

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové, JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Jiřího Pally, JUDr. Barbary Pořízkové, JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Vlašína 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 části vyhlášky č. 32/1999 ze dne 26. 10. 1999, o závazné části územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy,

takto:

- I. **Městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části.**
- II. **Věc se vrací k projednání a rozhodnutí třetímu senátu.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[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. 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. Navrhovatel a) uplatnil v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy připomínky v zákonných lhůtách. 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. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. pak 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. Odpůrce bez další argumentace zpochybnil aktivní legitimaci navrhovatele a) – městské části Prahy proto, že opatřením obecné povahy nebyl v žádném případě zkrácen na svých právech.

[2] Třetí senát dospěl k závěru, že aktivní legitimace městských částí tak, jak byla dosud nahlížena rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, neodpovídá právní úpravě, respektive pozdější judikatuře rozšířeného senátu k otázce návrhové legitimace ke zrušení územních plánů nebo jejich částí obecně.

[3] Třetí senát poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62, publikovaný pod č. 1766/2009 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v tomto rozhodnutí uvedená jsou dostupná na www.nssoud.cz), jímž byla městská část Praha-Suchbátka shledána řádným účastníkem řízení o změně územního plánu v souladu s § 3 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb. ve spojení s § 25 Statutu, přičemž 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 citovaného 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“.

[4] Právní názor devátého senátu (následně potvrzený i judikaturou senátu osmého, například rozsudkem ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publikovaným pod č. 2106/2010 Sb. NSS) však není podle třetího senátu udržitelný.

[5] K podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části je oprávněn ten, kdo tvrdí, že jím byl zkrácen na svých právech, a to podle třetího senátu povýtce právech majetkových. K tomu již dříve rozšířený senát (v usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 35) 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 způsobem 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.“

[6] Jak vyplývá z § 34 zákona č. 131/2000 Sb., městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní, nýbrž jsou v pozici správce majetku hlavního města Prahy

pokračování

jako celku. Toto je zřejmé zejména z formulací § 34 odst. 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 § 34 odst. 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*“. 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.

[7] Další argument proti aktivní legitimaci městské části spočívá podle třetího senátu v tom, 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, respektive svěřeného majetku. V úvahu proto nepřipadá ani legitimace podle § 101a odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), pokud by se jednalo o opatření obecné povahy vydané Prahou jako krajem (dnes zásady územního rozvoje), což není situace v projednávaném případě.

[8] Třetí senát dále poukázal na to, že je třeba při posuzování aktivní legitimace městských částí vzít v potaz postavení městských částí v procesu schvalování územního plánu hlavního města Prahy.

[9] V již dříve citovaném usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, bod 36, dospěl rozšířený senát 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 (spolu)vlastník 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 věcí 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.*“

[10] Převáděno do jazyka zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), rozšířený senát podle třetího senátu 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)]. Podle § 25c odst. 2, 4 a 7 Statutu jsou městské části hlavního města Prahy oprávněny uplatnit k návrhu zadání, konceptu, respektive návrhu územního plánu

hlavního města Prahy pouze připomínky, což odpovídá jejich zákonem vymezenému postavení a kompetencím v rámci hlavního města Prahy.

[11] Ze všech výše uvedených důvodů tedy podle třetího senátu městské části hlavního města Prahy nejsou 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.

II. Pravomoc rozšířeného senátu k posouzení předložených právních otázek

[12] Rozšířený senát nejprve zkoumal, zda má pravomoc v projednávané věci rozhodovat. Dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

[13] Nejvyšší správní soud například v rozsudcích ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62, ze dne 7. 1. 2010, č. j. 9 Ao 4/2009 - 111, nebo ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publikovaném pod č. 2106/2010 Sb. NSS, vzal aktivní legitimaci městské části hlavního města Prahy k podání návrhu na zrušení části územního plánu hlavního města Prahy za nepochybnou.

[14] Naproti tomu třetí senát v posuzované věci dospěl k závěru, že městské části hlavního města Prahy nejsou aktivně legitimovány k podání návrhu na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho částí. Třetí senát tedy k posuzovaným otázkám zaujal právní názor, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Je zde tudíž dán rozpor, o němž přísluší rozhodnout rozšířenému senátu.

[15] Současně je splněna i druhá podmínka pro rozhodování rozšířeného senátu, neboť posouzení předložených právních otázek rozšířeným senátem je potřebné pro rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o projednávané věci. Městská část hlavního města Prahy se totiž jako jeden z navrhovatelů v posuzované věci domáhá zrušení části územního plánu hlavního města Prahy.

III. Městská část hlavního města Prahy jako subjekt samosprávy

[16] Základní argument třetího senátu proti aktivní legitimaci městské části hlavního města Prahy k napadení územního plánu hlavního města Prahy spočívá v tom, že se nemůže domáhat zkrácení svých majetkových práv, neboť nedisponuje svým vlastním majetkem, ale pouze nakládá se svěřeným majetkem hlavního města Prahy.

[17] Rozšířený senát nemá pochybnosti o tom, že městské části hlavního města Prahy samy žádný majetek nevlastní, nýbrž jsou toliko v pozici správce majetku hlavního města

pokračování

Prahy jako celku, protože § 34 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. stanoví, že „*[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 podle § 34 odst. 5 citovaného zákona 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*“. Není tedy možné, aby městské části hlavního města Prahy byly územním plánem hlavního města Prahy zkráceny na svém vlastnickém právu. Judikatura civilních soudů sice připouští legitimaci městských částí vystupovat v civilních sporech, avšak nikoli proti hlavnímu městu Praze, ale pouze vůči třetím subjektům, a to například v restitučních sporech. Městské části hlavního města Prahy s majetkem hlavního města Prahy pouze hospodaří a v souvislosti s tím je může vyhláška hlavního města Prahy o hospodaření s majetkem hlavního města Prahy vybavit právy vlastníka (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 1999, sp. zn. 2 Cdon 748/97, uveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek č. 64/2001 Sb. rozh.), to však nemůže městskou část aktivně legitimovat k majetkovým sporům s hlavním městem Prahou. I komentářová literatura vychází z toho, že „*[m]ěstské části hlavního města Prahy nejsou samostatným vlastnickým subjektem, když nakládají za podmínek stanovených zákonem a Statutem se svěřeným majetkem hlavního města Prahy a mohou nabývat věci do vlastnictví hlavního města Prahy, nikoli tedy do vlastnictví svého*.“ (Kopecký, M.: Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 120–121).

[18] Skutečnost, že rozšířený senát ve shora citovaném usnesení č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 vyloučil z aktivní legitimace pro podání návrhu na zrušení územního plánu nájemce s tím, že toto právo má pouze vlastník, neznamená, že územní plán může zasahovat pouze do majetkových práv dotčeného subjektu. V nyní posuzovaném případě je navrhovatelem a) tvrzeno, že napadeným řešením by došlo ke zhoršení životního prostředí a zdraví občanů městské části, ke zhoršení podmínek dopravní obslužnosti. Navrhovatel a) se pak odvolává na § 2 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., podle nějž 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. Již z dikce návrhu je tedy zřejmé, že se navrhovatel dovolává dotčení svého práva na samosprávu a dotčení svého práva na výkon samostatné působnosti stanovené zákonem č. 131/2000 Sb. (zejména podle § 2, § 18 a násl. a § 89 zákona č. 131/2000 Sb.).

[19] Ústava ve svém čl. 8 zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. Samospráva pak „*není pouhým výtvorem ústavodárce. Je výsledkem historického, kulturního, politického a sociálního vývoje*“. Život lidí v pospolitosti je tedy výsledkem přirozeného vývoje (srov. Filip, J.: Ústavní právo I. díl. Brno: Doplněk, 2003, s. 468).

[20] Podle judikatury Ústavního soudu je garance územní samosprávy v Ústavě sice lakonická, avšak přesto velmi významná. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, „*Ústavní soud považuje místní samosprávu za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie. Místní samospráva je výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí*.“ (všechna rozhodnutí Ústavního soudu citovaná v tomto

usnesení jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). V nálezu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02 (delimitace zaměstnanců okresních úřadů), Ústavní soud dále zdůraznil, že „[v]ydle rozlišení lokální a regionální úrovně samosprávy (čl. 99 Ústavy) je územní samospráva pojata jako právo územního společenství občanů vyrůstající z jeho vlastností a schopností“, a dále uvedl: „Český ústavní standard místní samosprávy je doplněn a obohacen standardem, který vyplývá z mezinárodních závazků České republiky, jmenovitě Charty místní samosprávy sjednané 15. 10. 1985, jež vstoupila v účinnost pro Českou republiku 1. 9. 1999, publikované v Radě Evropy pod č. 122 ETS a v České republice pod č. 181/1999 Sb. a č. 369/1999 Sb. Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou.“

[21] Citovaná literatura, judikatura i Charta místní samosprávy tak může být interpretačním vodítkem pro výklad rozsahu samosprávy městských částí hlavního města Prahy. Zákon o hlavním městě Praze počítá s tím, že městské části mají své zastupitelstvo a samostatnou působnost. „Samosprávu lze charakterizovat jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu“ (Hendrych, D. a kol.: Správní právo: obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 146). V posuzovaném případě není pochyby o tom, že zákon č. 131/2000 Sb. počítá s tím, že v některých oblastech vykonává městská část vlastní působnost a rozhoduje vlastním jménem o některých otázkách (§ 18 citovaného zákona). Zákon tedy počítá se samosprávou městské části hlavního města Prahy, byť limitovanou, a nadto mezi pravomoci zastupitelstva městské části výslovně řadí i právo vyjadřovat se k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy a schvalovat program rozvoje městské části [srov. § 89 odst. 2 písm. d) a g) zákona č. 131/2000 Sb.].

[22] Evropská charta místní samosprávy (publikovaná pod č. 181/1999 Sb., č. 369/1999 Sb.) zdůrazňuje důležitost existence místních samospráv pro demokracii (právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných lze nejpříměji vykonávat právě na místní úrovni) a definuje místní samosprávy zejména tím, zda mají svůj volený zastupitelský sbor (čl. 3). Existence místní samosprávy a ochrana jejích práv má pozitivní vliv na dělbu moci ve státě. Čl. 11 Evropské charty místní samosprávy výslovně zakotvuje právo samospráv obracet se na soudy. Podle čl. 13 se zásady místní samosprávy obsažené v této Chartě vztahují na všechny druhy místních společenství, která na území smluvní strany Charty existují [viz k tomu též doporučení 220(2007) a 328(2012) Kongresu místních a regionálních orgánů Evropy].

[23] Ostatně přímo v textu zákona č. 131/2000 Sb. zákonodárce označuje městskou část hlavního města Prahy jako nositele samosprávy, neboť výslovně potvrzuje existenci samosprávy městských částí: „Úkoly patřící do samosprávy městských částí (dále jen „samostatná působnost městských částí“) plní městské části v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem a Statutem hlavního města Prahy (dále jen „Statut“) a v rozsahu odpovídajícím potřebám městských částí.“ (§ 2 odst. 1 věty druhé zákona).

pokračování

[24] Nesporným právem městské části hlavního města Prahy je pak podle zákona č. 131/2000 Sb. i právo na samostatnou působnost. Městská část jako subjekt samosprávy a jako subjekt, jenž vykonává samostatnou působnost v některých zákonem a Statutem vymezených oblastech, na svém území má právo na samosprávu a na výkon vlastní působnosti. Tato práva přitom patří mezi práva, jejichž dotčení se může před správním soudem městská část hlavního města Prahy dovolávat podle § 101a s. ř. s. Je tak nezpochybnitelné, že městská část má „*přímý a nezprostředkovaný vztah k nějaké části území, které je územním plánem regulováno*“, což vyžaduje citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 1/2009 - 120 pro aktivní legitimaci navrhovatele k podání návrhu na zrušení územního plánu. Tento vztah vyplývá právě z identifikovaných práv na samosprávu a na výkon vlastní působnosti.

IV. Právo městské části hlavního města Prahy na přístup k soudu

[25] Kromě argumentu, že městská část hlavního města Prahy není aktivně legitimována proto, že nemá samostatná majetková práva, třetí senát dále uvádí, že městská část není obcí podle zákona o obcích, ale je integrální součástí hlavního města Prahy, a tudíž se nemůže vůči hlavnímu městu Praze u soudu domáhat svých práv.

[26] Jak již bylo výše uvedeno, dosavadní judikatura osmého i devátého senátu akceptovala aktivní legitimaci městské části hlavního města Prahy v řízení o návrhu na zrušení části územního plánu hlavního města Prahy, aniž by se jí nějak hlouběji zabývala. Aktivní legitimace městské části totiž v předchozích řízeních o citovaných rozsudcích nebyla odpůrcem (hlavním městem Prahou) vůbec zpochybněna.

[27] Žalobní legitimace v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je upravena v § 101a s. ř. s.: „*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.*“

[28] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62, ve věci napadení územního plánu hlavního města Prahy byla aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy připuštěna s odkazem na § 3 zákona č. 131/2000 Sb. ve spojení s § 1 a přílohou č. 1 Statutu. V procesu vydávání územně plánovací dokumentace je povinností hlavního města Prahy ve smyslu § 25 Statutu [a na podkladě ustanovení § 17 odst. 1 písm. g) zákona č. 131/2000 Sb.] projednat s jednotlivými městskými částmi zadání, koncept a návrh územního plánu a městské části mají právo ve stanovených lhůtách jednotlivé fáze pořizování územního plánu připomínkovat. Na základě těchto ustanovení pak patří do samostatné působnosti městské části schvalování programu rozvoje, jakož i oprávnění vystupovat jako účastník v navazujících územních řízeních, v nichž se vydávají rozhodnutí týkající se území dané městské části. Z výše uvedených ustanovení vyplývá, že městská část má v procesu pořizování a vydávání územního plánu jednoznačně vymezené postavení a může být vydanou změnou územního plánu hlavního města Prahy dotčena na svých právech. Tyto závěry ostatně potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2010, č. j. 8 Ao 2/2010 - 644, publikovaný pod č. 2106/2010 Sb. NSS, s tím, že městské části hlavního města Prahy vystupují v právních vztazích svým jménem, nesou

odpovědnost z těchto vztahů vyplývající a jsou nositeli práv a povinností v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem.

[29] Velmi podobná otázka však byla řešena i šestým senátem v případě, v němž posuzoval zásady územního rozvoje hlavního města Prahy a svým rozsudkem ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, publikovaným pod č. 2552/2012 Sb. NSS, zrušil část těchto zásad týkající se Letiště Ruzyně. I v označeném případě byla jedním z navrhovatelů městská část hlavního města Prahy (Praha-Suchdol). Hlavním důvodem zrušení části zásad územního rozvoje pak byla skutečnost, že na politiku územního rozvoje navazující územně plánovací dokumentace musí řešit politikou územního rozvoje zadaný úkol, nikoli jej jen bez dalšího, tedy bez další konkretizace, přesunout do navazující fáze územně plánovací dokumentace. Zásady územního rozvoje musí politiku územního rozvoje upřesňovat. Napadené opatření obecné povahy v daném případě ovšem nesplnilo úkol z politiky územního rozvoje – řešit dopady rozvoje letiště Praha-Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže) – a i v důsledku tohoto přístupu byl porušen stavební zákon (zejména § 31 odst. 4 a § 36 odst. 1 stavebního zákona). Přitom právě městská část, která byla aktivním účastníkem v územně plánovacím procesu, byla způsobenou nepředvídatelností dalšího vývoje území, na němž vykonává samostatnou působnost a ve vztahu k němuž zastupuje své občany, jednoznačně zasažena ve svém právu na samosprávu i právu na výkon samostatné působnosti. Ostatně účast městské části v daném řízení zvýšila efektivitu soudního přezkumu, neboť popsáním zásahem byli dotčeni i majitelé nemovitostí v příslušném území. A bylo by spíše pokřivenstvím akceptovat účast všech vlastníků a vyloučit městskou část jako zástupce zájmů svých obyvatel.

[30] Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59 (ve věci nové vzletové a přistávací dráhy Letiště Praha Ruzyně), k návrhu městské části hlavního města Prahy již posuzoval i politiku územního rozvoje jako nejobecnější dokument územního plánování a konstatoval, že politika územního rozvoje (§ 31 a násl. stavebního zákona) určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování v jeho dalších fázích; nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o koncepční nástroj územního plánování, který stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových i mezinárodních souvislostech a který je určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům veřejnosprávního působení. Není proto opatřením obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana dle § 101a s. ř. s., neboť z formálního, a zejména z materiálního hlediska nenaplnuje jeho znaky. Citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo přezkoumáváno Ústavním soudem, který svým usnesením ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, závěry Nejvyššího správního soudu aproboval. Ani v tomto přesvědčivě odůvodněném usnesení pak Ústavní soud nevyjádřil žádné pochybnosti o aktivní legitimaci městské části Praha-Suchdol.

[31] Jak již bylo uvedeno, doposud v žádném řízení ukončeném výše citovanými rozsudky či usneseními hlavní město Praha jako odpůrce nenamítalo nedostatek aktivní legitimace městských částí k podání návrhu na zrušení územního plánu či zásad územního rozvoje hlavního města Prahy. Hlavní město Praha, městské části i správní soudy považovaly ve věcech územního plánování legitimaci městských částí za nepochybnou.

pokračování

[32] Třetí senát se ve svém předkládacím usnesení odvolává na usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, které interpretuje tak, že 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)]. Podle § 25c odst. 2, 4 a 7 Statutu jsou přitom městské části hlavního města Prahy oprávněny uplatnit k návrhu zadání, konceptu a návrhu územního plánu hlavního města Prahy pouze připomínky. Taková interpretace citovaného rozhodnutí rozšířeného senátu však neobstojí.

[33] Třetí senát v předkládacím usnesení spíše jen opakuje názor vyslovený v jeho rozsudku ze dne 5. 5. 2010, č. j. 3 Ao 2/2010 - 55, který však již byl překonán usnesením rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publikovaným pod č. 2215/2011 Sb. NSS, podle něhož aktivní procesní legitimaci k přezkumu nemají jen subjekty oprávněné k námitkám, ale i subjekty, jimž svědčí toliko právo uplatnit připomínky k územnímu plánu. Zákon č. 131/2000 Sb. v § 89 odst. 1 písm. d) navíc výslovně počítá s tím, že zastupitelstvu městské části je vyhrazeno vyjadřovat se k návrhu územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy; tudíž městská část je samotným zákonem považována za subjekt, který je oprávněn do procesu schvalování územně plánovací dokumentace zasahovat, a to formou vyjádření.

[34] Pokud jde o skutečnost, zda je z hlediska přístupu k soudní ochraně nějaký rozdíl mezi uplatněním připomínek a námitek, k této otázce již Nejvyšší správní soud zaujal své stanovisko: *„Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.“* (rozsudek ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48).

[35] Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, je *„vždy na posouzení konkrétního případu v rámci posuzování přípustnosti návrhu, zda tvrzení navrhovatele o určitém porušení procedury vedoucí k přijetí opatření obecné povahy jsou taková, že a priori vylučují možnost, že by se takové porušení mohlo projevit v jeho právní sféře; platí zde, že v pochybnostech je nutno přiklonit se k přípustnosti soudní ochrany.“*

[36] Citovaný závěr rozšířeného senátu přitom představuje jednoznačně jediný ústavně konformní výklad ustanovení o aktivní legitimaci navrhovatele, jenž musí být uplatněn v případě nejasností ohledně aktivní legitimace. Podle čl. 90 Ústavy jsou soudy povinny především k tomu, aby zákonem stanoveným způsobem poskytovaly ochranu právům. Základní společenskou úlohou každého soudu je vyřešit problém, který mu byl k vyřešení předložen, nikoli hledat cesty, jak se meritornímu rozhodnutí vyhnout. Z principu právního státu, vyjádřeného v čl. 1 Ústavy, se odvozuje mimo jiné i příkaz efektivní

ochrany práv, tj. soudní kontroly činnosti státu. Kde je právo, může být i spor o právo, a je rolí soudům imanentní takovéto spory řešit.

[37] Uvedené pak platí tím spíše v nyní posuzovaném případě, neboť Nejvyšší správní soud konstantně poskytoval soudní ochranu na základě návrhů městských částí hlavního města Prahy, přičemž rozšířený senát často upozorňuje na to, že *„relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu“* (např. v usnesení ze dne 23. 2. 2010, č. j. 7 Afs 20/2007 - 73, publikovaném pod č. 2055/2010 Sb. NSS; v recentní judikatuře je zmíněný právní názor potvrzen příkladmo v bodě 26 usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011 - 131).

[38] Listina základních práv a svobod zakotvuje právo každého na soudní ochranu a spravedlivý proces (čl. 36 a násl.). Konstantní judikatura Ústavního soudu vychází z toho, že k porušení práva na poskytnutí soudní ochrany, a v konečném důsledku k porušení práva na spravedlivý proces, dojde především tehdy, jestliže stěžovateli bylo upřeno právo domáhat se svého nároku či práva u nezávislého a nestranného soudu (srov. např. nález ze dne 26. 8. 2010, III. ÚS 1096/10, publikovaný pod č. 174, svazek 58, ročník 2010 Sbírky nálezů a usnesení ÚS, s. 525).

[39] Právo na spravedlivý proces zahrnuje především právo na konkrétní a účinný přístup k soudu (Sudre, F.: Mezinárodní a evropské právo lidských práv. Brno: Masarykova univerzita, 1997, s. 176). Podle čl. 14 Mezinárodního paktu o lidských a občanských právech má totiž každý *„úplně stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu“*. V mezinárodním právu je pak rovněž zdůrazňováno, že právě přístup k soudu je v samém centru principu vlády práva (*„This principle of access to courts is at the heart of the rule of law.“* – Nollkaemper, A.: National Courts and the International Rule of Law. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 107).

[40] V evropském právním prostředí je také právo na přístup k soudu vnímáno jako podstatná část nejen práva na spravedlivý proces, ale i obecněji právního státu (rule of law), ba dokonce *„společného dědictví členských států Rady Evropy“* (Harris, D. J., O'Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C. M.: Law of the European Convention on Human Rights. Second edition, Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 235; k právu na přístup k soudu více v Molek, P.: Právo na spravedlivý proces. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 73 a násl.).

[41] Rozšířený senát tato východiska zdůrazňuje proto, že k omezení přístupu k soudu ve vztahu k jakémukoli subjektu, pokud mu doposud byl tento přístup umožňován, by soudy měly přistupovat pouze v nezbytných a mimořádně odůvodněných případech; nikoli však za účelem snížení zatížení soudů či zamezení soudních zásahů do územního plánování.

[42] Lze tedy konstatovat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu platí, že pokud existují pochybnosti o možnosti přístupu nějakého

pokračování

subjektu k soudní ochraně, je vždy namíste rozhodnout ve prospěch poskytnutí soudní ochrany, tedy ve prospěch přístupu k soudu.

[43] V nyní posuzované věci pak rozšířený senát vychází i z toho, že Nejvyšší správní soud v několika svých zásadních rozsudcích aktivní legitimaci městských částí hlavního města Prahy k napadení územně plánovací dokumentace hlavního města Prahy nezpochybnil, a uznal. Ba dokonce i hlavní město Praha jako odpůrce po několik let takovouto praxi nikterak nerozpороvalo.

[44] Rozšířený senát neshledal žádné vážné důvody, aby rozhodl o odepření přístupu k soudu, který byl městským částem hlavního města Prahy dlouhodobě a bez jakýchkoli věcných problémů poskytován. Ani třetí senát ostatně rozšířenému senátu nepředložil žádný argument o legitimním účelu omezení práva městské části hlavního města Prahy na přístup k soudu.

V. Role městských částí hlavního města Prahy v územním plánování

[45] Podle § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb. náleží do samostatné působnosti městské části schvalování programu rozvoje městské části (a z povahy věci, i když to zákon výslovně nestanoví, též jeho uskutečňování, jinak by pravomoc schvalovat jej neměla smysl). Jde tedy o samostatnou působnost, kterou městským částem hlavního města Prahy svěřuje sám zákon. Tato úprava navazuje zejména na § 3 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., podle něhož postavení a působnost městských částí jsou stanoveny nejen Statutem hlavního města Prahy, ale i zákonem.

[46] Městské části vystupují (v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem) v právních vztazích svým jménem a nesou z toho vyplývající odpovědnost. Mají tedy částečnou způsobilost k právním úkonům (a právní subjektivitu). Rozšířený senát tak nemůže souhlasit se závěrem třetího senátu, že je protismyslné, aby městské části hlavního města Prahy navrhovaly zrušení části územního plánu hlavního města Prahy, neboť navrhovatel by byl v takovém případě integrální částí odpůrce, přičemž totožnost navrhovatele a odpůrce je nepřijatelná.

[47] Pokud totiž zákon svěřuje do samostatné působnosti městské části schvalování (a uskutečňování) programu rozvoje městské části a současně ji s odkazem na její zákonem vymezenou samostatnou působnost vybavuje způsobilostí k právům, byť i omezenou, dává jí veřejné subjektivní právo, a tedy i právní ochranu proti jeho zkrácení opatřením hlavního města Prahy, kterým se vydává územní plán, neboť městská část je při schvalování (a uskutečňování) programu svého rozvoje tímto aktem limitována.

[48] Z podobného důvodu, tzn. vzhledem k možnému zkrácení práva spočívajícího ve výkonu samostatné působnosti, soudní řád správní v § 101a odst. 2 stanoví, že návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí vydaného krajem může podat též obec, přestože by její aktivní legitimaci šlo zřejmě dovodit i bez tohoto ustanovení. Důvodová zpráva k č. 131/2000 Sb. uvádí, že *„[p]ostavení hlavního města Prahy je vymezeno v souladu s Ústavou ČR a ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních*

samosprávných celků, kde je hlavní město Praha definováno jako kraj. Zároveň se mu tímto zákonem i nadále přiznává postavení obce. To staví hlavní město Prahu do fakticky jedinečného postavení oproti ostatním územním samosprávným celkům, ačkoliv to Ústava ČR ani tento zákon výslovně neříkají. “ Městská část hlavního města Prahy obcí samozřejmě není (některé atributy obce má, ale některé nikoliv), pokud by však městská část hlavního města Prahy právo napadat opatření obecné povahy vydávaná hlavním městem Prahou neměla, mohlo by to pro občany městských částí hlavního města Prahy znamenat určitou nerovnost s občany obcí v ostatních krajích.

[49] Městská část hlavního města Prahy tedy má v rámci své vlastní působnosti důležitou roli v organizaci svého území, s níž může kolidovat samostatná působnost hlavního města Prahy v oblasti územního plánování.

VI. Aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy v posuzovaném případě z pohledu intertemporálního

[50] Závěrem pristoupil rozšířený senát též k posouzení toho, zda výše uvedené závěry vztahující se k aktivní legitimaci městské části k datu podání návrhu jsou uplatnitelné v posuzovaném případě i přesto, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu s předchozí právní úpravou, tj. dle předchozího stavebního zákona č. 50/1976 Sb. formou vyhlášky a zároveň za účinnosti předchozího zákona o hlavním městě Praze č. 418/1990 Sb., který městským částem poskytoval samostatnost v omezenějším rozsahu.

[51] V judikatuře Nejvyššího správního soudu (srov. například rozsudek ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, publikovaný pod č. 968/2006 Sb. NSS) i Ústavního soudu (srov. například náleze ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07) již byla vyřešena otázka, že i obecně závazné vyhlášky, jimiž byla vymezena závazná část územního plánu, schválené před účinností zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jsou opatřením obecné povahy ve smyslu § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a podléhají tak soudnímu přezkumu v řízení podle § 101a soudního řádu správního. Odmítnutí jejich přezkumu v tomto řízení pro nedostatek pravomoci by představovalo porušení práva účastníka řízení na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud v citovaném nálezu uvedl: „*Materiálnímu chápání opatření obecné povahy ve prospěch stěžovatelů je třeba dát přednost také s ohledem na konstantní judikaturu Ústavního soudu, dle níž, nabízí-li se dvojí možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jde o strukturální princip liberálně demokratického státu in dubio pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem [viz náleze sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 (N 142/46 SbNU 373) a obdobně náleze sp. zn. III. ÚS 741/06 ze dne 29. 11. 2007 (N 209/47 SbNU 685)]. Tímto přístupem Ústavní soud mimo jiné respektuje i doktrínu materiálního právního státu, na kterou se ve své judikatuře opakovaně odvolává. Ústavní soud tak ve vztahu k posuzované věci podtrhuje možnost efektivní soudní ochrany práv stěžovatelů již v etapě schvalování územně plánovací dokumentace, kterou nelze plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou jejich práv v následných fázích stavebního řízení.*“

pokračování

[52] Dále pak se Nejvyšší správní soud i Ústavní soud již zabývaly tím, že nová právní úprava soudního přezkumu opatření obecné povahy podle § 101a soudního řádu správního při svém zavedení obsahovala taková přechodná ustanovení (srov. čl. II bod 8. zákona č. 303/2011 Sb.), která umožňovala rušit i staré územní plány a neobsahovala žádný časový limit pro napadení územního plánu od doby jeho přijetí. Ústavní soud pro případ přezkumu starších územních plánů, vydaných formou vyhlášky, vycházel z toho, že nelze s ohledem na dané okolnosti dát jednoznačně přednost principu právní jistoty před možností dotčených subjektů ochránit svá subjektivní práva nově vytvořenou možností podat návrh k soudu na zrušení opatření obecné povahy. Dal-li zákonodárce spolu se založením nového právního institutu možnost dotčeným subjektům, aby v závislosti na současném formálním či materiálním pojetí opatření obecné povahy v průběhu 3 až 5 let napadly (aspekt ochrany subjektivních práv) taková opatření (tedy i územní plány), nelze to považovat za svévoli, nýbrž rovněž za možnost, jak dosáhnout nápravy nezákonnosti (aspekt legality) na tomto úseku s dosahem do vzdálenější minulosti (srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 34/10).

[53] Rozšířený senát tedy toliko resumuje dosavadní závazné závěry judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu s tím, že v posuzovaném případě nejsou žádné překážky pro to, aby třetí senát přezkoumal i starší územní plán a použil při tom aktuální právní úpravu způsobu soudního přezkumu opatření obecné povahy.

[54] Dosud judikatorně neřešenou je však otázka pramenící z toho, že zatímco dle aktuální právní úpravy jsou městské části podle zákona č. 131/2000 Sb. relativně samostatnými součástmi hlavního města Prahy, jednajícími v určitém rozsahu vlastním jménem, tedy disponujícími právem na samosprávu a na samostatnou působnost (jak bylo uvedeno výše), předchozí právní úprava byla k jejich právům restriktivnější. Přezkoumávaný územní plán byl hlavním městem Prahou vydán v době účinnosti zákona č. 418/1990 Sb., který stanovil, že se městské části (pouze) podílejí na výkonu samostatné působnosti hlavního města Prahy (§ 8 tohoto zákona). Proto je nutno zabývat se tím, zda mohou ve vztahu k přezkoumávanému územnímu plánu, vydanému za staré právní úpravy, městské části zkráceny na svých právech, respektive zda tato práva mohou uplatnit i při přezkumu územního plánu z roku 1999. V nyní posuzovaném případě to konkrétně znamená, že je třeba odpovědět na otázku, zda navrhovatel a) může být účastníkem soudního řízení i v případě, že v době zpracování napadeného opatření obecné povahy příslušný zákon nedával městským částem hlavního města Prahy právo na samosprávu či samostatnou působnost ve stejném rozsahu, jako je tomu dle recentní právní úpravy.

[55] Při hledání odpovědi na uvedenou otázku vycházel rozšířený senát z následujících závěrů. Předně bylo již výše konstatováno a odůvodněno, že navrhovateli a) jako městské části hlavního města Prahy svědčí hmotně právní i procesně právní legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy – územního plánu či zásad územního rozvoje hlavního města Prahy (viz zejména části III. a IV. tohoto usnesení). Dále bylo v předchozí judikatuře shledáno, že i územní plán vydaný formou vyhlášky je soudně přezkoumatelný na základě návrhu podaného dle § 101a a násl. s. ř. s. (viz zejména bod [52]). Konečně z již shora citovaného usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, vyplývá rovněž závěr, že neuplatnění námitek či připomínek ve fázích přípravy opatření

obecné povahy nezabavuje účastníka řízení práva podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení tedy nezpůsobuje nedostatek procesní legitimace a soud nemůže jen z tohoto důvodu návrh odmítnout.

[56] Mimoto je třeba zdůraznit jednu z obecných zásad civilního práva procesního, plně uplatnitelnou i ve správním soudnictví, podle níž způsobilost být účastníkem řízení soud zpravidla posuzuje ke dni podání návrhu na zahájení řízení.

[57] Jak již bylo výše uvedeno, městské části sice jsou podle zákona č. 131/2000 Sb. součástmi hlavního města Prahy, ale součástmi relativně samostatnými a jednajícími v určitém rozsahu svým jménem, jsou to subjekty, které disponují právem na samosprávu a na samostatnou působnost.

[58] S ohledem na všechna východiska shora zmíněná rozšířený senát uzavírá, že otázka, podle jakého předpisu bylo napadené opatření obecné povahy vydáno a jak tehdejší zákon o hlavním městě Praze, tj. v době vydání napadeného opatření obecné povahy, upravoval postavení městské části, není rozhodná pro posouzení otázky způsobilosti navrhovatele a) být účastníkem řízení. Městská část hlavního města Prahy je aktivně legitimována k napadení územního plánu vydaného za účinnosti právní úpravy, podle níž nebyla oprávněna se účastnit procesu přípravy územního plánu, vyjadřovat se k němu v průběhu tohoto procesu tak jako dnes; stejně jako by městská část neztratila svou aktivní legitimaci, ani pokud by byl připravován a vydáván za aktuální právní úpravy, ale městská část by k němu ve fázích jeho přípravy neuplatnila žádné připomínky. Nadto aktivní legitimace městské části hlavního města Prahy k podání návrhu podle § 101a s. ř. s. není odvozována jen z její role během samotné přípravy územního plánu hlavního města Prahy, ale z jejího širšího práva na samosprávu a vlastní působnost.

[59] Nelze odpírat městské části možnost obrany a dovolání se tohoto práva i prostřednictvím návrhu podle § 101a s. ř. s. jen proto, že snad onoho práva nepožívala v době tvorby a vydání napadeného opatření obecné povahy. Jak bylo připomenuto výše (bod [53]), územní plány vydané podle předchozí právní úpravy nejsou imunní proti přezkumu založenému pozdější právní úpravou soudního přezkumu opatření obecné povahy; čímž se zdůrazňuje legitimní aspekt ochrany subjektivních práv dotčených subjektů. Přitom také městská část hlavního města Prahy může být zkrácena na svých samosprávných právech aktuálně platným a účinným územním plánem hlavního města Prahy, jenž ji zavazuje. A tak lze uzavřít, že povýšil-li pozdější zákon městskou část na subjekt nadaný právem na samosprávu a vlastní působnost ve větším rozsahu, než jak tomu bylo podle předešlého zákona o hlavním městě Praze, je nezpochybnitelným právem městské části tohoto svého právního postavení využít a domáhat se svých práv podle aktuální právní úpravy. Rozšířený senát tudíž nemá pochybnosti o aktivní legitimaci navrhovatele a) ani z pohledu intertemporálního.

VII. Závěrečné shrnutí

pokračování

[60] Rozšířený senát tedy rozhodl o posuzované právní otázce tak, že městská část hlavního města Prahy je způsobilá podat návrh na zrušení územního plánu hlavního města Prahy nebo jeho části.

[61] S tímto závěrem rozšířený senát věc vrací k projednání a rozhodnutí třetímu senátu, který je právním názorem obsaženým v tomto usnesení vázán (§ 21 odst. 2 s. ř. s. a § 71 odst. 1 a 3 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu).

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. června 2013

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Jaroslava Vlašína k výroku a k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2013, č. j. 3 Ao 9/2011 – 219.

[1] Se závěry, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v posuzované věci, nemůžeme souhlasit, neboť podle našeho názoru vycházejí z nepochopení právní úpravy postavení městských částí hl. města Prahy, a to i ve srovnání s městskými částmi ostatních statutárních měst, přičemž toto, dle našeho názoru nezbytné, srovnání v odůvodnění většinového stanoviska, i přes jeho obsáhlost, zcela absentuje.

[2] Podle § 1 odst. 1 platného a účinného zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hl. m. Praze“) *„[t]ento zákon upravuje postavení hlavního města Prahy jako hlavního města České republiky, kraje a obce a dále postavení městských částí“*. Podle § 1 odst. 2 cit. zákona *„[h]lavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem a hospodáří za podmínek vymezených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu“*. Podle § 1 odst. 3 zákona o hl. m. Praze *„[h]lavní město Praha vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající“*. Naproti tomu podle § 3 odst. 1 zákona o hl. m. Praze se sice Praha obligatorně dělí na městské části, přičemž podle odst. 3 téhož ustanovení postavení městských částí, jejich orgánů a jejich působnost stanoví zákon a Statut hl. města Prahy (dále „statut“), nicméně podle odst. 2 tohoto ustanovení městské části vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající pouze v rozsahu stanoveném zákonem a statutem. Navíc městské části nemohou vlastnit majetek, podle § 34 odst. 3 zákona o hl. m. Praze nakládají za podmínek stanovených tímto zákonem a statutem se svěřeným majetkem hl. města Prahy, přičemž podle § 34 odst. 5 cit. zákona mohou nabývat věci pouze do vlastnictví hl. města Prahy. Městské části tak mají, na rozdíl od hl. města Prahy, pouze omezenou právní subjektivitu, tedy omezenou způsobilost nabývat práva a povinnosti.

[3] Podle č. 99 Ústavy se Česká republika *„člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“*. Jakkoli má Praha rovněž z ústavního hlediska mezi územními samosprávnými celky zvláštní postavení, je z předchozí rekapitulace právní úpravy již dostatečně patrné, že je to hl. město Praha, které je jakožto obec i kraj originárním nositelem práva daného územního společenství občanů na samosprávu ve smyslu čl. 8 a 100 Ústavy a případně i příslušných ustanovení Evropské charty místní samosprávy, zatímco městské části mají v daném ohledu pouze funkci doplňkovou. Vztah mezi městskou částí a hl. městem Prahou je tedy diametrálně odlišný od vztahu mezi obcí a příslušným krajem, z něhož jakoby většinové stanovisko v některých svých závěrech vycházelo. Obce jsou v první řadě plnohodnotnými veřejnoprávními korporacemi odlišnými od krajů, jakkoli se území každé obce překrývá s částí území některého z krajů. Navíc obce jsou podle zmiňovaného čl. 99 Ústavy základními územně samosprávnými celky, a tedy, jak vyplývá rovněž z navazující podústavní úpravy v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a v zákoně

pokračování

č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), mají, pokud jde o realizaci ústavního práva občanů na územní samosprávu, funkci základní, zatímco kraje plní v tomto ohledu funkci doplňkovou. U Prahy a jejích městských částí je tomu přesně naopak.

[4] Je tedy velmi zavádějící dívat se na vztah hl. města Prahy a jeho součástí – městských částí – tak, jakoby se jednalo o vztah mezi obcemi a kraji a jakoby městské části byly na „svém“ území primárními nositeli samosprávných funkcí a dokonce jakýmsi „advokáty“ skutečných či domnělých práv a zájmů občanů i vůči hl. městu Praze a navíc v oblastech, které nenáleží do jejich samostatné působnosti, ale právě do samostatné působnosti hl. města Prahy. Jak připouští sám návrhovač a) (tj. městská část Praha-Křeslice), Ústava územní samosprávu menších jednotek, než jsou obce, vůbec nezná, a tato samospráva je pro Prahu a v ještě omezenějším rozsahu pro ostatní statutární města dána až zákonem. Ústavněprávní pohled na věc nás tedy přivádí přesně k opačným závěrům, než jsou obsaženy ve většinovém stanovisku. Veškeré pravomoci či oprávnění městských částí, zvláště pokud mohou být využívány k prosazování dílčích zájmů městských částí rozporných se zájmem hl. města Prahy jako celku, je třeba pojímat nanejvýš restriktivně, tedy tak, že městským částem náleží ty pravomoci a ta oprávnění, které jsou jim výslovně dány zákonem a statutem, nikoliv takové, které by byly vytvářeny až jejich extenzivním výkladem.

[5] U nyní posuzované otázky navíc výklad příslušných zákonných ustanovení nevzbuzuje podle našeho názoru žádné pochybnosti. Zatímco městské části nebo městské obvody jiných statutárních měst, než je Praha, nemají způsobilost nabývat práva a povinnosti vůbec (podle § 134 odst. 1 obecního zřízení jednají městské obvody a městské části, jsou-li vůbec statutárním městem zřízeny, v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem, ovšem vždy „za statutární město“, tedy jeho jménem), pražské městské části sice, jak již bylo řečeno, vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající, ovšem pouze v rozsahu stanoveném zákonem a statutem. Jejich způsobilost nabývat práva a povinnosti je tedy omezena právě na ty oblasti, které jsou zákonem nebo statutem svěřeny do jejich působnosti (§ 3 odst. 2 zákona o hl. m. Praze). Hl. město Praha tedy na rozdíl od jiných statutárních měst musí respektovat skutečnost, že je složeno z městských částí, jimž je již ze zákona o hl. m. Praze svěřena samostatná působnost v určitých vymezených oblastech (§ 18 odst. 1 zákona o hl. m. Praze), a v těchto oblastech mají městské části též právní subjektivitu; je ovšem v konečném důsledku na rozhodnutí hl. města Prahy, kolik městských částí statutem zřídí, jak vymezí jejich území [§ 11 odst. 2 a § 17 odst. 1 písm. a) zákona o hl. m. Praze] a jaké kompetence v samostatné a přenesené působnosti jim nad rámec zákona statutem ještě svěří [§ 17 odst. 1 písm. b) zákona o hl. m. Praze].

[6] Podle § 33 odst. 2 s. ř. s. má způsobilost být účastníkem řízení ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán, jinak i ten, komu ji zákon přiznává. Soudní řád správní ani žádný jiný zákon explicitně nepřiznává městským částem hl. města Prahy nebo městským částem a městským obvodům jiných statutárních měst způsobilost být účastníkem soudního řízení správního, platí tedy, že mají způsobilost být účastníkem soudního řízení správního potud, pokud mají způsobilost mít práva a povinnosti. Jak již bylo konstatováno, městské části a městské obvody jiných statutárních měst, než je Praha, nemají způsobilost nabývat práva a povinnosti vůbec, o jejich způsobilosti účastnit se

jakéhokoliv soudního řízení správního tedy nemůže být vůbec řeči. Pokud jde o městské části hl. města Prahy, mají omezenou způsobilost být nositelem práv a povinností, a to v rozsahu vymezeném zákonem a dále statutem. V takto vymezeném rozsahu mají potom i způsobilost být účastníkem řízení před správním soudem ve smyslu § 33 odst. 2 s. ř. s. (dále by bylo možné vyvozovat v obdobném rozsahu i jejich procesní způsobilost ve smyslu § 33 odst. 3 s. ř. s. vyplývající z jejich omezené způsobilosti k právním úkonům).

[7] Z § 18 zákona o hl. m. Praze vymezujícího „obligatorní“ samostatnou působnost městských částí ani z žádného jiného zákonného ustanovení ani z § 2 a přílohy č. 2 platného a účinného Statutu hl. m. Prahy, vydaného obecně závaznou vyhláškou hl. m. Prahy č. 55/2000 Sb. HMP, vymezujících „fakultativní“ samostatnou působnost městských částí, ani z žádného jiného ustanovení tohoto statutu nevyplývá, že by do samostatné působnosti městských částí náležela kterákoli z kompetencí, které podle § 5 odst. 2 ve spojení s § 6 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavební řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), náleží nebo které podle § 26 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném v době schvalování napadeného územního plánu hl. města Prahy (dále jen „starý stavební zákon“), náležely do samostatné působnosti obcí v oblasti územního plánování. Naopak podle § 59 odst. 2 písm. c) zákona o hl. m. Praze je zastupitelstvu hl. města Prahy vyhrazeno „*vydávat územně plánovací dokumentaci pro celé území hlavního města Prahy*“. V oblasti územního plánování, která nepatří do samostatné působnosti městských částí, ale naopak, pokud jde o vydávání územně plánovací dokumentace, do samostatné působnosti hl. města Prahy (viz též § 16 odst. 2 zákona o hl. m. Praze), tedy městské části nemají ve smyslu § 3 odst. 2 zákona o hl. m. Praze právní subjektivitu, tj. způsobilost nabývat práva a povinnosti a tudíž nemají ani ve smyslu § 33 odst. 2 s. ř. s. způsobilost být účastníkem řízení podle § 101a násl. s. ř. s. o návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územně plánovací dokumentace. V této souvislosti lze odkázat rovněž na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 4. 1999, č. j. 5 A 121/97 - 20, publikované pod č. 891/2001/SJS, které se sice týkalo ještě předchozí procesní úpravy správního soudnictví v občanském soudním řádu, a tudíž postačoval závěr, že městská část není právní osobou, nicméně závěry Vrchního soudu v Praze o omezené právní subjektivitě pražských městských částí jsou plně použitelné i v této věci.

[8] Na uvedených závěrech nic nemění ani to, že v souladu s § 17 odst. 1 písm. g) a § 89 odst. 1 písm. d) zákona o hl. m. Praze stanoví část šestá nyní účinného statutu hl. města Prahy způsob projednání územně plánovací dokumentace hl. města Prahy s městskými částmi tak, že městské části mohou podat k návrhům územně plánovací dokumentace připomínky, o nichž rozhoduje s konečnou platností zastupitelstvo hl. města Prahy. Jedná se o oprávnění městských částí vyjádřit své stanovisko v rámci rozhodovacího procesu uvnitř hl. města Prahy v souvislosti s pořizováním a schvalováním územně plánovací dokumentace, které však na skutečnosti, že daná oblast nepatří do samostatné působnosti městských částí, nemůže ničeho změnit. Obdobně ani skutečnost, že do samostatné působnosti městských částí svěruje § 18 odst. 1 písm. a) zákona o hl. m. Praze schvalování programů rozvoje městských částí, obdobně jako do samostatné působnosti hl. města Prahy náleží podle § 59 odst. 2 písm. d) a j) zákona o hl. m. Praze schvalování programu rozvoje hl. města Prahy, tj. podle současného statutu tzv. Strategického plánu hlavního města Prahy, jehož součástí je program rozvoje územního obvodu hl. města Prahy (§ 26

pokračování

odst. 1 statutu), nemůže založit působnost městských částí v oblasti územně plánovací dokumentace, k níž programy rozvoje nenáleží, a tudíž tato kompetence nemůže založit ani způsobilost městských částí účastnit se soudního řízení správního, jehož předmětem je územně plánovací dokumentace. Konečně, pokud jde o oprávnění městských částí, jehož se dovolával navrhovatel a), účastnit se podle § 18 odst. 1 písm. h) zákona o hl. m. Praze těch územních řízení, v nichž se vydává územní rozhodnutí v území dané městské části, zakládá jim tato samosprávná kompetence způsobilost být účastníkem řízení o žalobě proti územnímu rozhodnutí vydanému v takovém správním řízení, jehož se městská část účastnila, nikoliv však způsobilost být účastníkem řízení o návrhu na zrušení jakéhokoli opatření obecné povahy.

[9] Návrh městské části na zrušení územně plánovací dokumentace by tedy měl být odmítnut pro nezpůsobilost městské části být účastníkem takového řízení, což je neodstranitelný nedostatek podmínky řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Tuto skutečnost nelze zvrátit ani argumentací článkem 36 Listiny základních práv a svobod nebo článkem 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, jak činí většinové rozhodnutí, neboť tato ustanovení mohou jen stěží zakládat právo na neomezený přístup k soudu těm, kdo mají omezenou právní subjektivitu. Pokud většinové stanovisko zmiňuje v této souvislosti právo na přístup k soudu jako „společné dědictví členských států Rady Evropy“, je vhodné poznamenat, že čl. 6 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, zaručující toto právo ve vymezeném rozsahu ve všech členských zemích Rady Evropy, se na danou věc vůbec nevztahuje, neboť řízení o návrhu městské části na zrušení územně plánovací dokumentace hl. města Prahy nepochybně nelze řadit mezi spory o občanská práva a závazky, tím méně pak může jít o trestní obvinění i v tom nejširším slova smyslu vyplývajícím z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

[10] V návaznosti na otázku způsobilosti městských částí být účastníkem řízení je pak třeba posuzovat i související otázku jejich procesní legitimace k návrhu na zrušení opatření obecné povahy v podobě územně plánovací dokumentace hl. města Prahy či jiného územního samosprávného celku. Je zřejmé, že pokud městské části nemají vůbec způsobilost být účastníkem řízení o návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace, nemohou být k podání takového návrhu ani legitimovány.

[11] I kdybychom ovšem hypoteticky připustili závěr, že městským částem v dané oblasti způsobilost být účastníkem řízení ani procesní způsobilost nechybí, nemohly by být procesně legitimovány k návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace. Jak již konstatoval předkládající senát, soudní řád správní nezakládá zvláštní procesní legitimaci městských částí pro podání návrhu na zrušení jakéhokoli opatření obecné povahy, jak to činí v § 101a odst. 2 (dříve odst. 3) s. ř. s. v případě návrhů obcí na zrušení opatření obecné povahy kraje (v posuzované věci navíc nejsou napadeny zásady územního rozvoje, které vydává hl. město Praha jako kraj, ale pražský územní plán). Ovšem to, že zákonodárce považoval za nutné explicitně zakotvit zvláštní procesní legitimaci obcí, naznačuje, že nepokládal ani obce jakožto plnohodnotné veřejnoprávní korporace a základní jednotky územní samosprávy za bez dalšího legitimované podle obecného ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s. k návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jinak by zvláštní ustanovení k procesní legitimaci obcí nemělo žádný smysl. Městské části na takové zvláštní ustanovení spoléhat

nemohou a musely by tedy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. věrohodně tvrdit dotčení na svých hmotných právech napadenou územně plánovací dokumentací.

[12] Takovým tvrzením rozhodně nemůže být, jak ostatně připouští i většinové stanovisko, dotčení na vlastnickém právu městských částí, neboť již bylo konstatováno, že městské části majetek vlastnit nemohou a pouze nakládají se svěřeným majetkem hl. města Prahy. Přitom z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publikovaného pod č. 1910/2009 Sb. NSS, skutečně vyplývá, že aktivní procesní legitimace k návrhům na zrušení územně plánovací dokumentace náleží především vlastníkům dotčených pozemků a staveb.

[13] Ani oprávnění městských částí podávat k návrhům územně plánovací dokumentace připomínky jim žádné hmotné právo, jehož dotčení by mohly tvrdit v návrhu na zrušení této územně plánovací dokumentace, nezakládá. Již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, definuje okruh osob oprávněných podat návrh na zrušení územního plánu tak, že ve většině případů bude odpovídat okruhu vlastníků dotčených pozemků a staveb, kteří jsou oprávněni podat během řízení o návrhu územního plánu k tomuto návrhu námítky (viz § 52 odst. 2 nového stavebního zákona a § 22 odst. 4 starého stavebního zákona). Je pravdou, že následné usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS, nevylučuje z možného okruhu oprávněných k podání návrhu na zrušení územně plánovací dokumentace určité osoby jen z toho důvodu, že byly oprávněny podat proti návrhu dané územní dokumentace pouze připomínky, a ne námítky. Je však absurdní, pokud většinové stanovisko vykládá zmiňovaný judikát rozšířeného senátu tak, že by snad samotné oprávnění podat k návrhu územně plánovací dokumentace připomínky postačovalo bez dalšího k založení následné procesní legitimace k návrhu, jímž se zahajuje řízení před soudem. Vždyť např. k návrhu územního plánu může uplatnit podle § 52 odst. 3 nového stavebního zákona, resp. mohl uplatnit podle § 22 odst. 1 starého stavebního zákona připomínky „každý“. Zákon tedy výslovně předpokládá a nadále předpokládá, že proces projednávání návrhu územně plánovací dokumentace je veřejný a má nezanedbatelnou politickou dimenzi, mohou se ho tedy účastnit nejen osoby daným návrhem přímo dotčené. To však nic nemění na skutečnosti, že pouze dotčené osoby, a dále pouze ti, o nichž to zákon výslovně stanoví, mají následně právo napadnout konečnou podobu vydané územně plánovací dokumentace v řízení před soudem.

[14] Vydáním územně plánovací dokumentace nemohou být městské části dotčeny ani na právu na samosprávu, na něž se odvolává navrhovatel a) i většinové stanovisko, neboť již bylo rovněž řečeno, že v oblasti územního plánování městským částem žádné právo na samosprávu nenáleží, naopak v této oblasti vykonává samosprávu, resp. samostatnou působnost hl. město Praha.

[15] Jestliže se výše uvedená argumentace vztahuje k současnému právnímu stavu, tím spíše musí platit pro právní stav, který tu byl v době přijetí napadeného územního plánu sídelního útvaru hl. města Prahy, tedy za účinnosti předcházejícího zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, podle něhož městské části nevykonávaly vlastní samostatnou působnost a pouze se podílely na výkonu samostatné působnosti hl. města Prahy (§ 8 odst. 1 zákona č. 418/1990 Sb.), a za účinnosti předcházejícího statutu, který participaci

pokračování

městských částí na projednávání územně plánovací dokumentace hl. města Prahy vůbec neupravoval.

[16] Stabilita judikatury Nejvyššího správního soudu je jistě důležitou hodnotou, těžko však může být hodnotou absolutní v situaci, kdy původní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku jeho devátého senátu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 – 62, je jen nanejvýš skromně odůvodněn a ostatních několik rozhodnutí tříčlenných senátů Nejvyššího správního soudu již tento názor v podstatě jen mlčky následovalo. Pokud většinové stanovisko poukazuje v dané souvislosti na nedávné usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2013, č. j. 7 As 88/2011 – 131, v němž se rozšířený senát vyjadřuje mj. k otázce, za jakých podmínek by mohl uvažovat o revizi svého vlastního rok starého rozhodnutí, které již je výsledkem sjednocení rozhodovací činnosti tříčlenných senátů, srovnává nesrovnatelné. Navíc judikatura správních soudů v jiných oblastech, než je řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, omezenou právní subjektivitu pražských městských částí vždy respektovala. Příkladem budiž již zmiňované rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 4. 1999, č. j. 5 A 121/97 – 20, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2007, č. j. 2 As 33/2007 – 99, www.nssoud.cz, podle něhož městská část hl. města Prahy není aktivně legitimována k podání správní žaloby proti rozhodnutí správního orgánu vydanému v řízení podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

[17] Pokud jde o odkaz většinového rozhodnutí na usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, jen stěží z něj lze vyvozovat názor Ústavního soudu na otázku způsobilosti pražské městské části být účastníkem řízení či na její procesní legitimaci. Ústavní soud neměl důvod se touto otázkou zabývat za situace, kdy nejenže tento problém nikdo z účastníků v řízení před Ústavním soudem ani v předcházejícím řízení před Nejvyšším správním soudem nevznesl, ale navíc byly návrh příslušné městské části na zrušení politiky územního rozvoje i následná ústavní stížnost této městské části v každém případě odmítnuty, byť z jiných důvodů. Ústavní soud však již dal ve své judikatuře jasně najevo, že zásahem do práva územních veřejnoprávních korporací na samosprávu, na jehož ochraně založilo svou argumentaci většinové stanovisko, může být naopak extenzivní soudní přezkum územně plánovací dokumentace.

[18] V nedávném nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, totiž Ústavní soud shledal důvodnou „komunální“ ústavní stížnost příslušné obce a zrušil rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. dubna 2011, č. j. 8 Ao 1/2011 – 107 a ze dne 6. dubna 2011, č. j. 9 Ao 1/2011 – 96, neboť podle Ústavního soudu Nejvyšší správní soud zrušil těmito rozsudky části územního plánu dané obce na základě přepjatého formalismu. Ústavní soud přitom konstatoval: *„Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměřování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti soudního zásahu dostatečně nevyjadřují. Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje*

funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřípustný zásah do práva na samosprávu.“

[19] Jakkoli lze vyjádřit určité pochybnosti o závěrech Ústavního soudu v citované konkrétní věci (viz též odlišné stanovisko předsedy senátu JUDr. Vladimíra Kůrky), nelze vyloučit, že se v těchto závěrech Ústavního soudu odráží jeho celkový dojem z dosavadní rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu v oblasti územního plánování. Tato judikatura totiž klade nejen na pořizovatele územně plánovací dokumentace, ale i na územní samosprávné celky samotné, které schvalují a vydávají územně plánovací dokumentaci jako opatření obecné povahy v samostatné působnosti, často obtížně splnitelné požadavky, což vede někdy i k opakovanému rušení jednotlivých opatření obecné povahy nebo jejich důležitých částí obsahujících územně plánovací dokumentaci a tedy k významnému omezení výkonu samostatné působnosti a celkového rozvoje jednotlivých územních samosprávných celků. Jsme přesvědčeni o tom, že k tomuto nežádoucímu vývoji může mj. přispět – vedle např. „přebujelého“ materiálního pojetí opatření obecné povahy - i extenzivně pojímaný okruh subjektů oprávněných podat návrh na zrušení územně plánovací dokumentace jakožto opatření obecné povahy.

[20] V této souvislosti nelze přehlédnout, že v nyní posuzované věci podal navrhovatel a), tj. městská část Praha-Křeslice, návrh na zrušení části platného územního plánu hl. města Prahy, jíž je vymezena veřejně prospěšná stavba tzv. Vestecké spojky a její napojení na dálnici D1, ačkoli tato stavba vůbec nemá procházet územím dané městské části a tato městská část s ní dokonce ani nesousedí - nachází se několik kilometrů od vyústění Vestecké spojky na dálnici D1, a to na druhé straně dálnice, než kudy má procházet Vestecká spojka. Je příznačné, že městské části, po jejichž území má vést Vestecká spojka, proti této veřejně prospěšné stavbě nebrojí. Bude na posouzení třetího senátu, aby po té, co mu bude předmětná věc vrácena rozšířeným senátem, byť vázán jeho většinovým stanoviskem, posoudil, do jaké míry lze procesní legitimaci navrhovatele a) založit pouze na vágním tvrzení o tom, že stavba Vestecké spojky údajně povede ke zvýšení intenzity dopravy na území této městské části.

[21] Navrhovatel a) dokonce neváhal napadnout rovněž zásady územního rozvoje Středočeského kraje, a to v části obsahující vymezení koridoru Vestecké spojky na území Středočeského kraje. Krajský soud v Praze sice rozsudkem ze dne 26. 2. 2013, č. j. 50 A 24/2012 – 64, k návrhu ostatních navrhovatelů – fyzických osob napadenou část zásad územního rozvoje Středočeského kraje zrušil, nicméně návrh městské části Praha-Křeslice odmítl, a to s obdobnou argumentací, jaká je obsažena v tomto odlišném stanovisku a v usnesení předkládajícího senátu Nejvyššího správního soudu, na něž krajský soud odkázal a s nímž se ztotožnil. Učinil tak ovšem s tím, že podle jeho názoru nebylo třeba vyčkat rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v nyní posuzované věci, neboť krajský soud měl za to, že pražská městská část v každém případě není oprávněna napadnout namísto hl. města Prahy územně plánovací dokumentaci jiného územního samosprávného celku, než je hl. město Praha. O kasační stížnosti městské části Praha-Křeslice proti uvedenému výroku rozsudku krajského soudu bude rozhodovat čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu v řízení vedeném pod sp. zn. 4 Aos 1/2013.

pokračování

[22] Konečně je třeba konstatovat, že městská část Praha-Křeslice dosáhla společně s dalšími navrhovateli - fyzickými osobami rovněž toho, že Městský soud v Praze zrušil rozsudkem ze dne 8. 1. 2013, č. j. 11A 134/2012 – 95, opatření obecné povahy č. 23/2012, schválené usnesením zastupitelstva hl. města Prahy č. 16/4 ze dne 26. 4. 2012, v části změny územního plánu sídelního útvaru hl. města Prahy Z 2345/00, která se týkala území městské části Praha-Újezd a kterou městská část Praha-Křeslice rovněž dává do souvislosti s tzv. Vesteckou spojkou. Řízení o kasačních stížnostech osob zúčastněných na řízení proti uvedenému rozsudku městského soudu je vedeno Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 2 Aos 1/2013. Z procesní aktivity městské části Praha-Újezd v tomto řízení je zřejmé, že tato městská část považuje zrušení uvedené části platného územního plánu hl. města Prahy, týkající se jejího území, za rozporné se svými zájmy.

[23] Navrhovatel a) tedy inicioval řadu řízení před správními soudy, v nichž brojí proti vymezení dopravních staveb, jež se nemají nacházet na jeho území, v územně plánovací dokumentaci a zaštiťuje se přitom svými tvrzenými právy či zájmy, aniž by ovšem respektoval zájmy těch pražských městských částí a středočeských obcí, na jejichž území se tyto stavby skutečně mají nacházet. Tomuto až šikanóznímu jednání ovšem vychází většinové stanovisko, stojící na velmi zjednodušeném pohledu „čím více ingerence soudů, tím lépe“, bohužel všestranně vstříc. Posláním soudnictví má být především řešení sporů mezi jednotlivými subjekty práva; spory uvnitř jediného subjektu mají soudy řešit pouze tam, kde to zákon výslovně stanoví. Závěr většiny rozšířeného senátu však povede k tomu, že se soudní cestou budou řešit spory mezi hl. městem Prahou a jejími městskými částmi, tedy spory uvnitř jediného subjektu práva, jejichž přenesení na správní soudy zákon v oblasti územního plánování nepředpokládá.

[24] Ze všech uvedených důvodů máme tedy za to, že výrok ani odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nemohou obstát.

V Brně dne 11. června 2013

JUDr. Jakub Camrda
člen rozšířeného senátu

JUDr. Jiří Palla
člen rozšířeného senátu

JUDr. Jaroslav Vlašín
člen rozšířeného senátu