řízení zastaveno. Ostatní návrhy podané podle § 101a s. ř. s. se týkaly např. územních opatření o stavební uzávěře, místní úpravy provozu, či vymezení zastavěného území.

oblasti rozdělit na soudní přezkum územních plánů vydaných podle „starého“ stavebního zákona (zákon č. 50/1976 Sb.), kdy se řešilo samotné pojetí územního plánu jako opatření obecné povahy⁵, a na soudní přezkum územních plánů schvalovaných podle stavebního zákona stávajícího (zákon č. 183/2006 Sb.⁶), kdy do popředí vystupují další problematické právní otázky. Tento příspěvek se v první části zaměřuje na problematickou „stálíci“ tohoto typu řízení, totiž otázku aktivní legitimace, tj. otázku, které osoby jsou oprávněny podat soudu návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Ve druhé části bude pozornost věnována některým otázkám samotného meritorního přezkumu územních plánů; bude se jednat o stručnou „sondu“ do dosavadní rozhodovací činnosti NSS v této oblasti, a to v její druhé etapě (tj. soudní přezkum územních plánů schvalovaných podle platného stavebního zákona).

2. AKTIVNÍ LEGITIMACE ANEB KDO MÁ VSTUPENKU DO ŘÍZENÍ

Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je oprávněn podat *každý, kdo tvrdí*, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen (§ 101a odst. 1 s. ř. s.). Vymezení aktivní legitimace, která představuje jednu z podmínek řízení, jež musí být pro věcné projednání návrhu splněna, se v tomto znění nutně stalo předmětem zkoumání NSS.

V usnesení ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006, NSS na adresu návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části uvedl, že *„Není v zásadě podstatné, zda navrhovatel byl účastníkem předchozího řízení o pořízení územně plánovací dokumentace, jelikož účastenství v tomto typu správního řízení a v řízení o soudním přezkumu vydaného rozhodnutí je třeba posuzovat relativně odděleně. Koncepce soudního přezkumu v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy totiž není založena na principu formální či materiální subsidiarity v tom smyslu, že by aktivní legitimace k podání takového návrhu náležela pouze tomu, kdo svoje práva uplatňoval v řízení předchozím, tzn. v řízení o vydání opatření obecné povahy“*. NSS se

⁵ Spor o materiální či formální pojetí opatření obecné povahy zdá se ukončil Ústavní soud svým náležením Pl. ÚS 14/07 ze dne 19. 11. 2008, který se po rozkolísané judikatuře NSS [ten se v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, přiklonil k materiálnímu chápání opatření obecné povahy, když konstatoval, že rozhodující pro povahu správního aktu není jeho formální označení, ale naplnění jeho pojmových znaků, za které označil konkrétně určený předmět regulace a obecně vymezený okruh adresátů. Tento právní názor posléze potvrdil ve svém rozsudku ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006, v němž mj. uvedl, že územní plány schválené podle stavebního zákona z roku 1976 naplňují oba uvedené pojmové znaky opatření obecné povahy. Rozšířený senát NSS (viz usnesení ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 1/2007) nicméně na toto pojetí nepřistoupil a přiklonil se k formálnímu pojmání tohoto institutu; soudní přezkum předmětného územního plánu odmítl s tím, že se o opatření obecné povahy nejedná] postavil na stranu pojetí materiálního.

⁶ Územní plán se (stejně jako ostatní nástroje územně plánovací dokumentace) vydává formou opatření obecné povahy *ex lege*.

zde vyslovil, že v tomto typu řízení je třeba vyhovět požadavku na *reálnou pravděpodobnou aktivní legitimaci* navrhovatele, tzn., že z navrhovatelova tvrzení musí být patrné, že dotčení na právech (hmotných) je podle okolností konkrétní věci pravděpodobné (obdobně např. rozsudek ze dne 28. 3. 2008, sp. zn. 2 Ao 1/2008 či rozsudek ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. 2 Ao 4/2008). Z toho vyplývá, že nepostačuje toliko *tvrdit* zkrácení na právech, z návrhu musí být zároveň patrné, že toto zkrácení na právech je pravděpodobné. Mírou pravděpodobnosti, která postačuje k přiznání aktivní legitimace, se již NSS nezabýval, nicméně v pochybnostech bude nutné vždy rozhodnout ve prospěch aktivní legitimace, aby nedošlo k nepřípustnému *denegatio iustitiae*; výklad by měl být proto extenzivní.⁷

Uvedený právní názor dále posunul rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009, když se vyjádřil tak, že aktivně legitimovaným může být i ten, kdo tvrdí porušení svých procesních práv v rámci procesu přijímání územního plánu, za předpokladu, že toto porušení mohlo mít za následek dotčení jeho práv hmotných⁸. Aktivní legitimaci v tomto řízení však nepřiznal nájemci nemovitosti na území regulovaném územním plánem, když uvedl, že „*navrhovatelem (...) může být zásadně jen taková osoba, která má přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno. Bude jím tedy vlastník (spoluvlastník) pozemku nebo jiné nemovité věci (...) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věcí nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního*“ (viz bod 36). Tento výklad, tedy zúžení tohoto práva na práva absolutního charakteru bez toho, aby se vůbec soud zabýval závažností zásahu do práv (byť) charakteru relativního,⁹ se však jeví být nedůvodně restriktivní, když přihlídneme k tomu, že charakter práv, jejichž dotčení má navrhovatel tvrdit, s. ř. s. nijak nevymezuje. Jedinou akceptovanou vstupenkou do řízení podle § 101a s. ř. s. je tedy zpravidla právo vlastnické¹⁰, přičemž oprávnění z tohoto práva na části území, pro které se územní plán pořizuje, mohou tvrdit i porušení svých procesních práv.

⁷ Tento výklad zastával NSS např. v rozsudku ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 2 Ao 2/2007.

⁸ Jak uvedl, „*navrhovatel tedy nemá oprávnění podat actio popularis. Bude proto vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře*“ (cit. z bodu 41 usnesení rozšířeného senátu).

⁹ Ta se v některých případech (např. dlouhodobý nájem pozemků) mohou právu vlastnickému přiblížovat. Ostatně stejně argumentoval i první senát při předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu. Rozšířený senát však uvedl, že osoby s právem relativního charakteru (např. nájemce, podnájemce, výpůjčitel apod.) mohou „*toliko požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou, (...) jejich práva se nevztahují k území (resp. jeho části), nýbrž k tomu, kdo jim užívání části území umožnil*“ (viz bod 36 usnesení rozšířeného senátu 1 Ao 1/2009).

¹⁰ Může jím být např. i právo zástavní či právo odpovídající věcnému břemeni.

2.1 AKTIVNĚ (NE)LEGITIMOVANÉ EKOLOGICKÉ INICIATIVY

Osoby, které k předmětné části území nemají právo absolutního charakteru se tak dostávají do pozice veřejnosti, které není podle dosavadní judikatury NSS dána možnost navrhnout soudní přezkoumání schváleného územního plánu. Tento výklad bývá legitimně vnímán jako výklad nesouladný se závazky, jež pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva a z práva Evropského společenství (konkrétně z Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí¹¹), neboť vyžadují poskytnutí širokého přístupu dotčené veřejnosti k soudní (právní) ochraně. Na druhou stranu, rozšířený senát v citovaném usnesení překvapivě uvedl¹², že „nelze a priori vyloučit aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101 a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy“. Tuto myšlenku, která by vzhledem k dosavadní rozhodovací činnosti NSS znamenala významný judikaturní odklon, však již rozšířený senát bohužel (z tvrzeného důvodu nedostatečné kompetence¹³) dále nerozvedl.

Uvedeným usnesením rozšířeného senátu NSS tedy vyvstávají pochybnosti o udržitelnosti dosavadního ustáleného právního názoru, že občanská sdružení, cílem jejichž činnosti je ochrana přírody a krajiny (tzv. ekologické iniciativy), nejsou (a ani nemohou být) oprávněni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. K tomuto závěru soud dospěl na základě porovnání žalobní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. („kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen...“) a § 65 odst. 1 s. ř. s.¹⁴ („Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu...“). Jak uvedl v rozsudku ze dne 24. 1. 2007, č. j. 3 Ao 2/2007-42, „(p)odle ustálené judikatury soudů ve správním soudnictví ekologické iniciativy nejsou nositeli hmotných práv. 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 ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. („Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na svých právech, které jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.“). V řízení o zrušení opatření obecné

¹¹ Tzv. Aarhuská úmluva byla vyhlášena pod č. 124/2004 Sb. m. s.

¹² Viz bod 38 usnesení rozšířeného senátu 1 Ao 1/2009.

¹³ Toto zdůvodnění se však zdá být vágní a nedostatečné; pokud měl totiž rozšířený senát vymezit šíři a pojetí procesní legitimace navrhovatele v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části, měl se zabývat i vlivem závazných norem mezinárodního práva a práva ES na výklad tohoto ustanovení.

¹⁴ Tzn. v řízení o žalobě proti rozhodnutí správních orgánů.

*povahy ovšem zákon nezakotvil žalobní legitimaci, která by byla obdobná či analogická ust. § 65 odst. 2 s. ř. s. (...)*¹⁵

V této souvislosti je vhodné připomenout převažující právní názor, že právnické osoby nemohou být nositeli práva na příznivé životní prostředí (jakožto práva hmotného charakteru). Nicméně určité tendence prolamující „neprůstřelnost“ tohoto názoru se již v judikatuře vyskytly. Poukázat lze zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2007, č. j. 2 As 12/2006, ve kterém je uvedeno, že „*nositeli tohoto ústavního práva jsou totiž sice zásadně fyzické osoby, jež jediné mohou být poškozením životního prostředí přímo dotčeny např. na souvisejícím právu na život, kromě nich ovšem také ty z právnických osob, typicky právě občanská sdružení, pro něž je ochrana zájmů životního prostředí hlavní nebo podstatnou náplní jejich činnosti a které je tak možno vnímat nejen jako uskupení fyzických osob, pro něž taková právnická osoba představuje jakési médium, jehož prostřednictvím hájí tyto fyzické osoby své vlastní právo na příznivé životní prostředí; ale také jako obhájce tohoto práva ve prospěch ostatních lidí*“. Z citovaného rozsudku je patrná snaha o vyjádření, že občanská sdružení mohou zásah do práva na příznivé životní prostředí namítat, a to z titulu své úlohy jakéhosi „prostředníka“ mezi fyzickými osobami a správními orgány.¹⁶ Veřejnost, vystupuje-li v některé z „institucionalizovaných podob“ (občanská sdružení, jež mají jako hlavní předmět své činnosti ochranu životního prostředí či tzv. zástupce veřejnosti podle stavebního zákona), by proto měla být vnímána jako zprostředkovatel, který hájí dotčená hmotná práva fyzických osob, v jejichž zájmu jedná, a z tohoto titulu mu jsou tato práva přiřitatelná.

2.2 AARHUSKÁ ÚMLUVA: JAK DÁL V PŘÍSTUPU K SOUDNÍ OCHRANĚ?

Postoj Nejvyššího správního soudu k aplikaci čl. 9 odst. 3¹⁷ Aarhuské úmluvy, který lze vztáhnout na přístup k soudní ochraně v případě územních plánů¹⁸, je dosud nejednoznačný a nejednotný. Až do výše citovaného usnesení rozšířeného senátu trval NSS (poměrně konzistentně) na tom, že tzv. ekologické iniciativy (v pojmosloví Aarhuské úmluvy tzv. dotčená

¹⁵ Viz také rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34.

¹⁶ Tento názor je však judikatorně ojedinělý, např. v pozdějším rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 8 As 35/2007, je již uvedeno, že nevládní organizace hájící zájmy ochrany přírody se může u soudu úspěšně domáhat jen ochrany svých vlastních, tedy procesních práv; nemůže proto tvrdit zásah do práva na příznivé životní prostředí (ani ve vztahu k sobě, ani svým členům).

¹⁷ Podle odstavce 3 tohoto článku „*navíc strany zajistí, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením, aby mohli vznášet námítky proti jednání, aktům nebo opomenutí ze strany soukromých osob nebo státních orgánů, jež jsou v rozporu s ustanoveními jejich vnitrostátního práva týkajícího se životního prostředí*“.

¹⁸ Srov. judikát Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW, in Andrusovych, A., Alge, T., Clemens, C. (eds), Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2008). RASCE, Lviv 2008, s. 43.

veřejnost¹⁹), nejsou nositeli hmotných práv, a proto jejich procesní legitimaci v řízení podle §101a s. ř. s. nelze dovodit²⁰. Uvedené ustanovení Aarhuské úmluvy přitom vyžaduje přístup k soudům i toliko pro „veřejnost“ (v pojetí Aarhuské úmluvy se jedná o „jednu neb více fyzických nebo právnických osob a – v souladu s vnitrostátní legislativou nebo praxí – jejich sdružení, organizace nebo skupiny“), nikoli tzv. dotčenou veřejnost, jež představuje již subjekt „kvalifikovaný“.

Odmítnutí přímé aplikace Aarhuské úmluvy je zdůvodňováno neexistencí implementačních opatření, k jejichž přijetí jsou smluvní státy vázány. Převažujícím názorem správního soudnictví byl doposud ten, že příslušná ustanovení Aarhuské úmluvy nejsou přímo aplikovatelná, neboť „nejsou konstruována natolik jasně a určitě, aby z nich bylo možné vyvodit práva a povinnosti vnitrostátních subjektů, aniž by bylo třeba nějakých vnitrostátních opatření“. V případě ustanovení čl. 9 odst. 3 (stejně jako odst. 2) platí, že přístup osob z řad veřejnosti k soudní ochraně je podmíněn splněním určitých kritérií, jsou-li ve vnitrostátním právu stanovena²¹. NSS odkázal na prohlášení, které Evropské společenství učinilo při ratifikaci Aarhuské úmluvy, a v němž se uvádí, že platné právní předpisy Společenství prozatím nezahrnují implementaci čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, která zůstává v kompetenci členských států²². Z toho důvodu Nejvyšší správní soud neshledal přímý rozpor mezi ustanoveními s. ř. s. a Aarhuskou úmluvou²³. Problém tedy i nadále tkví v tom, že čl. 9 Aarhuské úmluvy není ze strany soudů přiznáván přímý účinek (tzv. *self-executing* ustanovení), neboť „dostatečně nespécifikuje práva a povinnosti jednotlivce a jeho aplikovatelnost je třeba zajistit prostřednictvím vnitrostátního práva“ (usnesení Ústavního soudu IV. ÚS 154/08, nález Ústavního soudu IV. ÚS 2239/07, či rozsudky NSS ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. 2 As 12/2006, nebo ze dne 28. 6. 2007, sp. zn. 5 As 53/2006). Aarhuská úmluva se nicméně stala součástí práva komunitárního²⁴, a proto musí všechny členské státy vykládat vlastní právní úpravu v souladu s touto Úmluvou²⁵.

¹⁹ Tou se podle čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy rozumí 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 splňujících požadavky vnitrostátních právních předpisů předpokládá, že mají na environmentálním rozhodování zájem.

²⁰ Viz např. usnesení ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. 3 Ao 2/2007.

²¹ Viz tamtéž.

²² A to až do té doby, než budou budou ze strany ES přijata potřebná opatření k implementaci závazků stanovených Aarhuskou úmluvou. Viz prohlášení ES k Aarhuské smlouvě dostupné na http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#EndDec

²³ Viz Usnesení NSS ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27, rozsudek ze dne 22. 10. 2008, č. j. 8 Ao 3/2008-59.

²⁴ Evropské společenství přistoupilo k Aarhuské úmluvě rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005.

²⁵ Viz např. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, sp. zn. 1 Ao 1/2006.

Přestože jsou pochyby o přímé aplikovatelnosti čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy v případě soudního přezkumu územních plánů legitimní, mám za to, že interpretace tohoto ustanovení by měla korespondovat s „duchem“ Aarhuské úmluvy, ve které se smluvní strany zavázaly poskytnout veřejnosti široký přístup k soudní ochraně²⁶. Jako rozporný s tímto úmyslem smluvních stran (a tedy i s Úmluvou), jež by neměl být brán jako pouhé politikum, se proto jeví takový výklad, který by přístup veřejnosti k soudní ochraně předem odmítal. Pokud je stanoveno, že „*strany zajistí, aby členové veřejnosti, kteří splňují kritéria, pokud jsou nějaká stanovena ve vnitrostátním právu, měli přístup ke správním nebo soudním řízením (...)*“, nelze s odkazem na nemožnost dotčení hmotných práv subjektů hájících zájmy na ochraně životního prostředí *a priori* jejich přístup k soudní ochraně odmítat, jak to doposud činí NSS ve své rozhodovací činnosti. Při takovém výkladu totiž tyto subjekty ze své podstaty nikdy nemohou naplnit „*stanovená kritéria*“, což ustanovení čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy nepředpokládá a neumožňuje.

Současný postoj NSS k přímé aplikaci výše uvedených ustanovení Aarhuské úmluvy by bylo možné charakterizovat jako „vyčkávací“. Nejvyšší soud Slovenské republiky totiž položil Soudnímu dvoru ES předběžné otázky²⁷, jež se týkají právě této problematiky; tato skutečnost tedy musí být ze strany NSS respektována. Konkrétně se Nejvyšší soud Slovenské republiky v řízení vedeném pod číslem C-240/09 ptá:

1) Je možné článku 9 Aarhuské úmluvy, a to zejména odstavci 3, s přihlédnutím k hlavnímu cíli sledovanému touto mezinárodní úmluvou, tj. že narušuje klasickou koncepci aktivní legitimace tím, že přiznává postavení účastníka řízení i veřejnosti, resp. zainteresované veřejnosti, přiznat bezprostřední účinek („self-executing effect“) mezinárodní smlouvy za situace, kdy Evropská unie po tom, kdy dne 17. 2. 2005 k této mezinárodní smlouvě přistoupila, doposud nevydala předpis Společenství, který by prováděl uvedenou smlouvu do práva Společenství? Nejvyšší soud Slovenské republiky přitom v odůvodnění pro podání předběžné otázky mj. odkazuje na odstavce 12 a 13 preambule k Aarhuské úmluvě²⁸, které deklarují sledovaný cíl této úmluvy, a poukazuje na skutečnost, že Evropské společenství k Aarhuské úmluvě přistoupilo (dne 25. 6. 1998, s účinností

²⁶ Srov. např. Dette, Birgit. Access to Justice in Environmental Matters. In Marco Onida (ed) Europe and the Environment. Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer, Groningen: Europa Law Publishing, 2004, s. 7.

²⁷ Ve své věci sp. zn. 5 Sžp 41/2009.

²⁸ „*uznávající také, že veřejnost potřebuje znát postupy, kterými se může podílet na rozhodování, které se týká životního prostředí, že potřebuje mít volný přístup k těmto postupům a že musí vědět, jak těchto postupů využít*“ a „*uznávající dále důležitost rolí, které v ochraně životního prostředí mohou hrát jednotliví občané, nevládní organizace a soukromý sektor*“

od 17. 2. 2005²⁹); tím se mezinárodní úmluva stala součástí primárního komunitárního práva (podle čl. 300 odst. 7 Smlouvy o založení ES).³⁰

2) *Je možné článku 9 Aarhuské úmluvy, a to zejména odstavci 3, poté, co se stala součástí komunitárního práva, přiznat přímou aplikovatelnost anebo přímý účinek práva Společenství ve smyslu ustálené judikatury Soudního dvora ES? Při položení této otázky vycházel Nejvyšší soud především z rozhodnutí Soudu prvního stupně ES ve věci T-37/04 ze dne 1. 7. 2008 (Região autónoma dos Açores, Portugal, a Stichting Greenpeace Council, Netherlands v. Rada EU), ve kterém již bylo přihlédnuto k obsahu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, resp. k jeho aplikaci.*

3) *Pokud je odpověď na otázku 1 nebo 2 kladná, je možné vykládat čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy, s přihlédnutím k jejímu hlavnímu cíli, že pod pojem „úkony orgánu veřejné správy“ je třeba zahrnout i úkon spočívající ve vydání rozhodnutí, tzn., že možnost přístupu veřejnosti k soudnímu řízení v sobě obsahuje i právo napadnout samotné rozhodnutí správního orgánu, jehož nezákonnost spočívá v dopadu na životní prostředí? Přestože slovenský případ se netýká přístupu veřejnosti k soudní ochraně ve věci územního plánu (opatření obecné povahy), rozhodnutí Soudního dvora ES by mělo poskytnout vodítko k výkladu a rozsahu pojmu „akty (úkony)“ orgánu veřejné správy, jež by případně mohlo naznačit, kterak přistupovat k veřejnosti v případě soudního přezkumu těchto tzv. smíšených správních aktů. Mám však za to, že opatření obecné povahy takovým „aktem (úkonem)“ je.*

Vzhledem k položení výše uvedených otázek Nejvyšší správní soud v současnosti přerušuje všechna běžící řízení, ve kterých je třeba rozhodnout o aktivní legitimaci veřejnosti, resp. dotčené veřejnosti.³¹ Otázka, jež byla položena v nadpisu této kapitoly, proto bude zodpovězena až rozhodnutím

²⁹ Rozhodnutí Rady EU č. 2005/370/EC, publ. v úředním věstníku ES L 124 dne 17. 5. 2005. Jak uvedl Nejvyšší soud SR, především odstavce 1 a 2 preambule tohoto rozhodnutí Rady EU zdůrazňují myšlenku účasti veřejnosti při ochraně životního prostředí.

³⁰ Přistoupení ES k Aarhuské úmluvě doposud vyvolalo přijetí či změny několika předpisů komunitárního práva. Jedná se o nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 o použití Aarhuské úmluvy na orgány a subjekty Společenství, směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/35 (ES), která novelizovala čl. 3 směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a vytvořením čl. 10a implementovala do sekundárního komunitárního práva čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy. V odstavci 10 preambule směrnice č. 2003/35 (ES) je přitom vyjádřen úmysl, aby bylo komunitární právo dáno do souladu i s čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy. K tomu však zatím nedošlo.

³¹ Doposud došlo k přerušení řízení ve věci 3 Ao 1/2007 (územní plán velkého územního celku Břeclavska), nicméně občanská sdružení, jež zde jako dotčená veřejnost vystupovala, vzala své návrhy (zřejmě s ohledem na délku řízení před Soudním dvorem ES) zpět, v řízení se proto nyní pokračuje.

Soudního dvora ES o předběžných otázkách položených Nejvyšším soudem Slovenské republiky.³²

2.3 POZNÁMKA K AKTIVNÍ (NE)LEGITIMACI ZÁSTUPCE VEŘEJNOSTI

Na závěr této části příspěvku si dovolím ještě pár poznámek k přístupu NSS k aktivní legitimaci tzv. zástupce veřejnosti v řízení podle § 101a s. ř. s. NSS dovedl v usnesení ze dne 25. 6. 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27³³, s odkazy na judikaturu k problematice aktivní legitimace v tomto řízení (rozsudek ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51³⁴, usnesení ze dne 30. 11. 2006, č. j. 2 Ao 2/2006-62, a rozsudek ze dne 20. 6. 2007, č. j. 1 Ao 3/2007-60), že zástupce veřejnosti není procesně legitimován k podání návrhu podle § 101a s. ř. s. Jak uvedl, „*institut zástupce veřejnosti byl totiž začleněn do nového stavebního zákona právě z toho důvodu, aby poskytl možnost zapojit se do řízení o vydání územně plánovací dokumentace a vyjádřit své připomínky i těm, kteří příslušným návrhem územně plánovací dokumentace na svých právech přímo dotčeni nejsou*“. Na základě ustanovení § 52 odst. 2 a 3 stavebního zákona³⁵ pak NSS dovedl, že „*zákon důsledně rozlišuje osoby, jejichž práva a povinnosti jsou návrhem územního plánu přímo dotčeny, a ostatní, přičemž první skupině osob přiznává v řízení o územním plánu privilegované procesní postavení. Ostatní zájemci o účast na řízení o územním plánu, kteří na svých právech přímo dotčeni nejsou, ovšem mohou společně vytvořit dostatečně početnou skupinu dle § 23 stavebního zákona a zvolit si ze svého středu svého zástupce, tedy zástupce veřejnosti*“.

S uvedeným právním názorem, totiž že zástupce veřejnosti není aktivně legitimován k podání návrhu podle § 101a s. ř. s., je však nutno polemizovat, a to nejen vzhledem k dikci ustanovení § 52 odst. 3 stavebního zákona, které mezi tzv. dotčené osoby jednoznačně řadí i zástupce

³² Související předběžné otázky byly položeny ještě ve věci C-115/09 Trianel Kohlenkraftwerk Lünen, ve věci C-177/09 Le Poumon vert de la Hulpe a další (spojeno s C- 178/09 a C 179/09), C-128/09 Boxus a Roua (spojeno s C-129/09, C-130/09 a C-131/09, C-134/09 a C-135/09).

³³ Stejně např. v rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. 8 Ao 3/2008.

³⁴ „*řízení vedené dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého s. ř. s. je vystavěno na principu soudní ochrany proti opatření obecné povahy ve smyslu jeho právních účinků na sféru veřejných subjektivních práv navrhovatele (coby jeho potencionálního adresáta), nikoli proti způsobu jeho přijímání. (...) Z těchto důvodů tedy k meritornímu projednání návrhu nepostačí pouhé tvrzení o nedodržení stanoveného procesního postupu předcházejícího vydání opatření obecné povahy, není-li toto tvrzení spojeno s tvrzeným zásahem do hmotné právní sféry navrhovatele. Obdobně by tomu bylo za situace, pokud by takový zásah tvrzen byl, avšak bez dalšího by jej bylo lze považovat za pojmově vyloučený.*“

³⁵ V řízení o územním plánu mohou podle ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona podat **námítky** proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a **zástupce veřejnosti**. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona může **každý** nejpozději při veřejném projednání uplatnit své **připomínky** a **dotčené osoby podle odstavce 2** námítky (...).

veřejnosti³⁶, ale rovněž s přihlédnutím k důvodové zprávě ke stavebnímu zákonu³⁷, kde se uvádí k § 5: „*Záměrem úpravy schvalování územní plánovací dokumentace je využití opatření obecné povahy, které umožňuje požadovanou formu přezkumu včetně možnosti podat správní žalobu vlastníky pozemků nebo zástupci veřejnosti*“. Možnost podat správní žalobu ze strany zástupce veřejnosti by zde teoreticky byla v případě, pokud by rozhodnutí o námitkách (touto osobou podaných) bylo rozhodnutím samostatně přezkoumatelným v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Odpověď na tuto otázku ještě nebyla ze strany Nejvyššího správního soudu jednoznačně podána³⁸, nicméně pokud by byl soudní přezkum těchto rozhodnutí umožněn, rozhodovaly by správní soudy na úrovni soudů krajských, což by způsobovalo nemalé komplikace (k samostatné přezkoumatelnosti rozhodnutí o námitkách viz ještě dále).

Pokud NSS tvrdí, že institut zástupce veřejnosti „*nebyl promítnut do právní úpravy soudního přezkoumání opatření obecné povahy*“, lze souhlasit s tím, že právní úprava pravidel řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je „*poměrně kusá a v mnohém deficitní*“, nicméně mantinely aktivní legitimace v tomto řízení (totiž nutnost tvrdit dotčení na hmotných právech absolutního charakteru s tím, že toto dotčení je reálně pravděpodobné) nastavil sám NSS.

3. SOUDNÍ PŘEZKUM ÚZEMNÍCH PLÁNŮ

Cílem této kapitoly je konečně poukázat na některé zajímavé závěry, ke kterým došel Nejvyšší právní soud v rámci meritorního přezkumu územních plánů nebo jejich částí v řízení o návrhu podle § 101a s. ř. s. Podle ustanovení § 101d s. ř. s. soud při rozhodování posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem.

Při věcném přezkumu vychází NSS z pětistupňového algoritmu, který byl poprvé vyjádřen v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 (publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Postupuje se v následujících krocích: 1. přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2. přezkum otázky, zda při vydávání opatření obecné povahy nebyly překročeny meze zákonem vymezené působnosti (věcné, osobní, prostorové, časové) ze strany orgánu veřejné správy (jednání *ultra vires*), 3. přezkum otázky, zda

³⁶ Zástupce veřejnosti má v řízení o územním plánu shodné postavení jako dotčení vlastníci, neboť s námitkami všech subjektů vymezených v ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona musí být zacházeno stejně.

³⁷ Dostupná na stránkách PS PČR, <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=55108>.

³⁸ Toliko v citovaném usnesení ze dne 25. 6. 2008, sp. zn. 5 Ao 3/2008, NSS konstatoval, „*že se v odborné literatuře* (např. J. Vedral. Opatření obecné povahy. In Správní právo č. 6/2007, s. 351; J. Vedral. Správní řád – komentář, Praha 2006, s. 989; Doležal, J. a kol. Nový stavební zákon v teorii a praxi, Praha 2006, s. 126) *objevily názory, které možnost samostatného soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. připouštějí*“.

bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným postupem, 4. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium), 5. přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Přitom platí, že „soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodu eliminace případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu“³⁹. Podle ustanovení § 101d s. ř. s. není soud v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán právními důvody návrhu, může tedy napadený územní plán zrušit i z jiných než navrhovatelem uvedených důvodů.

3.1 PŘEZKUM PROCESNÍCH PODMÍNEK

První tři kroky zavedeného algoritmu (testu) při soudním přezkumu opatření obecné povahy mají povahu přezkumu formálního. Zatímco přezkum pravomoci a působnosti orgánu veřejné správy, který opatření obecné povahy vydal, nečiní obtíže, přezkum zákonného postupu řízení o územních plánech nebo jejich změnách představují zatím nejčastější důvod pro rozhodnutí soudu, jež vyhoví návrhu na zrušení tohoto opatření obecné povahy nebo jeho části.

3.1.1 PŘEZKUM ZÁKONNÉHO POSTUPU

Třetí krok algoritmu směřuje k posouzení, zda bylo opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem stanoveným postupem. Stavební zákon přitom váže vydání územního plánu na splnění množství zákonných podmínek. K tomu NSS uvedl v rozsudku ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136 (publ. pod č. 1795/2009 Sb. NSS), že „je-li vydání opatření obecné povahy vázáno na splnění zákonných podmínek, mělo by být obsahem jeho odůvodnění též posouzení, zda tyto podmínky byly splněny. Toto posouzení by pak mělo být o to pečlivější, je-li splnění těchto podmínek některou z oprávněných osob zpochybněno“. Absence způsobilých rozhodovacích důvodů je přitom poměrně častým důvodem zrušovacího rozhodnutí NSS.

Otázkou, kterou se NSS v této fázi kupříkladu zabýval, je situace, kdy navrhovatel namítá nedostatečné vypořádání námitek, resp. připomínek, vznesených v řízení o územním plánu či jeho změně. Zatímco námitky proti návrhu územního plánu mohou vznést toliko vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných

³⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185, publ. pod č. 1461/2008 Sb. NSS.

opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti (§ 52 odst. 2 stavebního zákona), připomínky může nejpozději při veřejném projednání uplatnit každý (§ 52 odst. 3 stavebního zákona). Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 18. 9. 2008, č. j. 9 Ao 1/2008-34, uvedl, že „rozhodujícím kritériem pro určení toho, zda podání navrhovatelů obsahující výhrady proti návrhu opatření obecné povahy je připomínkou či námitkou, není kvalita či obsahové náležitosti tohoto podání, nýbrž to, kdo výhrady vznesl (...). Pokud jsou tedy výhrady (...) vzneseny vlastníkem nemovitostí dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch, popřípadě též zástupcem veřejnosti, musí k nim být bez dalšího přistoupeno jako k námitkám⁴⁰ (...). Zatímco v případě připomínek postačuje vyhodnocení, u námitek vyžaduje ust. 53 odst. 1 stavebního zákona v souvislosti s ust. 172 odst. 5 správního řádu vydání samostatného rozhodnutí o nich“. Pokud ale nastane situace, že příslušný orgán posoudí námitky jako připomínky, ale přistoupí k nim věcně a po obsahové stránce s nimi naloží jako s námitkami, není to důvodem pro zrušení opatření obecné povahy⁴¹. Podle rozsudku ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008-62, je přitom rozhodnutí o námitkách samostatným rozhodnutím⁴², které je součástí územního plánu. Otázkou však stále zůstává, zda je rozhodnutí o námitkách samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví podle ustanovení § 65 s. ř. s.

Návod na odpověď ve prospěch samostatné přezkoumatelnosti těchto rozhodnutí podal NSS (byť spíše implicitně) v posledně uvedeném rozsudku: Pokud by samotné rozhodnutí o námitkách nebylo schopno způsobit dotčení na právech, resp. zásah do právní sféry, žalobce by nesplnil podmínku aktivní legitimace a tudíž by byla žaloba podaná podle § 65 s. ř. s. věcně neprojednatelná. Pokud by však existoval předpoklad, že napadením a zrušením rozhodnutí o námitkách by bylo možné dosáhnout změny územního plánu, bylo by jej nutno přezkoumat. Nutno podotknout, že za současného stavu by se jednalo o jediný způsob, který by umožnil veřejnosti, resp. zástupci veřejnosti (nikoliv však již ekologickým iniciativám), iniciovat soudní přezkum zákonnosti postupu při pořizování územních plánů.

Jako zásadní se dále ukázal být výklad pojmu „dotčený vlastník“, použitý ve výše citovaném ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona, neboť uznáním tohoto postavení se vlastník dostává do skupiny subjektů, jež jsou oprávněny vznést proti návrhu územního plánu námitky, které jsou „kvalifikovanější“ formou obrany. NSS vyšel při posuzování této otázky (rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS) především z dosavadní judikatury Ústavního

⁴⁰ Viz také rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51.

⁴¹ Viz rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, či ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-185.

⁴² A proto je třeba na něj vztáhnout § 68 odst. 3 správního řádu, který stanoví náležitosti odůvodnění správního rozhodnutí.

soudu vztahující se k problematice účastníků územního řízení (podle § 34 stavebního zákona z roku 1976)⁴³, podle které je třeba brát nejen souseda „mezujícího“, nýbrž také majitele vzdálenější nemovitosti, jestliže mohou být dotčena jeho práva. Nejvyšší správní soud uvedl, že „*pojem „dotčenosti“ nutno vykládat širěji nežli jen tak, že může být naplněn pouze u vlastníků pozemků či staveb, na které přímo dopadá změna územního plánu. „Dotčenost“ se ovšem nevyčerpává ani v hranicích mechanicky vnímaného „sousedění“ pozemků či staveb určitých vlastníků s těmi pozemky či stavbami, na něž přímo dopadá změna územního plánu; dotčen totiž může být – ovšem spíše jen výjimečně – i vlastník pozemku (stavby) vzdálenější, má-li zamýšlená změna územního plánu takovou povahu, že při jejím provedení je reálné podstatné ovlivnění poměrů i na tomto pozemku (stavbě). „Dotčení“ se proto musí posuzovat materiálně, s důkladným uvážením poměrů příslušné lokality, konkrétních pozemků (staveb), ve vztahu k nimž se dotčenost posuzuje, a povahy změn územního plánu.“ Vlastník zařazený do kategorie vlastníků dotčených podle ustanovení § 52 odst. 2 stavebního zákona je přitom oprávněn podat námitky k návrhu územního plánu nejen ohledně té jeho části týkající se uvedených nemovitostí, nýbrž může namítat proti jakékoliv části návrhu územního plánu nebo i postupu při jeho zadání a zpracování⁴⁴.*

Nesplnění třetí části algoritmu konstatoval Nejvyšší správní soud rovněž např. v rozsudku ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62 (publ. pod č. 1766/2009), kterým zrušil změnu územního plánu (sídelního útvaru hlavního města Prahy) z důvodu její nepřehlednosti, rozporu deklarovaných a skutečně realizovaných změn územního plánu a neposouzení vlivů na životní prostředí. Jak uvedl, „*pojmovým znakem opatření obecné povahy je konkrétní vymezení jeho předmětu. Tento předmět musí být vymezen srozumitelně a jednoznačně (...). Je-li opatřením obecné povahy vydávána změna územního plánu, pak je požadavek srozumitelného vymezení předmětu splněn, pokud je z jeho znění (a to nejen z grafické, ale i z textové části změny) zřejmé, v čem tato změna spočívá, jaké konkrétní skutečnosti se mění oproti původnímu stavu“.* V rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ao 1/2009-36, potom Nejvyšší správní soud konstatoval, že bylo-li změnou územního plánu „*změněno funkční využití několika pozemků, přičemž tyto změn nebyly nikterak promítnuty do textové části opatření obecné povahy a zejména jeho výroku“*, tato skutečnost „*má za následek vnitřní rozpornost opatření obecné povahy“*.

Důležitost prisuzuje NSS i řádnému provedení tzv. SEA (posouzení vlivů záměru na životní prostředí) při pořizování územních plánů, jeho zpřístupnění veřejnosti a veřejné projednání. Z jeho rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1 /2009-185 přitom vyplývá, že pokud tzv. SEA zpracovaná podle § 10i odst. 2 a 3 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na

⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 19/99 a nález ze dne 7. 4. 2005, sp. zn. III. ÚS 609/04.

⁴⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1 /2009-185.

životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, *naprosto* nevyhovuje požadavkům přílohy stavebního zákona (jež je přílohou speciální k příloze č. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí), *zpravidla* to způsobuje vadu, která znamená, že opatření obecné povahy nebylo vydáno zákonně. Z použití vyznačených formulací je evidentní, že „kvalita“ a následky pořízené SEA bude nutné vždy posuzovat případ od případu. Pokud však nebyla SEA zveřejněna či projednána s veřejností, bude se muset vždy jednat již o vadu způsobující nezákonnost vydání územního plánu (byť i zde použil Nejvyšší správní soud termín „zpravidla“), neboť „*smyslem posouzení je totiž především poskytnutí úplných a spolehlivých údajů o vlivu koncepce na životní prostředí veřejnosti a dotčeným orgánům*“.

3.2 MATERIÁLNÍ KRITÉRIUM

Ve čtvrtém kroku algoritmu přezkoumává Nejvyšší správní soud soulad územního plánu (jeho části) s hmotným právem. Jak tento soud uvedl k územnímu plánování ve svém rozsudku ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-73, publ. pod č. 1462/2008 Sb. NSS, jde v něm vždy „*o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nescíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje (...) požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování*“. Do této „harmonie“ přitom není Nejvyšší správní soud oprávněn věcně zasahovat, je-li rovnováha mezi jednotlivými zájmy (z nichž prakticky žádný není absolutní) nalezena na základě zákonného postupu.

V rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88, když NSS zkoumal tuto otázku poprvé, zabýval se tím, zda v případě předmětné lokality nedošlo jednostranně k upřednostnění zájmu veřejného (zájem obce na utlumování zemědělské výroby na svém území a jejím nahrazování plochami určenými pro občanskou vybavenost a bydlení) nad zájmem soukromým (podnikání soukromé osoby v zemědělství). V posuzovaném případě však porušení hmotného práva konstatováno nebylo, když „*dle názoru soudu na záměru obce utlumovat na svém území zemědělskou výrobu a nahrazovat ji plochami určenými pro občanskou vybavenost a bydlení (...) nelze bez dalšího shledat nic, co by mělo být v rozporu se zájmy obce a jejích obyvatel, a to tím spíše, že se tato změna týká lokality rozvojové (kde možnost změny tímto směrem předjímal již předchozí územní plán). (...) Nic také nenasvědčuje závěru, že by postup odpůrce byl jakkoli šikanozně namířen proti navrhovatelce, že by se snad za deklarovanými důvody změny skrývaly důvody jiné (dissimulované), nelegitimní.*“ Předmětem přezkoumávání územního plánu nebo jeho části v tomto kroku může být jak je vidno rozmanitá materie, soud vychází vždy z reálií konkrétního případu a obsahu návrhu.

3.3 KRITÉRIUM PŘIMĚŘENOSTI

K testu proporcionality přistoupil NSS poprvé podrobně rovněž v rozsudku ze dne 5. 2. 2009, č. j. 2 Ao 4/2008-88. Jeho cílem bylo v tomto případě přezkoumat, zda mezi navrhovaným využitím území a s tím souvisejícím omezením dotčeného vlastníka nemovitosti „*neexistuje i při formálním dodržení všech požadavků hmotného práva zjevný nepoměr, který nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na optimálním využití území obce. (...)*“ a „*zda toto omezení představuje pro navrhovatelku natolik intenzivní újmu, že po ní nelze spravedlivě žádat, aby jí nesla*“. Při posuzování této otázky Nejvyšší správní soud dospěl k závěru⁴⁵, že došlo „*k nucenému omezení vlastnického práva bez poskytnutí náhrady*“, a proto územní plán obce v napadené části zrušil. S tímto přístupem k posuzování kritéria proporcionality se však neztotožnil první senát, podle něhož se „*při posuzování přiměřenosti uvažuje pouze nad modalitami „jak“, nikoli však nad tím, „zda vůbec*“ (je možné změnit funkční využití určitého pozemku bez odškodnění vlastníka...)“.

Podle prvního senátu se přezkum územního plánu v tomto kritériu omezuje na posouzení tří prvků: 1. intenzita zájmu na využití konkrétní plochy způsobem stanoveným územním plánem, 2. schopnost naplnění sledovaného zájmu (účelu) zvoleným využitím plochy, 3. intenzita omezení práva prostřednictvím územního plánu a její přiměřenost k intenzitě zájmu sledovaného. Pokud by intenzita omezení práva jednotlivce neodpovídala intenzitě sledovaného zájmu, jednalo by se o „*exces, jehož důsledkem musí být zrušení územního plánu, resp. jeho části*“. Z podnětu prvního senátu se uvedenou problematikou zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (viz usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120), který uvedl, že územní plán může představovat zásadní omezení práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny). „*Soud tedy především zkoumá, zda dotčený zásah do vlastnického práva má ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod a zda je činěn jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě k rozumně zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle*.“ Uvedené podmínky musí být splněny kumulativně, jinak se zásadně jedná o důvod pro zrušení územního plánu v té části, která s dotyčným zásahem souvisí. Splnění všech uvedených podmínek přitom „*není* (při aplikaci zásad subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu) „*důvodem ke zrušení územního plánu ani tehdy, jedná-li se o omezení větší než ve spravedlivé míře*“.

Co se týká nároku na náhradu za omezení vlastnických práv prostřednictvím opatření obecné povahy, podle druhého senátu může soud zrušit příslušnou část územního plánu, dojde-li v rámci kritéria přiměřenosti k závěru, že bez poskytnutí náhrady jde o zásah nepřiměřený, a to i za situace, kdy omezení

⁴⁵ Když vzal v úvahu požadavek na rozumné uspořádání společenských vztahů (čl. 11 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod).

možnosti využívání předmětu vlastnického práva není v rozporu s právem hmotným (tj. kdy územní plán obstál ve čtvrtém kroku algoritmu). Tomuto postupu přitom nebrání skutečnost, že zákon možnost odškodnění (v konkrétním případě) nepředpokládá. První senát má v této věci za to, že se jedná o zcela samostatný nárok soukromoprávní povahy, k němuž jsou příslušné soudy v občanském soudním řízení. Tomuto právnímu názoru posléze přisvědčil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše uvedeném usnesení, který k tomu dále uvedl, že v případě omezení vlastnického práva, jež je takové intenzity, že je nezbytná kompenzace tohoto omezení, tj. přesáhlo-li *spravedlivou míru*, k němuž zákonná úprava náhradu neposkytuje, bylo by možné ji přiznat „na základě přímé aplikace čl. 11 odst. 4 LPS za přiměřeného užití ustanovení § 102 stavebního zákona“.

4. ZÁVĚR

Soudní přezkum územních plánů vyvolává i přes poměrně bohatou rozhodovací činnost NSS v této oblasti mnoho otázek, které začastou pramení z nedostatečné a mezerovité legislativní úpravy. V případě aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části by podle NSS nemohl mezery v právní úpravě překlenout ani velmi extenzivní výklad, nicméně zcela jiná by evidentně musela být interpretace těchto zákonných ustanovení, pokud by se přistoupilo k přímé aplikaci čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy.

Samotný věcný přezkum územních plánů je provázen zásadami proporcionality a zdrženlivosti, což mj. znamená, že ke zrušení územního plánu v celém rozsahu by mělo docházet zcela výjimečně – doposud se tak stalo ve dvou případech (rozsudky ze dne 27. 8. 2008, sp. zn. 6 Ao 2/2008, a ze dne 23. 9. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009). Je totiž třeba brát v úvahu důsledky takového rozhodnutí, které představuje významný zásah do právní jistoty subjektů územním plánem dotčených.

Zajímavým zjištěním, jež plyne z dosavadní rozhodovací činnosti NSS je skutečnost, že územní plány nebo jejich části jsou rušeny z důvodu jejich nevyhovění třetímu přezkumnému kroku, tj. přezkumu zákonného postupu příslušného orgánu veřejné správy. To sice může být (a je) dáno pravidlem, že se při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalším s tím, že pokud u některého z nich soud shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již zásadně věcně nezabývá, nicméně to nemění nic na skutečnosti, že soud se zpravidla ani nedostane ke zjištění, zda vydáním územního plánu nebo jeho změnou navrhovatel skutečně byl na svých hmotných právech zkrácen (byť reálná pravděpodobnost jejich dotčení je podmínkou přiznání aktivní legitimace), skončí-li posuzování u práv procesního charakteru. I přes logiku zvoleného postupu při soudním přezkumu je v tomto ohledu poněkud nepřiléhavé konstatování NSS v usnesení ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 2 Ao 2/2006, který na adresu návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části uvedl, že „se jedná o

procesní prostředek ochrany proti výslednému opatření obecné povahy, nikoli proti procesu jeho přijímání.

Zcela zásadním problémem je povaha rozhodnutí o námitkách proti návrhu územního plánu. Lze očekávat, že dříve či později se správní soudy budou muset k této otázce vyslovit. Prozatím však není známo, že by byla žaloba proti rozhodnutí o námitkách projednána. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o námitkách je vydáno ve stejný okamžik jako opatření obecné povahy, jehož je podle § 172 odst. 5 správního řádu součástí, musela by být vyřešena koordinace postupu správních soudů, a to (připustili-li bychom samostatný soudní přezkum rozhodnutí o námitkách) typicky za situace, kdy by byl podán jak návrh podle § 101a s. ř. s. (ze strany reálně pravděpodobně dotčené osoby, typicky s vlastnickým právem k části území) k NSS a zároveň by byla podána žaloba proti rozhodnutí o námitkách (zde by mohl být aktivně legitimován i zástupce veřejnosti) ke krajskému soudu.

Z výše uvedeného je patrné, že de lege ferenda by v případě soudního přezkumu opatření obecné povahy bylo možné uvažovat o tom, že by tato agenda spadala (v prvním stupni či zcela) do věcné působnosti krajských soudů. Dalším pádným argumentem k provedení této změny je rovněž potenciální přetížení NSS, vzhledem k počtu obcí, které územní plány schvalují a vydávají (Česká republika má podle údaje ČSU z roku 2004 celkem 6249 obcí). De lege ferenda by bylo rovněž vhodné uvažovat o zakotvení lhůty, ve které může být návrh podle ustanovení § 101a s. ř. s. podán. Současný stav, kdy s. ř. s. nestanoví pro podání tohoto návrhu lhůtu žádnou, oprávněně vzbuzuje právní nejistotu a nestabilitu výsledků územního plánování.

Literature:

- Andrusovich, A., Alge, T., Clemens, C. (eds), Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004-2008). RASCE, Lviv, 2008.
- Černý, P., Dohnal, V., Korbel, F., Prokop, M. Průvodce novým správním řádem s podrobným výkladem a vzory podání. Praha: Linde, 2006.
- Damohorský, J. a kol. Právo životního prostředí. 2. přepracované a doplněné vydání, Praha: C.H.Beck, 2007.
- Dette, Birgit. Access to Justice in Environmental Matters. In Marco Onida (ed) Europe and the Environment. Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer, Groningen: Europa Law Publishing, 2004.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006.

- Humlíčková, P. (ed.) Jaké jsou limity soudní ochrany v Čechách. Sborník z mezinárodní konference. Zelený kruh, Praha, 2008. Dostupné na <http://www.ucastverejnosti.cz/dokumenty/sbornik-limity-soudni-ochrany-web.pdf>
- Motzke, R., Podskalská, S. Aarhuská úmluva ve správní a soudní praxi. In Planeta, Ministerstvo životního prostředí, ročník XV, číslo 6/2007. Dostupné na [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/E24BD91EAB985E0AC12572590045770C/\\$file/planeta6.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/E24BD91EAB985E0AC12572590045770C/$file/planeta6.pdf)
- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání, Brno: Doplněk, Masarykova univerzita, 2007
- Vedral, J. Správní řád. Komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006

Contact – email

rybarova@mail.muni.cz