

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce Vladimíra Sládečka a soudce zpravodaje Pavla Rychetského mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků řízení ve věci ústavní stížnosti 1) **Okrašlovacího spolku Zdíkovska** se sídlem Zdíkov 235, zastoupeného předsedkyní Dagmarou Kjučukovou, IČ: 26602628 2) **JUDr. R. E.**, všichni zastoupeni JUDr. Michalem Bernardem, Ph.D., advokátem společnosti AK Dohnal & Bernard, s.r.o., se sídlem Příběnická 1908, Tábor, proti **rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. září 2014 č. j. 2 Aos 2/2013-69**, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Krajského soudu v Českých Budějovicích jako vedlejšího účastníka řízení, t a k t o:

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aos 2/2013-69 ze dne 18. září 2014 bylo porušeno základní právo stěžovatelů na soudní a jinou právní ochranu, garantované ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aos 2/2013-69 ze dne 18. září 2014 se zrušuje.

III. Návrh, aby Jihočeský kraj byl povinen nahradit stěžovatelům náklady řízení, a to do 30 dnů od právní moci nálezu, se zamítá.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 11. 11. 2014, navrhli stěžovatelé zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku z důvodu tvrzeného porušení jejich ústavně zaručených práv na soudní a jinou právní ochranu, garantovaných ustanovením čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a v důsledku toho také práva na příznivé životní prostředí garantované ustanovením čl. 35 odst. 1 Listiny a práva na ochranu vlastnictví garantované čl. 11 Listiny.

2. Dne 13. 9. 2011 Zastupitelstvo Jihočeského kraje schválilo usnesením č. 293/2011/ZK-26 Zásady územního rozvoje Jihočeského kraje (dále jen „ZÚR“). Zásady byly vydány jako opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti dne 1. 10. 2011 (dále jen „OOP“).

3. Stěžovatelé se návrhem podaným dne 19. 11. 2012 u Krajského soudu v Českých Budějovicích domáhali zrušení ZÚR v následujících částech:

- lokalita Špičák (původně SR 16, následně SR/A),
- silniční napojení Špičák (původně D60, následně D/Q),
- železniční napojení Špičák (původně D 68, následně D/O),
- propojení Klápa - Hraničnick (původně záměr SR 17 - lyžařský areál Smrčina - Nová Pec, následně D83),
- železniční napojení Nová Pec - Klápa (původně D 69, následně D/P),
- Šumavská elektrická dráha (koridor D16)
- silnice Nová Pec - Zadní Zvonková (D65)
- nadregionální biokoridor Vltavská niva - Dívčí kámen (NRBK 174).

4. Rozsudkem č. j. 10A 113/2012-117 ze dne 18. 2. 2013 Krajský soud v Českých Budějovicích uvedený návrh v části návrhu stěžovatele 1) odmítl z důvodu nedostatku aktivní žalobní legitimace a v části návrhu stěžovatelky 2) zamítl (přičemž aktivní žalobní legitimaci stěžovatelce přiznal pouze vůči záměru Šumavské elektrické dráhy (D16), který je vymezen z části na pozemcích ve spoluvlastnictví stěžovatelky 2).

5. Stěžovatelé podali dne 27. 3. 2013 proti rozsudku kasační stížnost, Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 2 AOS 2/2013 ze dne 18. 9. 2014 kasační stížnost zamítl (dále jen „napadené rozhodnutí“).

II.

Argumentace stěžovatelů

6. Stěžovatelé mají za to, že napadeným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu došlo k porušení jejich základních práv zakotvených v Listině, konkrétně práva na spravedlivý soudní proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), na ochranu vlastnictví (čl. 11 Listiny) a na příznivé životní prostředí (čl. 35 Listiny). Zásah do práva na spravedlivý soudní proces spatřují stěžovatelé v úplném odmítnutí aktivní žalobní legitimace. Stěžovatelce 2) byla přiznána aktivní žalobní legitimace jen pro jeden záměr plánovaný v blízkosti pozemku v jejím spoluvlastnictví. Stěžovatelé dále tvrdili, že nepřiznáním aktivní žalobní legitimace, a tím odepřením spravedlivého soudního procesu, došlo k zásahu do jejich práva na ochranu vlastnictví a na příznivé životní prostředí. V ústavní stížnosti namítali, že pochybení Nejvyššího správního soudu v projednávané věci bylo natolik intenzivní, že zasáhlo do ústavně zaručených práv a ve svém důsledku vede k odepření spravedlnosti.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

7. Ústavní soud si za účelem posouzení ústavní stížnosti vyžádal spis vedený u Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10A 113/2012. Ústavní soud vyzval podle ustanovení § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), účastníka a vedlejšího účastníka řízení k vyjádření ve věci.

8. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření ze dne 27. 3. 2015 opakovatel argumentaci uvedenou v napadeném rozsudku ohledně odmítnutí aktivní žalobní legitimace a navrhl odmítnutí ústavní stížnosti jako zjevně neopodstatněné.

9. Krajský soud v Českých Budějovicích se 13. 4. 2015 vyjádřil k obsahu ústavní stížnosti tak, že ji považuje za nesouhlas s rozhodnutím soudu a polemiku s odůvodněním rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Nesdílí názor, že bylo porušeno právo stěžovatelů na spravedlivý proces a příznivé životní prostředí, proto vznesl návrh, že ústavní stížnost má být odmítnuta.

10. Jednotlivá vyjádření byla zaslána stěžovatelům, kteří využili své právo na ně reagovat, v replice ze dne 19. 5. 2015 setrvali na své argumentaci obsažené v podané ústavní stížnosti.

11. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci.

IV.

Vlastní posouzení

12. V posuzované věci jsou splněny podmínky věcného projednání návrhu. Jde o řízení o ústavní stížnosti podle § 72 a následujících zákona 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 stěžovatelé vyčerpali všechny procesní prostředky poskytnuté zákonem k ochraně jejich práv (§ 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. Ústavní soud tedy přistoupil k jejímu věcnému posouzení, načež zjistil, že je důvodná.

13. Omezení aktivní legitimace občanského sdružení (dle věty první ustanovení § 3045 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, se sdružení založená dle zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů, považují za spolky, dále jen „spolek“), 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 ve spolku nelze upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili spolek jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny.

14. Spolek má hlavní cíl podle stanov chránit přírodu a krajinu. Předmětem činnosti stěžovatele 1) je ochrana životního prostředí, přírody a krajiny, přičemž tvrdí, že se zaměřili zejména na oblast Národního parku (dále jen „NP“) a Chráněné krajinné oblasti Šumava (dále jen „CHKO Šumava“), včetně účasti ve správních řízeních zahajovaných Státní správou NP a CHKO Šumava a stavebními úřady s působností na území NP a CHKO Šumava. Stěžovatelka 2) je spoluvlastníkem přilehlých nemovitostí.

V.

Relevantní ustanovení

15. Podle čl. 11 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit majetek a vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. Z tohoto ustanovení plyne povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, ale rovněž povinnost poskytnout vlastníkovu ochranu v případě, kdy je jeho vlastnické právo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů [srov. např. náleží sp. zn. I. ÚS 3481/10 ze dne 15. 3. 2011 (N 45/60 SbNU 513)].

16. Každý má právo na příznivé životní prostředí, zakotvené v čl. 35 odst. 1 Listiny, které může realizovat i prostřednictvím spolku.

17. Dle čl. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) jsou k ochraně základních práv a svobod povolány především obecné soudy. Děje se tak především skrze ústavně konformní výklad podústavního práva. Obecné soudy tudíž mají povinnost interpretovat jednotlivá zákonná ustanovení v první řadě z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod. Tuto povinnost lze dovozovat rovněž z práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

18. Ústavnímu soudu, vzhledem k jeho postavení, nepřísluší do rozhodovacího procesu obecných soudů zasahovat a přehodnocovat jejich závěry, aniž by rozhodnutí obecných soudů byla projevem svévole, tedy výrazem zjevného faktického omylu či excesu logického, nebo byla v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [viz například nálezy sp. zn. III. ÚS 224/98 ze dne 8. 7. 1999 (N 98/15 SbNU 17) či sp. zn. III. ÚS 150/99 ze dne 20. 1. 2000 (N 9/17 SbNU 73)].

19. 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.

VI.

Aplikace obecných principů na projednávaný případ

20. V dané věci musel Ústavní soud odpovědět na otázku, zda jsou závěry obecných soudů ohledně neexistence aktivní legitimace stěžovatelů ústavně právně udržitelné a nevybočují ze zásad spravedlivého procesu, resp. zda v důsledku nich nedošlo k tvrzenému zásahu do základních práv stěžovatelů.

21. 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.“*

22. 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.

23. 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 dle tohoto zákona uskutečňuje za přímé účasti občanů, prostřednictvím jejich spolků a dobrovolných sborů či aktivů.

24. Ústavní soud se jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) zabýval pouze otázkou, zda byla napadeným rozhodnutím porušena ústavně zaručená základní práva a svobody stěžovatelů, a to z hlediska jimi uplatněných námitek. Podstatou námitek přitom bylo zjednodušeně řečeno odepření přístupu ke spravedlivému soudnímu procesu a materiální přezkoumání věci.

25. Při posouzení uvedené námitky o odepření přístupu stěžovatelům k soudu bylo třeba vyjít z toho, že ve své dosavadní judikatuře se Ústavní soud opakovaně vyjádřil k požadavku aktivní legitimace spolku (např. nález sp. zn. I. ÚS 59/14 ze dne 30. 5. 2014). Paušální závěr Nejvyššího správního soudu, podle něhož spolky založené za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí nejsou aktivně procesně legitimovány podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územního plánu, je nepřipustným odepřením přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů.

26. Ústavní soud přisvědčil tvrzení stěžovatelů, kteří v ústavní stížnosti uvedli, že omezení aktivní legitimace 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 o ochraně přírody a krajiny]. Občanům sdruženým ve spolku nelze podle stěžovatelů upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili spolek jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelé zdůraznili, že místní nebo věcný vztah stěžovatelů nelze hodnotit dle formálních kritérií jako je název, sídlo nebo stanovy. Spolek 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.

27. Opatřením obecné povahy nebo jeho částí mohou být dotčeny tři kategorie osob:

- 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 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 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 jde o 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.

VII.

Interpretace Ústavního soudu

28. 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] 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 jejich 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. 2. 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-I. Innenstadt (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) 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].

29. Ve věci lze poukázat i na závěry obsažené v rozsudku velkého senátu Soudního dvora EU [C-240/09 rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011] k návrhu Nejvyššího soudu Slovenské republiky na rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 234 ES. Ty sice potvrdily, že čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, nemá v právu Unie přímý účinek. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této Úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je spolek VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti

životního prostředí. Dále je třeba vzít v úvahu i stanovisko generálního advokáta ze dne 21. 5. 2015 ve věci C-137/14 (Komise v. Německo). Ve stanovisku konstatoval nesplnění povinností státem vyplývající z čl. 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a čl. 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

30. Judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace spolků 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 spolků 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 odstavec 28) 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.

31. Nejvyšší správní soud v 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 OOP je přípustný návrh, který tvrdí zkrácení navrhovatele na jeho právech příslušným OOP. Navrhovatel tedy musí tvrdit, že existují určitá jemu náležející subjektivní práva, která jsou OOP dotčena. Tyto závěry jsou alfou a omegou posouzení aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení OOP. V jejich světle neobstojí kategoricky vyznívající teze obsažené v usnesení Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 Ao 2/2007 (viz bod 15), podle nichž spolky nejsou aktivně procesně legitimovány k návrhu na zrušení OOP v podobě územního plánu, či jinak vyjádřeno, že do 31. 12. 2006 nebylo možno z právního řádu České republiky dovést oprávnění spolku, jehož účelem zakotveným ve stanovách je ochrana přírody a krajiny, podat návrh na zrušení OOP, které spočívá ve změně části územního plánu. 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 OOP nebo jeho části jen proto, že se spolu s dalšími osobami (obyvateli téže obce či obcí sousedních) sdružili a jménem spolku žádají o zrušení OOP nebo jeho části.

32. Spolky, resp. dříve občanská sdružení (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 navrhopvat zrušení ZÚR.

33. Ústavní soud podotýká, že 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. nepřipustně limitujícím závěru Nejvyššího správního soudu. Ten totiž v nyní napadeném rozhodnutí sp. zn. 2 AOs 2/2013 (viz právní věta z něho publikovaná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 2976/2014) dovedl, že spolkům, 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 OOP nebo jeho části. Odepření přístupu k soudnímu přezkumu takto již předem určenému okruhu subjektů je nepřipustné.

34. Spolek dožadující se zrušení OOP 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). Nepostačuje, pokud by spolek tvrdil, že OOP či procedura vedoucí k jeho vydání byly nezákonné - bez toho, aby současně tvrdilo, že se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry.

35. Podstatným kritériem zde musí nepochybně být místní vztah stěžovatelů k lokalitě regulované OOP. Má-li spolek sídlo na tomto území nebo jsou-li jeho členové vlastníky nemovitostí potenciálně dotčených OOP plynoucím z ZÚR, pak by mu zpravidla 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 OOP. 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 OOP 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.

36. 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 spolku s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany 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.

37. Fyzické osoby, pokud se sdruží do 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).

38. 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 OOP ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s.

39. Ústavní soud nesdílí názor Nejvyššího správního soudu, který hodnotil, že v případě stěžovatele 1) nelze nalézt jeho dostatečně silný místní vztah ke sporným částem napadeného OOP, tedy lze-li, s přihlédnutím k jeho předmětu činnosti, hovořit o lokálním opodstatnění takového návrhu. Je zcela evidentní, že dle čl. II Stanov stěžovatele 1) není spolkem jen s obecným environmentálním zaměřením upínajícím se především k lokalitě obce Zdíkov a jeho okolí.

40. Pokud jde o otázku aktivní věcné legitimace stěžovatelky 2), i zde je tedy zřejmé, že Nejvyšší správní soud pochybil, přiznal-li aktivní věcnou legitimaci pouze v té části návrhu, která se týkala území nacházejícího se v blízkosti její nemovitosti [část g) návrhu]. Nejvyšší správní soud sdílel názor krajského soudu, že zvolený způsob využití území nemůže mít žádný bezprostřední vliv na výkon jejich vlastnických práv. Nejvyšší správní soud ale pominul, že je spoluvlastníkem staršího rekreačního objektu v oblasti Šumavy, ve kterém nemůže realizovat jeho plánovanou zásadní rekonstrukci, neboť se objekt nachází i nadále ve stavební uzávěře určené k ochraně koridoru plánované železnice. Odmítl-li Nejvyšší správní soud v převážném rozsahu návrh stěžovatelky 2) věcně projednat, nepostupoval v souladu se zákonem, neboť došlo k dotčení na jejích subjektivních právech.

41. Ústavní soud podotýká, že tímto nálezem nevyslovil závazný názor, zda stěžovatel má či nemá aktivní legitimaci v předmětné věci. V dalším řízení bude potřeba přezkoumat otázku aktivní legitimace stěžovatelů v souladu s ustanovením § 101a s. ř. s. z hlediska splnění obou zákonných podmínek podle citovaného ustanovení. Oprávněný k podání žaloby musí tvrdit a doložit, že je zkrácen na svých právech opatřením obecné povahy vydaným správním orgánem; současně musí splňovat podmínku, že je dle zákona oprávněn ve věci podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh. Neobstojí závěr Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, když se omezil toliko na zkoumání místní příslušnosti a stanov spolku založeného za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí a pouze na tomto podkladu kasační stížnost zamítl.

42. Z uvedeného důvodu lze tedy uzavřít, že rozhodnutí napadené ústavní stížností neobstojí ani ve světle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014 sp. zn. I. ÚS 51/14, neboť části OOP, jejichž zrušení se stěžovatelé domáhali, indikuje průnik s činností stěžovatelů ve smyslu zaměření na ochranu životního prostředí.

VIII. Závěry

43. Nelze opomenout, že s výše uvedeným 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. 1 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 OOP. Práva komunity mohou být dotčena širěji: vady opatření obecné povahy jsou v negativním smyslu způsobilé dotknout se oprávněných zájmů občanů žijících na příslušném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce OOP 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 zákonů o ochraně přírody a krajiny.

44. Neobstojí tedy závěr Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, podle něhož nespovídá tomuto spolku, založenému za účelem ochrany přírody, krajiny a životního prostředí, aktivní procesní legitimace podle § 101a odst. 1 s. ř. s. k podání návrhu na zrušení OOP v podobě ZÚR. Ústavní soud podotýká, že věc stěžovatelů neposuzoval z hlediska meritorního porušení jejich subjektivních veřejných práv, ale toliko práva na přístup k soudu. V dalším řízení, teprve po zrušení rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, budou muset stěžovatelé v soudním řízení prokázat, že napadeným OOP došlo k tvrzenému porušení jejich subjektivního veřejného práva vydaným opatřením, a to jak práv hmotných, tak práv procesních.

45. Došlo tak k zásahu do základního práva stěžovatelů na spravedlivý proces, resp. na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, neboť aspekty aktivní legitimace stěžovatelů nebyly zkoumány v plném rozsahu; absentuje materiální (implicitně 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.

46. Ústavní soud však nepřistoupil ke zrušení rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10A 113/2012, neboť je vázán petitum ústavní stížnosti a stěžovatelé proti němu nikterak nebrojí. Ústavní soud je toho názoru, že ale výrok III. v této podobě neobstojí a bylo by třeba jej Nejvyšším správním soudem celý přezkoumat a zrušit pro jeho nesrozumitelnost. Z výroku III. rozsudku by mělo jednoznačně vyplynout, v které věci se žalobě vyhovuje a v jaké části se zamítá.

47. Ústavní soud nevyhověl návrhu stěžovatelů, jímž se domáhali náhrady nákladů řízení před Ústavním soudem (tj. nákladů vynaložených na právní zastoupení advokátem). Podle § 62 odst. 3 zákona o Ústavním soudu náklady řízení před Ústavním soudem, které vzniknou účastníkovi nebo vedlejšímu účastníkovi, hradí účastník nebo vedlejší účastník, pokud tento zákon nestanoví jinak. Toto ustanovení platí zásadně, pokud Ústavní soud nevyužije své pravomoci, podle níž v odůvodněných případech

a podle výsledků řízení usnesením uloží některému účastníkovi, aby zcela nebo zčásti nahradil jinému účastníkovi jeho náklady řízení (§ 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu). Jak vyplývá z obou citovaných ustanovení, úhrada nákladů řízení před Ústavním soudem není automatická. Lze ji uložit pouze v odůvodněných případech, např. jako určitou sankci vůči tomu účastníkovi řízení, který svým postupem zásah do základního práva vyvolal (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 53/97). V projednávané věci stěžovatelé navrhli, aby Jihočeský kraj byl povinen nahradit stěžovatelům náklady řízení; posledně uvedená podmínka nebyla splněna, neboť povinnost měla být hrazena dalším subjektem, který nebyl účastníkem řízení před Ústavním soudem. Proto není možné návrhu stěžovatelů na náhradu nákladů jejich zastoupení vyhovět (např. usnesení sp. zn. IV. ÚS 2777/11 ze dne 27. 12. 2011, III. ÚS 3290/11, usnesení sp. zn. III. ÚS 3290/11 ze dne 15. 12. 2011, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>).

48. Závěr o porušení základního práva stěžovatelů vedl Ústavní soud k tomu, že jejich ústavní stížnosti podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl (výrok I) a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadené usnesení zrušil (výrok II).

P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 13. října 2015

Tomáš Lichovník
předseda senátu