

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K aktivní věcné legitimaci v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vydal nedávno usnesení č. j. 2 As 187/2017-264, ve kterém vyslovil zásadní závěry týkající se aktivní věcné legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy (dále jen „OOP“), v daném případě změny územního plánu. Jelikož jeho závěry jsou klíčové z hlediska soudního přezkumu územně plánovací dokumentace obecně, zaslouží si toto usnesení bližší pozornost. Předmětem článku proto bude shrnutí podstatného obsahu předmětného usnesení, jakož i analýza jeho dopadu pro další rozhodovací praxi.

Shrnutí skutkového stavu

Na úvod je vhodné stručně shrnout podstatu případu, který vedl k vydání usnesení rozšířeného senátu. Příklad se konkrétně týkal Změny č. 1 Územního plánu Čestlice, v rámci níž obec Čestlice převedla zemědělskou půdu o velikosti téměř 20 ha z územní rezervy na zastavitelnou plochu za účelem výstavby komerční nákupní zóny. Pro dokreslení situace je potřeba dodat, že se jednalo o zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany, tedy o nejcennější zemědělskou půdu.

Změnu územního plánu napadla návrhem na zrušení dle § 101a soudního řádu správního sousední obec Dobřejovice (zastoupená Frank Bold Advokáty), jejíž území se nachází v těsné blízkosti vymezované plochy. Podle soudního řádu správního je tento návrh oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech OOP, vydaným správním orgánem, zkrácen. Obec Dobřejovice spatřovala dotčení na svých právech v tom, že realizace rozsáhlé komerční zóny na území sousední obce bude zdrojem tranzitní dopravy, která bude do této zóny směřovat přes její území, již nyní značně zatížené dopravou. Obec proto namítala zásah do svého vlastnického práva k nemovitostem dotčeným tranzitní dopravou, jakož i dotčení práva na samosprávu, jehož součástí je i péče o životní prostředí a kvalitu života na území obce.



O návrhu [rozhodoval Krajský soud v Praze](#), který se nejprve zabýval podmínkou aktivní procesní legitimace, tedy otázkou samotné přípustnosti návrhu, přičemž konstatoval, že ji považuje za splněnou, neboť je zřejmé, že přeřazení plochy, která se nachází v těsném sousedství s obcí Dobřejovice z plochy územní rezervy do zastavitelného území s předpokládaným využitím pro rozsáhlé komerční centrum je způsobilé ovlivnit život v obci nikoli zanedbatelnou měrou. Krajský soud následně návrhu na zrušení části změny územního plánu vyhověl, a to z důvodu namítaného rozporu se zákonem č. [334/1992](#) Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o

ZPF“). Podle § 4 odst. 3 zákona o ZPF totiž lze zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany odejmout pouze v případech, kdy „jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.“ Krajský soud dospěl k závěru, že výstavbu soukromé komerční zóny nelze pokládat za veřejný zájem ve smyslu citovaného ustanovení, neboť veřejný zájem má pokrývat především společensky významné stavby (např. dopravní infrastrukturu, stavby určené k obraně státu či k ochraně před živelními pohromami). Výstavba soukromého průmyslového či jiného komerčního areálu by mohla představovat veřejný zájem pouze ve zcela výjimečných případech, což ovšem nebyl případ obce Čestlice, v níž se již řada obdobných staveb nachází. Za naplnění převažujícího veřejného zájmu pak nebylo možné považovat ani závazek developera, že v souvislosti s výstavbou komerční zóny bude realizovat také protipovodňová opatření a veřejnou technickou infrastrukturu, neboť tato argumentace by [podle soudu](#) „v zásadě umožnila vynětí libovolného množství chráněné půdy pro ryze soukromé zájmy, jestliže se investor zároveň zaváže k provedení určitých staveb ve veřejném zájmu (které s vyjímáním územím souvisí buďto volně či dokonce vůbec), by učinila systém ochrany ZPF zcela nefunkčním.“^[1] Z tohoto důvodu krajský soud shledal napadenou část OOP jako nezákonnou. Naopak další návrhové body jako důvodné neshledal.

Řízení před NSS

Proti rozsudku krajského soudu podali kasační stížnosti jednak obec Čestlice jako odpůrce, jednak developerské společnosti, které chtěly předmětnou komerční zónu realizovat, coby osoby zúčastněné na řízení. Ve svých kasačních stížnostech stěžovatelé zpochybňovali také aktivní legitimaci obce k podání návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace sousední obce. V této souvislosti namítali, že obec si nemůže přisvojit pozici ochránce veřejného zájmu, neboť návrh podle § 101a soudního řádu správního není koncipován jako *actio popularis*, ale jako nástroj k ochraně subjektivních práv.

Věc napadla druhému senátu NSS, který neshledal jako spornou aktivní procesní legitimaci obce Dobřejovice k podání návrhu v dané věci, neboť považoval její tvrzení o dotčení práva vlastnického a práva na samosprávu z důvodu výrazného zvýšení dopravy a s tím souvisejících problémů a imisí za myslitelné a logicky konsekvantní. Jako problematickou nicméně shledal aktivní věcnou legitimaci, konkrétně to, že důvodem pro zrušení napadené části změny územního plánu byl právě nezákonný zábor zemědělské půdy. Tato nezákonnost se totiž dle druhého senátu nemohla nijak dotknout veřejných subjektivních práv navrhovatelky jako sousední obce, neboť nezákonný zábor půdního fondu zasahuje primárně do práv vlastníka pozemků v dané ploše a do veřejného zájmu na ochraně půdního fondu. Druhý senát byl přitom toho názoru, že navrhovatel může namítat pouze takovou nezákonnost, která zasahuje do jeho vlastních subjektivních veřejných práv, čímž se chtěl odchýlit od závěrů starší judikatury týkající se přezkumu územně plánovací dokumentace.^[2]

Z tohoto důvodu [postoupil věc](#) rozšířenému senátu NSS k zodpovězení následující otázky: „Postačuje ke splnění aktivní věcné legitimace navrhovatele v řízení o zrušení územního plánu obce dle § 101a a násl. s. ř. s. skutečný, přímý a bezprostřední vztah mezi právní sférou navrhovatele a regulovaným územím nebo je třeba rovněž posoudit, zda je konkrétní namítaná nezákonnost způsobilá zasáhnout do jeho veřejných subjektivních práv?“^[3]

K obsahu postupujícího usnesení druhého senátu lze uvést dvě poznámky. Předně je nutné vnímat jako podstatný závěr, že k podání návrhu na zrušení územního plánu může být obecně aktivně procesně legitimovaná i sousední obec. Vedle vlastníka pozemku regulovaného územním plánem, [vlastník sousedního pozemku](#),^[4] [zástupce veřejnosti](#),^[5] [environmentálního spolku](#)^[6] nebo [městské části hl. m. Prahy](#),^[7] tak došlo k dalšímu rozšíření okruhu aktivně legitimovaných subjektů i na sousední obce. Pro úplnost lze uvést, že se jednalo již o druhý případ návrhu obce na zrušení územně plánovací dokumentace sousední obce – prvním takovým případem byl případ návrhu obce Klimkovice na zrušení části Územního plánu Ostravy řešený [rozsudku NSS č. j. 10 As 325/2017-41](#),

v kterém se však aktivní legitimace navrhovatele podrobněji neřešila.

Dále je nutno uvést, že pokud by převládlo pojetí aktivní věcné legitimace zastávané druhým senátem, mělo by to naprosto zásadní význam pro faktickou úroveň soudní ochrany veřejných subjektivních práv všech fyzických a právnických osob. Druhý senát totiž otevřel otázku, jaké námitky je obec v řízení o zrušení územního plánu jiné obce oprávněna vznášet. To by nicméně otvíralo prostor k úvahám, jaké námitky jsou oprávněny vznášet jednotlivé skupiny navrhovatelů (tedy například vlastník sousedního pozemku, ekologický spolek, zástupce veřejnosti apod.). Pro všechny tyto skupiny by totiž měl uvedený přístup podstatný význam v tom, zda se vůbec mají v budoucnu pokoušet domáhat ochrany svých práv vůči určitému řešení obsaženému v územním plánu, nebo zda by jim po podání soudu mohlo být soudem sděleno, že jednotlivé nezákonnosti OOP (např. neodůvodnění potřeby vymezení nových zastavitelných ploch, vady posuzování vlivů na životní prostředí, nepřezkoumatelné odůvodnění rozhodnutí o námitce, souladu s úkoly a cíli územního plánování a další) nejsou oprávněni namítat, a tedy nebudou úspěšní.

Pokud by tedy rozšířený senát přisvědčil právnímu názoru předkládajícího senátu, mělo by to podstatný vliv na dosavadní koncepci soudního přezkumu OOP, neboť každý z potenciálních navrhovatelů by mohl v řízení namítat pouze takové nezákonnosti, které by se výslovně dotýkaly jeho veřejných subjektivních práv, což by znamenalo mnohem omezenější okruh návrhových bodů, než je tomu v současnosti.

Usnesení rozšířeného senátu NSS

Rozšířený senát následně v usnesení č. j. 2 As 187/2017-264 vyšel ze starší judikatury týkající se odlišení aktivní procesní a aktivní věcné legitimace - zatímco aktivní procesní legitimace navrhovatele je podmínkou samotné *přípustnosti* návrhu, aktivní věcná legitimace je již otázkou jeho *důvodnosti*. Aktivní procesní legitimace, která zakládá přípustnost návrhu, je založena na základě tvrzení o zkrácení na právech ve smyslu § 101a odst. 1 soudního řádu správního. „*Přípustný je ten návrh, který obsahuje zákonem stanovená (tedy mj. myslitelná a logicky konsekventní) tvrzení; není však nutné, aby tato tvrzení byla pravdivá.*“^[8] Naproti tomu aktivní věcná legitimace, které vede k závěru o důvodnosti návrhu, je založena na pravdivosti tohoto tvrzení o zkrácení na právech: „*Pravdivost tvrzení je však naopak zásadní pro posouzení důvodnosti návrhu - to se však již zkoumá v řízení ve věci samé, nikoli při posuzování přípustnosti.*“^[9]

Rozšířený senát [dále uvedl](#), že aktivní procesní a věcná legitimace v řízení o návrhu na zrušení OOP jsou komplementární pojmy, mezi nimiž existuje vzájemná souvztažnost, která způsobuje, že pokud je aktivní procesní legitimace založena (myslitelným) tvrzením o dotčení právní sféry navrhovatele, pak musí být aktivní věcná legitimace dána tehdy, pokud je v řízení zjištěno, že „*právní sféra navrhovatele byla skutečně dotčena nezákonným opatřením obecné povahy.*“^[10]

Na základě uvedené komplementarity obou pojmů rozšířený senát uvedl, že je aktivní věcnou legitimaci nutné vymezit jako skutkový a právní závěr o „*skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o skutečné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů.*“ Za podstatný je dále potřeba považovat i závěr, že **pokud regulace obsažená v napadené části OOP skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu** (v daném případě veřejného zájmu na ochraně zemědělské půdy). Ačkoli ochrana veřejného zájmu je svěřena především příslušným správním orgánům, neznamená to, že by mělo být občanům paušálně odepřeno právo brojit proti porušení zákonných ustanovení na ochranu veřejného zájmu u soudu, jsou-li dány podmínky pro jejich aktivní legitimaci pro podání návrhu na zrušení OOP. Jedinou výjimkou by dle rozšířeného senátu byla

situace, kdy by bylo na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou.

Pokud bylo nicméně souhlasné stanovisko orgánu ochrany ZPF v daném případě vydáno v rozporu se zákonem, pak nelze od navrhovatele spravedlivě požadovat, aby snášel negativní imise spojené s výstavbou a provozem komerční zóny umístěné na jejích hranicích, které negativně ovlivňují jeho nemovitý majetek i životní prostředí občanů obce. Nelze totiž odhlížet od účelu, pro nějž mají být posuzované plochy odnímány ze ZPF, tedy od realizace záměru komerční zóny, která může mít negativní vliv na životní prostředí v daném území.

Závěr

Rozšířený senát ve svém usnesení č. j. 2 As 187/2017-264 nepřisvědčil právnímu názoru předkládajícího senátu, ale zachoval, resp. blíže konkretizoval stávající pojetí aktivní věcné legitimace v řízení o návrhu na zrušení OOP. Do budoucna by tak mělo postačovat, pokud bude navrhovatel logicky konsekventně namítat zásah do své právní sféry v důsledku regulace obsažené v napadeném OOP a současně bude důvodný závěr o nezákonnosti napadené regulace. Pokud se nebude jednat o takovou nezákonnost, která se zcela zjevně míjí s právní sférou navrhovatele, [11] měly by uvedené skutečnosti postačovat k závěru o důvodnosti návrhu, a tedy i zrušení příslušné části OOP.

Lze tedy shrnout, že v důsledku uvedeného usnesení rozšířeného senátu by měl být zachován dosavadní způsob soudního přezkumu OOP, včetně územně plánovací dokumentace, bez výraznějších změn. Proto by měl být zachován také stávající standard ochrany veřejných subjektivních práv fyzických i právnických osob, která je ostatně jedním z hlavních účelů správního soudnictví. [12]



Alžběta Nemeškalová Rosinová

[Frank Bold Advokáti, s.r.o.](#)

Údolní 33,
602 00 Brno
Drtinova 10, Praha
Sokolská třída 24, Ostrava

Tel.: +420 545 213 975
e-mail: info@fbadvokati.cz

[1] Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017-147. Dostupné z: <http://nssoud.cz>.

[2] Rozsudky č. j. 1 Ao 2/2010-185 a č. j. 1 Aos 1/2013-85

[3] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2018, č. j. 2 As 187/2017-149.

[4] Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010-89.

[5] Usnesení Nejvyššího správního soudu z 29. 3. 2016, č. j. 4 As 217/2015-182.

[6] Nález Ústavního soudu z 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

[7] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011-219.

[8] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, 1 Ao 1/2009-120.

[9] Tamtéž.

[10] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, bod 35.

[11] Lze si například představit, že by navrhovatel nemohl úspěšně namítat nezákonnost rozhodnutí o námitkách jiného vlastníka. Dále by například vlastník, kterého by územní plán omezoval ve stavební činnosti, jelikož stanovuje přísnější koeficient zastavění jeho pozemku, mohl asi jenom obtížně úspěšně namítat zásah do svých práv v důsledku toho, že ve vztahu k územnímu plánu nebylo provedeno posouzení vlivů na životní prostředí, které ke koeficientu zastavěnosti nemá přímý vztah.

[12] Srov. § 2 zákona č. č. [150/2002](#) Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Právo na přístup ke kamerovým záznamům: střet GDPR, informačního zákona a praxe veřejných institucí](#)
- [Postoupení pohledávky na výživné jako novinka právní úpravy účinné od 1. 1. 2026](#)
- [Jak zahájit provoz mezinárodní letecké linky do České republiky \(EU\): právní požadavky pro aerolinky ze třetích zemí](#)
- [Mimořádné vydržení a vývoj judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Preventivně-sankční funkce náhrady nemajetkové újmy za porušení osobnostních práv pohledem Ústavního soudu](#)
- [Odštěpný závod zahraniční společnosti optikou NIS2: Jak správně určit velikost podniku?](#)

- [Zápis ochranné známky bez komplikací. Klíčem k úspěchu je kvalitní předběžná rešerše](#)
- [Zneužití práva na přístup podle GDPR](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 31. - létající pořizovatel ve světle nového stavebního zákona](#)
- [Právní povaha sítě elektronických komunikací - režim náhrady škody](#)
- [Náhrada ušlého nájemného při předčasném ukončení nájemní smlouvy na nebytové prostory](#)