

Účast veřejnosti na územním plánování

Participation of Public in Urban Planning

Jana Janderová.

Abstrakt:

Cílem příspěvku je představit právní možnosti spolků ovlivnit průběh přijímání územního plánu a případně využít prostředky soudní ochrany proti již přijatému územnímu plánu. Do května 2014, kdy byl vydán zlomový nález Ústavního soudu I. ÚS 59/14, nepřiznávaly soudy spolkům aktivní žalobní legitimaci. V příspěvku jsou analyzovány podmínky stanovené recentní judikaturou správních soudů, za kterých jsou spolky a zástupce veřejnosti oprávněni návrh na zrušení územní plánu či jeho části podat. Byl zjištěn pozitivní vliv mezinárodního práva, jmenovitě Aarhuské úmluvy, na změnu ve výkladu českých právních předpisů. Na základě zjištěných údajů je možné konstatovat, že postavení spolků prosazujících ochranu životního prostředí je v České republice srovnatelné s evropským standardem.

Klíčová slova:

Územní plán, opatření obecné povahy, spolky, námitky, správní žaloba, zástupce veřejnosti

Abstract:

This paper aims to introduce legal possibilities of associations to influence the adoption of zoning plans and to use legal remedies against the already adopted zoning plans. Courts did not allow associations to file actions against zoning plans till a turning case of Constitutional Court No. I. US 59/14 which was issued in May 2014. The paper analyses conditions laid down by recent case law of administrative courts, under which associations and representative of the public are entitled to lodge actions to repeal the zoning plan or part thereof. Positive effect of international law, namely the Aarhus Convention, enhancing change in the interpretation of Czech legal acts was found. It can be summoned that the position of associations, which promote environmental protection in the Czech Republic, is comparable to European standards.

Key words:

Zoning plan, general binding measure, associations, objections, administrative action, representative of the public

Úvod

Nově vydávaný nebo pozměňovaný územní plán zpravidla provází výhrady. Významnou skupinu obvykle představují výtky, jimž je společný zájem o ochranu životního prostředí. Tedy snaha o zamezení zásahům do jeho složek či jejich minimalizování případnými změnami, k nimž by mohlo v budoucnu dojít v důsledku přijatých změn územního plánu.

Zájem na ochraně životního prostředí v praxi většinou neprosazuje jednotlivec sám. Běžně jej naopak spojuje se skupinou obdobně smýšlejících osob, které se ve snaze ovlivnit výsledný územní plán sdružují. Mohou tak činit jako ekologické nevládní neziskové organizace mající právní formu spolku¹ ve smyslu ustanovení § 214 a násl. zák. č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Také si mohou

¹ Vzhledem k dřívější judikatuře, která se týká právních předchůdců spolků - občanských sdružení - a jež bude dále v textu hojně citována, považuji za potřebné učinit následující poznámku. Občanská sdružení podle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, který byl zrušen v souvislosti s přijetím nového občanského

zvolit jakéhosi společného zmocněnce pro komunikaci s veřejnou správou s určitým privilegovaným postavením, jenž je zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“ nebo „StZ“), označen jako „zástupce veřejnosti“. Jeho postavení je blíže definováno v ustanovení § 23 StZ².

Spolky či zástupce veřejnosti pak vstupují do procesu vydávání územního plánu nebo jeho změn. V případě, že neuspěli se svými výtkami a územní plán nebyl upraven, nemohli dle původního restriktivního výkladu dosáhnout jeho zrušení soudní cestou. Ve světle recentní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu však již za určitých podmínek mohou docílit přezkumu vydaného územního plánu u správních soudů. Tento článek si klade za cíl shrnout důvody obratu v názorech soudů na aktivní procesní legitimaci spolků a zástupce veřejnosti. Zároveň se pokusí vymezit omezující podmínky, za kterých by jim měl být přístup k soudu garantován.

Účast veřejnosti v rozhodovacích řízeních v environmentálních záležitostech

Není od věci nejprve připomenout, jakých procesů předcházejících povolení určitého investičního záměru se může veřejnost hájící zájmy životního prostředí účastnit. Její postavení je regulováno zejména ustanovením § 70 odst. 2 a 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění. Podle něj je občanské sdružení nebo jeho organizační jednotka³, jehož hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny, oprávněno, pokud má právní subjektivitu, účastnit se správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Podmínkou účastenství je věcně a místně specifikovaná žádost o poskytnutí informace o všech zamýšlených zásazích a zahajovaných řízeních, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné dle citovaného zákona. Žádost platí jeden rok od jejího podání a lze ji opakovat. Postavení účastníka řízení má při splnění této podmínky občanské sdružení, pokud oznámí svou účast písemně do osmi dnů ode dne, kdy mu bylo příslušným správním orgánem zahájení řízení oznámeno. [Kříž, 2013]

V ustanovení § 85 písm. e) StZ je v rámci definice okruhu účastníků územního řízení pamatováno na osoby, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Za dodržení podmínek plynoucích z výše citovaného ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. tedy stavební zákon umožňuje ekologickým spolkům účast v územních řízeních.

Nadto, je-li územní řízení spojeno s vybranými postupy při posuzování vlivů na životní prostředí podle zák. č. 100/2001 Sb. (postupy při procesu EIA), pak jsou podle ustanovení § 91 odst. 7 StZ účastníky takového územního řízení kromě osob, jež mohou být účastníky běžného územního řízení, také občanská sdružení nebo obecně prospěšné společnosti, jejichž předmětem je ochrana životního prostředí, veřejného zdraví nebo kulturních památek. Tyto spolky by se jinak mohly účastnit procesu EIA.

Pro stavební řízení StZ ve svém ustanovení § 109 výslovně nepočítá s možností spolků získat postavení účastníka řízení, neboť výslovně neuvádí, že mezi účastníky řízení patří i takové osoby, jimž účastenství plyne ze zvláštních předpisů. Tuto možnost však dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 5 As 41/2009-91 ze dne 27.5.2010 takto: „Ustanovení § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny se tedy vztahuje na specificky vymezený okruh správních řízení, při nichž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona. Pro takto definovaná řízení pak citované

zákoníku k 31. 12. 2013, se transformovala ve spolky. Spolky byly zapsány v novém rejstříku vedeném soudy. Občanská sdružení do nich mělo povinnost zapsat samo Ministerstvo vnitra. Občanský zákoník ukládá občanským sdružením povinnost změnit svůj název do 1. 1. 2016, tak aby obsahoval povinná slova „spolek“, „zapsaný spolek“ nebo „z. s.“. Do 1. 1. 2017 pak musí být upraveny stanovy.

² Dle ustanovení § 23 odst. 2 StZ zástupcem veřejnosti může být fyzická nebo právnická osoba plně způsobilá k právním úkonům. Zástupce veřejnosti musí zmocnit nejméně jedna desetina občanů obce s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů příslušné obce, kteří uplatňují věcně shodnou připomínku k návrhu územně plánovací dokumentace. Zástupce veřejnosti může zmocnit rovněž nejméně 500 občanů kraje nebo nejméně jedna desetina občanů kterékoliv obce na území kraje s méně než 2000 obyvateli nebo nejméně 200 občanů obce na území kraje, pokud podali věcně shodnou připomínku k návrhu zásad územního rozvoje.

³ Text zákona je třeba vykládat v souladu s platnými předpisy tak, že nově jde o spolek.

ustanovení doplňuje okruh účastníků, který je vymezen obecnou normou, o občanská sdružení, jejichž hlavním posláním podle stanov je ochrana přírody a krajiny." Určitá práva účastnit se správních řízení dává spolkům tzv. Aarhuská úmluva, o které bude pojednáno detailněji níže.

Účast veřejnosti v procesu vydávání územního plánu nebo jeho změny

Povolení vydávaná v citovaných řízeních musí být v souladu s územním plánem. Proto je jistě efektivnější, lze-li předejít komplikacím, jež mohou nastat v následných povolovacích řízeních, již ve fázi vydávání územního plánu jeho potřebnými úpravami.

Územní plány nejsou vydávány formou správního rozhodnutí, ale opatření obecné povahy. Proces jejich vydávání se neřídí obecnou úpravou správního řízení, ale úpravou zvláštní, jež je obsažena v části šesté zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu. Pro omezený rozsah tohoto článku se zaměříme pouze na procesní instituty související s účastí spolků a zástupce veřejnosti. [Hendrych, 2012]

Námítky a připomínky k územnímu plánu

Výhrady k přijímanému územnímu plánu nebo jeho měněné části zmíněné v úvodu článku mohou být privilegovanými osobami v procesu územního plánování vzneseny formou námitek, ostatní osoby je uplatňují formou připomínek. Námítky mohou podávat vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související s výkonem vlastnického práva mohou být územním plánem přímo dotčeny, nebo, určí-li tak správní orgán, i jiné osoby, jejichž oprávněné zájmy mohou být přímo dotčeny. O námítkách je správní orgán povinen rozhodnout a rozhodnutí odůvodnit. Toto rozhodnutí se pak stává součástí odůvodnění územního plánu vydaného formou opatření obecné povahy.

Připomínky může uplatnit kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy dotčeny. Připomínky je správní orgán povinen použít jako podklad pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění. Samostatné rozhodnutí o nich se nevydává.

Spolky tak mohou uplatnit vůči územnímu plánu připomínku. Zástupce veřejnosti námitku podle ustanovení § 52 odst. 2 StZ. Samotná skutečnost, že lze hájit zájem ochrany životního prostředí v průběhu vydávání územního plánu, však nemůže být považována za dostatečnou ochranu práva. Za takovou lze považovat jen rozhodování o právech nezávislými soudními orgány. Obecně platí, že ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem zkrácen, může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ke správnímu soudu. Jsou zde však určité omezující podmínky, které byly vykládány striktně a až donedávna tento výklad značně zužoval okruh přípustných navrhovatelů, tedy osob s aktivní procesní legitimací. K tomu, aby tohoto práva mohly využít i ekologické spolky a zástupce veřejnosti bylo třeba obratu v judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

Soudní přezkum územních plánů

Podle ustanovení § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“) může návrh na zrušení opatření obecné povahy podat ten, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem. Podstatné je, zda je změna obsažená v územním plánu schopná dotknout se právní sféry navrhovatele, tedy zda reálně takové dotčení hrozí. Není rozhodné to, zda v návaznosti na územní plán již byly vydány jiné akty např. v podobě územního rozhodnutí ke konkrétní stavbě. V době, kdy stěžovatel napadá územní plán, nemusí být vůbec zřejmé, jaká konkrétní aktivita se bude na dané ploše realizovat. [Sládeček, 2013]

Aktivní legitimace k podání takového návrhu není limitována tím, zda dotčená osoba svoje práva uplatňovala v řízení o vydání územního plánu podáním námitek či připomínek. Navrhovatel však musí tvrdit dotčení na svých hmotných právech v důsledku existence napadeného územního plánu. Nepostačuje uvádět pouhé námítky procesního rázu, vztahující se k procesu jeho přijímání. Za určitých podmínek je však třeba aktivní procesní legitimaci připustit, tvrdí-li navrhovatel porušení procesních práv v rámci procedury tvorby územního plánu. Je tomu tak tehdy, je-li představitelné, že toto porušení procesních práv mohlo mít za následek dotčení těch hmotných práv navrhovatele, od nichž se odvíjí aktivní legitimace. Tvrzené procesní vady nesmí a priori vylučovat možnost projevení v hmotněprávní sféře. Pokud však zjevně s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu nemohla

být hmotněprávní sféra navrhovatele dotčena nebo se její dotčení jeví jako velmi nepravděpodobné, není dána jeho aktivní procesní legitimace k podání návrhu v tomto typu řízení. Podá-li někdo návrh na přezkum opatření obecné povahy soudem, aniž by měl aktivní žalobní legitimaci, soud návrh odmítne. [Bahýlová, 2011]

Na druhou stranu však nelze podmínku dotčení hmotněprávní sféry vykládat příliš tvrdě. Legitimace k podání návrhu se nezakládá vlastním zkrácením na právech, nýbrž již tvrzením o tom, že k takovému zkrácení došlo. Zkoumat pravdivost či oprávněnost takových tvrzení přísluší soudu až ve fázi meritorního zkoumání věci a podmiňovat tím přístup k soudu není možné. Postačí, pokud bude stěžovatel logicky, konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Myslitelnost zásahu do práv pak soud posuzuje v závislosti na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace příslušného opatření obecné povahy. Proto soud může návrh odmítnout pouze tehdy, když je již na první pohled zřejmé, že právní sféra navrhovatele z podstaty věci nemohla být napadeným opatřením obecné povahy dotčena nebo je její dotčení velmi nepravděpodobné. Takto judikoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 16. 12. 2008 sp. zn. 1 Ao 3/2008-136. [Janderová, 2014]

Dotčení na subjektivních právech v případě spolků

Požadavek „dotčení na subjektivních právech“ dle dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu⁴ spolky hájící ochranu životního prostředí nesplňovaly. Argumentace v zásadě spočívala v tom, že nejsou nositeli hmotných práv. Jmenovitě práva na příznivé životní prostředí, jež dle ustálené judikatury Ústavního soudu článek 35 Listiny základních práv a svobod přiznával pouze osobám fyzickým. Zatímco u správních žalob směřujících proti správním rozhodnutím dle ustanovení § 65 odst. 2 SŘS postačuje, tvrdí-li ekologické spolky zásahy do procesních práv, obdobnou úpravu ustanovení § 101a SŘS pro přezkum opatření obecné povahy neobsahuje. [Záhumenská, 2015]

Primárně soudy uznávaly legitimaci vlastníků nemovitostí nacházejících se v regulovaném území. Ti tvrdí zásah do svých vlastnických práv (např. zřízením předkupního práva, možností budoucího vyvlastnění ve veřejném zájmu, či nemožností užívat pozemek určitým jimi preferovaným způsobem, např. jeho zastavěním) resp. do práva na podnikání. V úvahu přichází i nositel jiného věcného práva, nejčastěji práv odpovídajících věcnému břemeni. Nájemce nemovitosti na území regulovaném územním plánem však není aktivně procesně legitimován.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010 sp. zn. 8 Ao 1/2010 byla přiznána aktivní žalobní legitimace vlastníkům pozemků,⁵ případně jiným osobám oprávněným z věcných práv k nemovitostem, jež sousedí s územím regulovaným územním plánem. Těmto pak pokud tvrdí, že jejich vlastnické právo, či jiné věcné právo by bylo přímo dotčeno aktivitou, jejíž provozování tento územní plán připouští. Přitom pro určování osob, které by potenciálně mohly být ve svých právech dotčeny, není možné stanovit paušální klíč. Je třeba přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu, typicky uvážit velikost sídelní aglomerace, krajinný ráz, zalidněnost (zastavěnost), charakter území (zemědělské či průmyslové). V odůvodnění se uvádí, že dotčeny mohou být tři kategorie osob:

- osoba s přímým a nezprostředkovaným vztahem k území – vlastník či spoluvlastník nemovitosti na regulovaném území, případně osoba s věcným právem k takové nemovitosti, nikoliv však nájemce;
- osoba s vlastnickým či jiným věcným právem k nemovitosti na území sousedícím s územním plánem regulovaným územím, tvrdí-li že bude do jeho práva zasaženo určitou aktivitou, jež územní plán na regulovaném území připouští – nejčastěji půjde o exhalace, hluk či zápach; případně tato aktivita povede k významnému snížení hodnoty jeho majetku;
- osoby z řad „dotčené veřejnosti“ jak je vymezena Aarhuskou úmluvou v článku 9 odst 2. a 3.

Přejdeme tedy nyní k vysvětlení, kdo je dotčenou veřejností podle Aarhuské úmluvy a jaká má dotčená veřejnost práva.

⁴ Namátkou jmenujme usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. 3 Ao 2/2007.

⁵ Což lze v zásadě zobecnit na všechny nemovitosti.

Aarhuská úmluva

Tzv. Aarhuská úmluva, tedy Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s. garantuje přístup k soudní ochraně ve věcech životního prostředí. Česká republika Aarhuskou úmluvu ratifikovala s účinností od 4. října 2004. Za splnění podmínek uvedených v čl. 9 odst. 2 Aarhuské úmluvy mají mít osoby z řad dotčené veřejnosti možnost dosáhnout toho, že soud přezkoumá po stránce hmotné i procesní zákonnost rozhodnutí specifikovaných v čl. 6 Aarhuské úmluvy. „Dotčená veřejnost“ je přitom v čl. 2 odst. 5 Aarhuské úmluvy vymezena jako veřejnost, která je (případně může být) ovlivněna environmentálním rozhodováním, anebo která má na tomto rozhodování určitý zájem. U nevládních organizací podporujících ochranu životního prostředí, které splňují podmínky stanovené vnitrostátními právními předpisy, se předpokládá, že na environmentálním rozhodování zájem mají. Rozhodnutími dle čl. 6 jsou pak rozhodnutí o povolení činností vyjmenovaných v příloze I., tedy v zásadě povolení zařízení, jejichž výstavba a provoz mohou mít podstatný vliv na životní prostředí.

Co se týče územních plánů, čl. 7 Aarhuské úmluvy dopadá na tvorbu plánů, programů a politik týkajících se životního prostředí.

Původní výklad Aarhuské úmluvy lze demonstrovat na rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2007 sp. zn. 3 Ao 2/2007, v němž tento dovodil, že Aarhuská úmluva je sice součástí českého právního řádu, nicméně její ustanovení nejsou přímo vykonatelná. Bez její implementace nelze jednoznačně zjistit, které právnické a fyzické osoby se mohou práva na přístup k soudu dovolávat. Její ustanovení bez jakýchkoli podmínek a možnosti uvážení smluvních stran tedy nedávají práva jednotlivcům. Proto, aby mezinárodní smlouva mohla mít přednost před vnitrostátním pramenem práva, však musí splňovat podmínku samovykonatelnosti. Tato podmínka splněna není, a byť občanská sdružení, jejichž účelem je ochrana životního prostředí je třeba považovat za „dotčenou veřejnost“, jejich aktivní procesní legitimace založena není.

Obrat v judikatuře Ústavního a Nejvyššího správního soudu

To, že by spolky (občanská sdružení) měly mít možnost domáhat se soudního přezkumu územních plánů, naznačil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení z 21. 7. 2009 sp. zn. 1 Ao 1/2009, kdy na okraj poznamenal, že „s ohledem na závazky plynoucí pro Českou republiku z mezinárodního práva a práva Evropského společenství nelze a priori vyloučit a aktivní procesní legitimaci k podání návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. i pro osoby z řad tzv. „dotčené veřejnosti“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy. Není však s ohledem na kompetence rozšířeného senátu na místě, aby se tento senát v projednávaném případě uvedenou otázkou zabýval.“ Přesto v dalších letech jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu setrvaly na dřívějším výkladu, který aktivní legitimaci spolkům nepřiznával.

Aktivní žalobní legitimace občanského sdružení k napadení opatření obecné povahy – návštěvního řádu národního parku

Následně v roce 2010 došlo ve věci aktivní žalobní legitimace spolků k určitému posunu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 10. 2010 sp. zn. 6 Ao 5/2010 dospěl k závěru, že občanská sdružení hájící zájmy ochrany životního prostředí jsou aktivně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. V daném případě se konkrétně jednalo o návštěvní řád národního parku. V judikatuře, jež navazovala, však Nejvyšší správní soud setrval na dřívějším stanovisku, že spolky nemohou napadnout územní plán. Byť oba správní dokumenty jsou vydávány formou opatření obecné povahy, soud argumentoval tak, že návštěvní řád národního parku je specifickým typem opatření obecné povahy a oproti územnímu plánu se o záměru nerozhoduje v žádné další fázi řízení (typicky v územním a stavebním řízení navazujícím na územní plán). Soud zde dovodil přímý účinek článku 11 odst. 2 směrnice 2011/92 EU o posuzování vlivů na životní prostředí⁶.

⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí. Dříve článek 10a Směrnice Rady 85/337/EHS 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 směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES. Podobně jako Aarhuská smlouva předpokládá čl. 11

Nepřímý účinek unijního práva a povinnost vykládat české právo souladně s Aarhuskou úmluvou

K obratu došlo zlomovým nálesem Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14. Jím Ústavní soud zrušil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2014 sp. zn. 5 AOS 3/2012 ve věci územního plánu obce Petkovy a přiklonil se k argumentaci Sdružení pro ochranu krajiny. To vzniklo z důvodu ochrany konkrétního národního parku a navrhovalo zrušení změny územního plánu přijaté z důvodu nové zástavby v tomto parku. Se svým návrhem u Krajského soudu v Praze původně neuspělo a neuspělo ani s navazující kasační stížností. Nejvyšší správní soud zde setrval na výše popsané argumentaci v neprospěch aktivní žalobní legitimace spolků. Ústavní soud nalezl argumenty svědčící pro aktivní legitimaci ekologických spolků a rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil pro porušení základního práva navrhovatele na soudní ochranu. Ústavní soud použil logický argument ad absurdum a dále dovedl nutnost vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem unijním a potažmo Aarhuskou úmluvou, která se stala jeho součástí.

Ústavní soud tak v zásadě souhlasil s názorem stěžovatele, když uvedl, že „spolky sdružují především občany a bylo by absurdní, aby osoba splňující na první pohled vymezené podmínky, tedy například vlastník pozemku sousedícího 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.“

Obrat ohledně aplikace Aarhuské smlouvy lze shrnout tak, že Ústavní soud sice setrval na dosavadním výkladu, dle kterého tato nemá přímý účinek, přesto k ní je třeba přihlídnout jako k interpretačnímu vodítku. Jedním ze základních principů unijního práva je i to, že umožňuje-li vnitrostátní právo dvojitý výklad, pak je třeba zvolit takový, který je souladný s unijním právem. Evropské společenství přistoupilo k Aarhuské úmluvě v roce 2005 a ta je nyní součástí unijního práva (dříve komunitárního) v režimu tzv. „smíšených smluv“. Právo na přístup k soudní ochraně je tedy třeba vykládat tak, aby byly naplněny požadavky Aarhuské úmluvy. Přitom Soudní dvůr v rozsudku ze dne 8. 3. 2011, C-240/09 vyložil její čl. 9 odst. 3 ve prospěch zajištění soudní ochrany.

Kritéria aktivní legitimace spolků k podání návrhu na zrušení územního plánu

Oprávnění spolků však není bezbřehé a musí mít jisté limity. Tyto limity Ústavní soud pouze naznačil a ponechal na správních soudech, aby svou rozhodovací praxí dotvořily podmínky přístupu spolků k soudní ochraně ve věcech zrušení územních plánů. „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.“

Ústavní soud však naznačil, jakým směrem by se úvahy správních soudců měly ubírat a které skutečnosti by měly být rozhodující. Dle citovaného nálezu I. ÚS 59/14 musí spolek předně tvrdit, že byl vydaným územním plánem nebo jeho částí dotčen na svých právech. Přitom musí přesně vymezit zásah, jehož se subjekt vydávající územní plán měl dopustit. Nepostačuje, aby spolek pouze obecně tvrdil, že územní plán je nezákonný, případně tvrdil totéž o procesu jeho přijímání. Pro zjištění, zda spolek mohl být dotčen ve své právní sféře, je významným kritériem existence místního vztahu spolku k lokalitě regulované územním plánem. Skutečnost, že v této lokalitě má spolek sídlo, nebo jeho členové jsou vlastníky nemovitostí, jež mohou být potenciálně dotčeny opatřeními plynoucími z územního plánu, by v zásadě měla svědčit ve prospěch aktivní žalobní legitimace. Věcné legitimační důvody, jež závisí na předmětu činnosti spolku, budou často odvozovány právě z místního vztahu k napadenému územnímu plánu.

Ústavní soud jde ve své argumentaci dokonce až tak daleko, že dovozuje možnou aktivní legitimaci i takových spolků, které nebudou primárně „ekologické“, když jako příklad nabízí spolek k ochraně zájmů občanů města nebo městské části v případě, kdy by měl územní plán zasáhnout do rekreační zóny, kde jsou tyto občané zvyklí trávit svůj volný čas. Hlavní činností spolku tedy nemusí být ochrana přírody a krajiny.

směrnice EIA, že nevládní organizace podporující ochranu životního prostředí mají mít možnost dosáhnout přezkoumání soudem nebo jiným nezávislým a nestranným orgánem správních rozhodnutí vydaných v průběhu řízení upravených ve směrnici.

Další druh spolků, u kterých bude aktivní žalobní legitimace přicházet v úvahu, vymezuje Ústavní soud jejich aktivitou, která má v dané lokalitě opodstatnění – např. spolek zaměřuje obecně svou činnost na ochranu určitého druhu živočichů či rostlin, které se nacházejí mimo jiné v lokalitě dotčené územním plánem.

Jako další vodítko poslouží kritérium délky časového působení spolku. Tedy „zavedené“ spolky by zpravidla měly být aktivně legitimovány, nicméně ani u spolků založených ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu není možné jejich aktivní procesní legitimaci vyloučit.

Je tedy patrné, že Ústavní soud ponechává dostatečný prostor správním soudům, aby vlastní rozhodovací činností dotvořily konkrétní kritéria aktivní legitimace ekologických spolků. Zatím od vydání nálezu Ústavního soudu neuplynul mnoho času, přesto lze najít již první náznaky toho, kudy se budou správní soudy ubírat.

Nejvyšší správní soud navázal na nálezu Ústavního soudu v kauze sp. zn. 4 As 217/2015 celoměstsky významné změny I+ II Územního plánu sídelního útvaru hl. m. Prahy. Změna se týkala lokality Veleslavín a Vokovice a stěžovatelé nesouhlasili se změnou z původně plánovaného parku v místě Strnadova zahradnictví na obytnou zástavbu. Tvrdili, že v jejím důsledku dojde ke zvýšení dopravy, a tudíž i hlukového a imisního zatížení, čímž bude zasaženo jejich právo na příznivé životní prostředí. Podstatné je, že jedním z navrhovatelů v dané kauze byl pobočný spolek spolku Arnika. Městský soud ve světle nálezu Ústavního soudu jeho aktivní procesní legitimaci dovodil. V podané kasační stížnosti však byla zpochybněna a Nejvyšší správní soud tedy měl příležitost konkretizovat obecné závěry Ústavního soudu.

Posuzoval tedy dotčení na subjektivních právech, místní vztah k regulované lokalitě a to, zda je pobočný spolek zaměřen na aktivitu, která má lokální opodstatnění. Bylo prokázáno, že pobočný spolek vznikl v roce 2001 a od svého založení vyvíjí soustavnou aktivitu zahrnující veřejnou participaci na územním plánování v hlavním městě Praze. Jeho cílem je ochrana příznivého životního prostředí pro obyvatele Prahy, kontrola zákonnosti v oblasti územního plánování a stavebního řádu a kontrola tzv. developerských projektů. Soud proto shledal, že podmínky pro přiznání aktivní procesní legitimace tedy byly splněny.

Zástupce veřejnosti

Dalšímu navrhovateli ve výše popsané věci sp. zn. 4 As 217/2015, kterým byl zástupce veřejnosti podle § 23 StZ, původně Městský soud v Praze upřel procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu však v usnesení ze dne 29. 3. 2016 č.j. 4 As 217/2015-182 navázal na nejnovější nálezu Ústavního soudu, když aktivní procesní legitimaci zástupce veřejnosti dovodil.⁷

Argumentaci rozšířeného senátu lze shrnout tak, že zástupce veřejnosti reprezentuje a hájí společný zájem občanů obce, kteří k návrhu zadání, případně k návrhu územního plánu uplatňují společnou připomínku. Zástupce veřejnosti na rozdíl od běžného občana obce, který smí podat pouhou připomínku, je oprávněn podat námitku. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy shledává, že tím „stavební zákon „povyšuje“ kvantifikovanou většinu občanů obce, reprezentovanou zástupcem veřejnosti, na roveň jednotlivce, vlastníka pozemku a staveb dotčených návrhem řešení či oprávněného investora, a jejich společnému, shodně vyjádřenému zájmu, přiznává právo jej hájit kvalifikovaným postupem – podáním námítky.“

Zástupce veřejnosti je dle soudu nadán dokonce na rozdíl od spolku značnou mírou legitimacy, neboť musel nejprve dosáhnout zmocnění od předepsaného počtu obyvatel, kteří mají bezprostřední vztah k regulovanému území. Námitka jím podaná má určitou výpovědní sílu, protože zastupuje podstatnou část obyvatel. Zájmy sledované spolky naopak transparentní být nemusí.

Neexistuje žádný podstatný rozdíl, na základě kterého by bylo možné zacházet se zástupcem veřejnosti odlišně, než se spolkem, a nepřiznat mu právo na soudní přezkum. V obou dvou případech

⁷ Před citovaným usnesením rozšířeného senátu byl zástupce veřejnosti oprávněn podat správní žalobu proti rozhodnutí o námitkách podle § 65 a násl. SŘS, nikoliv však návrh na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a SŘS.

je sledován stejný účel, kterým je zajištění přístupu veřejnosti k soudní ochraně. Proto je třeba dovodit aktivní procesní legitimaci i u zástupce veřejnosti.

Závěr

Rozhodovací praxe Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu ohledně aktivní legitimace spolků hájících zájmy ochrany životního prostředí dostala v poslední době významného obratu. Původní postoj lze shrnout tak, že spolek není nositelem hmotných práv, která by mohla být napadeným územním plánem dotčena ve smyslu ustanovení § 101a SŘS, ani nemají přímý a nezprostředkovaný vztah k jím regulovanému území. Ani ze stavebního zákona, zákona o ochraně přírody a krajiny či z jiných zákonů takové oprávnění nevyplývá. Aktivní procesní legitimace by přicházela rovněž v úvahu, pokud by vyplývala ze závazků, jež pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva resp. z práva Evropské unie. Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014 pomocí nepřímého účinku unijního práva dovodil nutnost konformního výkladu ustanovení § 101a SŘS s Aarhuskou úmluvou zajišťující přístup veřejnosti k soudní ochraně. Tímto výkladem tak přiznal ekologickým spolkům právo napadnout územní plán u správního soudu. Nejvyšší správní soud následně rozšířil aktivní žalobní legitimaci i na zástupce veřejnosti.

Spolky nicméně tento nový výklad § 101a SŘS nezavazuje povinnosti tvrdit dotčení na subjektivních právech. Soudy budou v každém jednotlivém případě individuálně posuzovat, zda k takovému dotčení mohlo dojít, a až teprve poté co dospějí ke kladnému závěru, návrh projednají. S ohledem na to, že od přelomového nálezu Ústavního soudu zatím uplynulo jen málo času, nejsou judikaturou detailnější kritéria tohoto posuzování ještě stanovena. Přesto je možné je shledat v bezprostředním vztahu k regulovanému území, sledovaném zájmu, zaměření spolku na aktivitu, která je relevantní pro řešené území, délka působení spolku, jeho skutečná činnost apod.

Shrnutí:

Ohledně dotčené veřejnosti setrval Nejvyšší správní soud na stanovisku, že není možné podat actio popularis a ani není připuštěna zvláštní žalobní legitimace dotčené veřejnosti, resp. spolků, jež hájí zejména zájmy ochrany přírody a krajiny. Analogie s ustanovením § 65 odst. 2 SŘS, který jim umožňuje podat správní žalobu proti pravomocnému rozhodnutí, nebyla připuštěna. Tento zužující výklad ustanovení § 101a SŘS, jež upravuje aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, potažmo územního plánu, byl nedávnou judikaturou Ústavního soudu překonán. Důvod soud nalezl v unijním právu, konkrétně v tom, že konformní výklad českého práva s Aarhuskou úmluvou má v případě dvou možných interpretačních alternativ přednost. Spolky mají tedy nově coby „dotčená veřejnost“ ve smyslu Aarhuské úmluvy přiznáno právo na přístup k soudní ochraně ve věcech vydaných územních plánu. Obdobně nedávno judikoval Nejvyšší správní soud i ohledně zástupce veřejnosti (institutu upraveného v § 23 StZ). Právní postavení spolků a zástupce veřejnosti se tak dostává na úroveň evropského standardu.

Literatura:

- BAHÝLOVÁ, L.: Judikatura Nejvyššího správního soudu: Opatření obecné povahy (podruhé). Soudní rozhledy č. 7 roč. 2011, str. 237 – 242.
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část, 8. Vydání. Praha: C.H.Beck. 2012. s. 192.
- JANDEROVÁ, J.: Územní plány a správní soudy. Správní právo č. 5/2014, str. 296 - 324.
- JANDEROVÁ, J.: Vady v procesu územního plánování. Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Region v rozvoji společnosti 2014, str. 341 – 349.
- JEMELKA, L. a kol.: Správní řád: komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. s. 690.
- KŘÍŽ, R. a kol.: Udržitelný rozvoj a veřejná správa. Žilina: GEORG - Juraj Štefún, 2013. 192 s.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1669/11 ze dne 7. 5. 2013, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. 9. 2005, dostupný na www.nssoud.cz.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 217/2015-197 ze dne 24. 5. 2016, dostupný na www.nssoud.cz.

SLÁDEČEK V.: Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 175.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 ze dne 21. 7. 2009, dostupné na www.nssoud.cz.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 217/2015-182 ze dne 29. 3. 2016, dostupné na www.nssoud.cz.

ZÁHUMENSKÁ, L., HUMLÍČKOVÁ, P.: Vybrané otázky aktivní legitimace při soudním přezkumu územně plánovací dokumentace. Správní právo č. 1-2/2015, str. 42 - 59.

Kontaktní adresa autora:

JUDr. Jana Janderová, Ph.D., Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Studentská 84, 532 10 Pardubice, jana.janderova@upce.cz.