

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Jana Rutsche v právní věci navrhovatelů: **a) Městská část Praha – Křeslice**, se sídlem Praha 10, Štychova 2, **b) Ing. V. Š.**, a **c) J. Ř.**, všichni zastoupeni Mgr. Vítězslavem Dohnalem, advokátem se sídlem Tábor, Příběnická 1908, proti odpůrci: **Hlavní město Praha**, se sídlem Praha 1, Mariánské náměstí 2, o návrhu na zrušení vyhlášky č. 32/1999 ze dne 26. 10. 1999, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Skutkový stav

1. Návrhem ze dne 27. 12. 2011 se navrhovatelé domáhají zrušení vyhlášky hlavního města Prahy č. 32/1999, kterou Zastupitelstvo hlavního města Prahy vyhlásilo závaznou část schváleného územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy. Vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 1. 2000.
2. Dle navrhovatelů není napadený územní plán v souladu se zákonem a nebyl vydán zákonem stanoveným postupem, a to zejména s ohledem na koridor veřejně prospěšné stavby č. 20, kategorie DK, označené jako Šeberov – Vestecská spojka (SO – D1) a MÚK EXIT 4 (D1 – Vestecská spojka), v tomto opatření obecné povahy zakotvené.
3. Ke své aktivní legitimaci navrhovatel a) uvedl, že je městskou částí hlavního města Prahy vymezenou ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon č. 131/2000 Sb.“) ve spojení s § 1 a přílohou č. 1 vyhlášky č. 55/2000 Sb. hlavního města Prahy, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (dále jen „Statut“). Podle § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. vystupují městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Podle § 25c odst. 2 a 4 Statutu mohou městské části připomínkovat návrh územního plánu hlavního města Prahy ve lhůtě 30 dnů ode dne společného jednání a poté nejpozději při veřejném projednání návrhu.
4. Navrhovatel a) uplatnil v průběhu pořízování napadeného opatření obecné povahy připomínky v zákonných lhůtách. Zastupitelstvo Městské části Praha – Křeslice se dne 1. 6. 1998, č. j. 193/98, usneslo na nesouhlasu s návrhem napadeného územního plánu

a tento nesouhlas byl zaslán pořizovateli jako připomínka k návrhu napadeného opatření obecné povahy.

5. Realizací záměru Vestecké spojky a mimoúrovňové křižovatky Vestecké spojky dálnice D1 (EXIT 4) by došlo ke zhoršení životního prostředí občanů městské části, zejména zvýšení zátěže hlukem a imisemi prachu a dalších zdraví škodlivých látek, ke snížení hodnoty jejich nemovitostí a ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti.
6. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. je městská část povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Úkolem městské části je spravování záležitostí, které jsou v zájmu městské části a jejích občanů.

II.

Relevantní právní úprava

7. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.
8. Podle § 101a odst. 2 s. ř. s. může podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, též obec.
9. Podle § 52 odst. 2 stavebního zákona mohou námitky proti návrhu územního plánu podat pouze vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti.
10. Podle § 52 odst. 3 stavebního zákona může nejpozději při veřejném projednání každý uplatnit své připomínky a dotčené osoby podle odstavce 2 námitky, ve kterých musí uvést odůvodnění, údaje podle katastru nemovitostí dokladující dotčená práva a vymezit území dotčené námitkou.
11. Ve stavebním zákoně z roku 1976 (napadený územní plán byl vydán za jeho účinnosti) byla tato otázka řešena obdobně:
12. Podle § 21 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb. mohli vlastníci pozemků a staveb, jejichž práva jsou dotčena konceptem řešení regulačního plánu, územního plánu obce a veřejně prospěšnými stavbami, které jsou vymezeny v konceptu řešení územního plánu velkého územního celku, podat své námitky do 30 dnů od veřejného jednání. K námitkám podaným po uvedených lhůtách se nepřihlíží.
13. Podle § 22 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb. mohli vlastníci dotčených pozemků a staveb k návrhu regulačního plánu, územního plánu obce a k vymezení veřejně prospěšných staveb v návrhu územního plánu velkého územního celku uplatnit do 15 dnů od posledního dne vystavení návrhu námitky nebo nesouhlas s vyřízením svých námitek podaných ke konceptu řešení.
14. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb. upravuje tento zákon postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí.

15. Podle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. je hlavní město Praha veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem a hospodaří za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu.
16. Podle § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. vystupují městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.
17. Podle § 34 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb. nakládá hlavní město Praha s vlastním majetkem a hospodaří s ním za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu.
18. Podle § 34 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. mají městské části vlastní rozpočet a za podmínek stanovených tímto zákonem, zvláštním zákonem nebo Statutem hospodaří podle něj.
19. Podle § 34 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. nakládají městské části za podmínek stanovených tímto zákonem a Statutem se svěřeným majetkem hlavního města Prahy. Městské části vykonávají při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy práva a povinnosti vlastníka v rozsahu vymezeném tímto zákonem a Statutem.
20. Podle § 34 odst. 5 zákona č. 131/2000 Sb. mohou městské části nabývat věci do vlastnictví hlavního města Prahy. Tyto věci se městským částem svěřují dnem jejich nabytí do vlastnictví hlavního města Prahy.
21. Podle § 25c odst. 2 Statutu jsou městské části oprávněny do 30 dnů od obdržení návrhu zadání územního plánu hlavního města Prahy uplatnit u pořizovatele své písemné připomínky. K připomínkám podaným po uvedené lhůtě se nepřihlíží.
22. Podle § 25c odst. 4 Statutu uplatňuje-li městská část ve svém vyjádření ke konceptu územního plánu hlavního města Prahy připomínky, které považuje za zásadní, výslovně každou z těchto připomínek označí slovy „tuto připomínku považuje městská část za zásadní“. Pokud pořizovatel nesouhlasí se zásadní připomínkou městské části ke konceptu územního plánu hlavního města Prahy, předloží návrh rozhodnutí o zásadní připomínce včetně konceptu územního plánu hlavního města Prahy a zásadní připomínky městské části k rozhodnutí radě hlavního města Prahy. K jednání rady hlavního města Prahy o zásadních připomínkách městské části bude příslušná městská část přizvána. Rozhodnutí rady hlavního města Prahy o zásadní připomínce městské části je konečné a bude respektováno v pokynech pro zpracování návrhu územního plánu hlavního města Prahy.
23. Podle § 25c odst. 7 Statutu mohou městské části podat připomínky proti návrhu územního plánu hlavního města Prahy nejpozději při veřejném projednání. K později uplatněným připomínkám městské části se nepřihlíží.

III. Postoupení věci

24. Třetí senát dospěl k závěru, že aktivní legitimace městských částí tak, jak byla dosud nahlížena rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, neodpovídá právní úpravě, resp. pozdější judikatuře rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu k otázce návrhové

legitimace ke zrušení územních plánů nebo jejich částí obecně. Třetí senát proto postoupil věc v souladu s § 17 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu, a to konkrétně z těchto důvodů:

III. a)

25. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62, č. 1766/2009 Sb. NSS, byla Městská část Praha – Suchdol řádným účastníkem řízení o změně územního plánu v souladu s § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., ve spojení s § 25 Statutu (vyhláška č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy), její účastenství nebylo odpůrcem zpochybňováno. V tomto řízení „podávala zásadní připomínky ve smyslu § 25 odst. 9 Statutu, o kterých odpůrce rozhodl, a toto rozhodnutí je přílohou E napadeného opatření obecné povahy“. Vzhledem k tomuto postavení v řízení o vydání opatření obecné povahy je podle tohoto rozsudku zřejmé, „že i městská část může tvrdit ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s., že byla opatřením obecné povahy zkrácena na svých právech, pokud splní další podmínky žalobní legitimace. Městská část je dle zákona č. 131/2000 Sb. a Statutu nositelem procesních i hmotných práv, která je oprávněna v řízení o zrušení opatření obecné povahy hájit“.
26. Tento právní názor (následně přejímaný dalšími rozhodnutími Nejvyššího správního soudu – viz rozsudek ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009 - 111, či rozsudek ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, č. 2106/2010 Sb. NSS) není podle třetího senátu udržitelný.
27. Předně, jak vyplývá z pozdější judikatury rozšířeného senátu, je k podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části oprávněn ten, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech, a to povýtce právech *majetkových*. Konkrétně rozšířený senát uvedl: „*V případě územních plánů musí navrhovatel především plausibilně tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné právě danou formou právní regulace, tj. územním plánem s jeho předmětem, obsahem a působem regulace (viz shora již citovaný § 43 odst. 1 stavebního zákona). Územní plány regulují základní koncepci rozvoje a uspořádání, jakož i přípustné a zakázané způsoby využití určitého území. Území je prostor skládající se z pozemků a na nich umístěných věcí, především staveb. Předmětem regulace územního plánu je tedy území tvořené primárně sumou nemovitých věcí. Územním plánem mohou tedy ve své právní sféře být dotčeny ty osoby, které mají práva k nemovitostem nacházejícím se na území tímto plánem regulovaném. Právo nějak nakládat určitou věcí (a tedy i nebezpečí, že bude určitá osoba v tomto svém právu, zejména v jeho rozsahu, obsahu, kvalitě či různých modalitách či potenciálních možnostech jeho výkonu, územním plánem nějak omezena) je v posledku vždy odvozeno od vlastnického práva k této věci – buď právo nakládat věcí je přímo součástí vlastnického práva (pak jde o výkon vlastnického práva), nebo vyplývá z omezení vlastnického práva jiných osob k dotčené věci (pak jde o věcné právo k věci cizí, které může mít soukromoprávní i veřejnoprávní povahu), anebo jde o právo relativní, poskytnuté tím, kdo je oprávněn přímo či zprostředkovaně věcí disponovat (typicky právo nájemní či podnájemní, ale i výpůjčka aj.). Soukromoprávní (případně výjimečně i veřejnoprávní) právní vztahy k věcem na území jsou pak i podmínkou výkonu ekonomických a jiných činností chráněných ústavně zaručenými základními právy.*“ (Podle usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009-120, bod 35)
28. Jak vyplývá z výše citovaného § 34 zákona č. 131/2000 Sb., městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní, nýbrž jsou v pozici správce majetku hlavního města Prahy jako celku. Toto je zřejmé zejména z formulací § 34 odstavce 3, podle kterého „[m]ěstské části nakládají za podmínek stanovených tímto zákonem a Statutem se svěřeným majetkem hlavního města Prahy“, při nakládání se svěřeným majetkem hlavního města Prahy „vykonávají práva a povinnosti vlastníka v rozsahu vymezeném tímto zákonem a Statutem“. A dále z jeho odstavce

5, podle kterého mohou městské části „nabývat věci do vlastnictví hlavního města Prahy“, přičemž se tyto věci městským částem „svěřují dnem jejich nabytí do vlastnictví hlavního města Prahy“.

29. Městské části hlavního města Prahy tedy žádným vlastním majetkem nedisponují, a není proto ani možné, aby byly územním plánem na jakýchkoli svých majetkových právech zkráceny. Vzhledem ke svému postavení v rámci celku tvořeného hlavním městem Praha je navíc protismyslné, aby navrhovaly zrušení územního plánu hlavního města Prahy, neboť navrhovatel by zde byl integrální správní jednotkou odpůrce. Totožnost subjektů na straně navrhovatele a odpůrce je pak (nejen) z procesního hlediska nepřijatelná.
30. Již z toho, co bylo právě uvedeno, je tedy podle třetího senátu zjevné, že městské části hlavního města Prahy nejsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho částí. Pro tento závěr lze nicméně snést i další argumenty.

III. b)

31. Jedním z nich je skutečnost, že *městské části nejsou obcemi ve smyslu zákona o obcích*. Obcí (jakož i krajem) je zde hlavní město Praha (§ 1 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb.), přičemž městské části jsou, jak bylo shora uvedeno, v postavení správce dílčího území, resp. svěřeného majetku. V úvahu proto nepřipadá ani legitimace podle § 101a odst. 2 s. ř. s., samozřejmě pokud by se jednalo o opatření obecné povahy vydané Prahou jako krajem (dnes zásady územního rozvoje), což není situace v projednávaném případě.

III. c)

32. V neposlední řadě je zde také *postavení městských částí v procesu schvalování územního plánu hlavního města Prahy*.
33. V již dříve citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 36, dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že navrhovatelem v řízení o návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části 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 (nebo jiných majetkových hodnot majících povahu obdobnou nemovitým věcem – tedy bytů a nebytových prostor, viz § 118 odst. 2 o. z.) a oprávněný z věcného práva k takovýmto věcem (majetkovým hodnotám). Nebude jím však osoba, jejíž právo k dispozici věci nemá povahu práva absolutního, nýbrž toliko relativního (zejména jím tedy nebude nájemce, podnájemce, vypůjčitel apod.), neboť tato osoba má toliko právo požadovat na tom, kdo jí věc přenechal k užívání, aby jí zajistil nerušené užívání věci v souladu s uzavřenou smlouvou.“*
34. Převezeno do jazyka stavebního zákona, rozšířený senát připustil návrhovou legitimaci pouze u osob oprávněných k podání námitek [*„vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem veřejně prospěšných staveb, veřejně prospěšných opatření a zastavitelných ploch a zástupce veřejnosti“* (§ 52 odst. 2 stavebního zákona)], nikoli však již u osob oprávněných k podání připomínek [*„každý může uplatnit své připomínky...“* (§ 52 odst. 3 stavebního zákona)].
35. Podle § 25c odst. 2, 4 a 7 Statutu jsou městské části hlavního města Prahy oprávněny uplatnit k návrhu zadání, konceptu, resp. návrhu územního plánu hlavního města Prahy pouze

připomínky, což odpovídá jejich zákonem vymezenému postavení a kompetencím v rámci hlavního města Prahy tak, jak byly výše popsány pod bodem III. a).

36. Rovněž z tohoto důvodu je třetí senát přesvědčen, že městské části hlavního města Prahy návrhovou legitimací nedisponují, jinými slovy, že opačný názor původně zaujatý devátým senátem není v souladu s právní úpravou (jí vymezeným postavením městských částí v rámci hlavního města Prahy), jakož ani s pozdější judikaturou rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr

37. Městské části hlavního města Prahy nejsou podle názoru předkládajícího senátu aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho částí. Jelikož dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu zastávala opačné stanovisko, postoupil třetí senát věc v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. k rozhodnutí rozšířenému senátu.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Miluše Došková, JUDr. Michal Mazanec, JUDr. Jaroslav Vlašín, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jakub Camrda a JUDr. Marie Turková. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Účastníci se mohou k obsahu tohoto usnesení vyjádřit do jednoho týdne od jeho doručení.

V Brně dne 29. února 2012

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu