U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci navrhovatele: **Obec Dolní Dunajovice**, se sídlem Zahradní 613, Dolní Dunajovice, zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Vláda České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha 1, v řízení o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Politiky územního rozvoje České republiky 2008, schválené usnesením Vlády České republiky č. 929 ze dne 20. 7. 2009, v části 5.2, odstavec č. (106), vymezující koridor rychlostní silnice R52 „Pohořelice - Mikulov - Drasenhofen / Rakousko (E 461)“, včetně grafického znázornění rychlostní silnice R52 ve Schématech č. 5 a 12,

takto:

I. V řízení **se pokračuje.**

II. Návrh **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Navrhovateli **se vrací** soudní poplatek ve výši 1000 Kč. Tato částka bude vyplacena k rukám zástupce navrhovatele advokáta Mgr. Pavla Černého z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Návrhem ze dne 4. 11. 2010, doručeným téhož dne Nejvyššímu správnímu soudu, se navrhovatel domáhá zrušení části opatření obecné povahy - Politiky územního rozvoje České republiky 2008, schválené usnesením Vlády České republiky č. 929 ze dne 20. 7. 2009. Konkrétně navrhuje zrušení opatření obecné povahy „*v části 5.2, odstavec č. (106), vymezující koridor rychlostní silnice R52 „Pohořelice - Mikulov - Drasenhofen / Rakousko (E 461)“, včetně grafického znázornění rychlostní silnice R52 ve Schématech č. 5 a 12*“.

Navrhovatel v uvedeném návrhu blíže osvětluje, proč podle jeho názoru Politika územního rozvoje 2008 je opatřením obecné povahy. Přitom se vymezuje vůči závěrům

obsaženým v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, publikovaném pod č. 2009/2010 Sb. NSS, podle jehož právních závěrů „*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 jejího 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 nenaplňuje jeho znaky.*“.

Podle názoru navrhovatele Politika územního rozvoje České republiky 2008 naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy tak, jak byly vymezeny předchozí judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Z judikatury také vyplývá požadavek zohlednit a uplatnit vždy takový výklad a postup, který zabezpečuje maximální ochranu práv. Navrhovatel dále uvádí, že politika územního rozvoje je nástrojem územního plánování, který má blízko k územně plánovací dokumentaci a do značné míry se blíží zásadám územního rozvoje a posléze i územním plánům. Uvedené akty shodně regulují konkrétní činnosti na konkrétním území a stanovují podmínky využití území. Politika územního rozvoje upravuje konkrétní záměry na konkrétním území, kterým je území celého státu. Vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury, čímž upravuje konkrétní plochy a koridory na konkrétním území. Navíc na politiku územního rozvoje navazují jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace, pro něž je závazným podkladem. Politika územního rozvoje je opatřením obecné povahy i proto, že na ni navazující nástroje územního plánování touto formou výslovně disponují, přičemž je na místě dodržet hierarchickou strukturu i totožnost právní formy. Navrhovatel dále zdůraznil, že politika územního rozvoje je obecně závazná, resp. dopadá na blíže neurčený okruh adresátů a nemá interní povahu. Tomu ani neodpovídá proces jejího uveřejňování. Navrhovatel dále uvádí konkrétní důvody, z nichž dovozuje svou aktivní legitimaci a poukazuje na důvodnost svého návrhu.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu uvedl, že Politikou územního rozvoje České republiky 2008 se již v minulosti Nejvyšší správní soud zabýval, přičemž ve stručnosti odkázal na navrhovatelem zmiňovaný judikát, podle kterého Politika územního rozvoje České republiky 2008 není opatřením obecné povahy.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 24. 11. 2010, č. j. 4 Ao 6/2010 - 33, přerušil řízení, neboť u Ústavního soudu probíhalo řízení o ústavní stížnosti proti zmiňovanému usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, a rozhodnutí Ústavního soudu tak mohlo mít vliv na nyní posuzovanou věc. O ústavní stížnosti rozhodlo plénum Ústavního soudu usnesením ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10, které je dostupné na http://nalus.usoud.cz, tak, že ústavní stížnost byla odmítnuta. Tím odpadla překážka, pro níž bylo řízení přerušeno, a proto Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 4 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) vyslovil, že se v řízení pokračuje.

Pro nyní posuzovanou věc, kde je podle navrhovatele spornou otázka, zda Politika územního rozvoje České republiky 2008 je či není opatřením obecné povahy, byly

nicméně zaujaty jednoznačné právní závěry, které prošly testem ústavnosti v řízení před Ústavním soudem. Nejvyšší správní soud přitom neshledal žádného důvodu se od již zaujatých a vyslovených právních názorů jakkoliv odchylovat. Naopak je aplikuje i na tuto právně i skutkově podobnou věc. Nejvyšší správní soud proto zdůrazňuje, že v dalších úvahách vychází jak z usnesení ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59, tak i z usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 5/10.

Podle Nejvyššího správního soudu navrhovatel uplatňuje v podstatě totožné námitky, které již vznesl v řízení před Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 9 Ao 3/2009 a které vyjádřil i v ústavní stížnosti. S nimi se přitom vypořádal ve svém rozhodnutí jak Nejvyšší správní soud, tak i Ústavní soud.

Navrhovatel je toho názoru, že Politika územního rozvoje 2008 naplňuje materiální znaky opatření obecné povahy. Upravuje konkrétní záměry na konkrétním území, kterým je území celého státu. Vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury, čímž upravuje konkrétní plochy a koridory na konkrétním území. K těmto námitkám se vyjádřil Nejvyšší správní soud v usnesení ze dne 19. 11. 2009, č. j. 9 Ao 3/2009 - 59. Podle jeho právních závěrů *„Argumentace navrhovatelů se v tomto ohledu soustředí zejména na materiální pojetí opatření obecné povahy za použití obsáhlých citací z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 ... Rozhodujícím kritériem pro posouzení otázky, zda je Politika územního rozvoje opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s., je proto charakter Politiky z hlediska předmětu její regulace a dále pak i okruh adresátů, kterým je Politika určena. ...*

... politiku územního rozvoje upravuje stavební zákon, konkrétně část třetí, hlava III, díl 2, § 31 až § 35, a to včetně jejího obsahu, způsobu přípravy a schvalování, jakož i celého procesu vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj. Politiku územního rozvoje pořizuje pro celé území státu jako nadresortní koncepci Ministerstvo pro místní rozvoj (ve spolupráci s kraji a ostatními ústředními správními úřady) a schvaluje ji vláda (§ 34 stavebního zákona). Politika stanoví koncepční záměry územního rozvoje pro celou Českou republiku.

V návaznosti na stanovené záměry určuje Politika územního rozvoje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování ve všech shora uvedených souvislostech. Předmětem Politiky není regulace určitého přesně vymezeného území, jak je tomu u územně plánovací dokumentace. Politika má vyjadřovat vývojové záměry státu v mezinárodním kontextu a vytvářet základ pro regionální politiku na úrovni státu, a to vše v potřebné míře obecnosti. Jde tedy o koncepční nástroj, který určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování. Jejím účelem není stanovit pravidla vztahující se ke konkrétní situaci, ale stanovit obecné rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost, zajistit koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, koordinaci odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií.

Politika územního rozvoje stanovuje například republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území, vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, vymezuje území se specifickými hodnotami a také vymezuje plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury. Na této úrovni by však mělo jít vždy o vymezení

obecné se stanovením úkolů pro územní plánování tak, jako to vyplývá z hierarchie či posloupnosti jednotlivých nástrojů územního plánování.".

Ústavní soud se v této souvislosti vypořádal se související argumentací navrhovatele, která se týkala tvrzených přímých účinků a dotčení na právech a povinnostech na základě schválené Politiky územního rozvoje České republiky 2008 ve spojení se zákonem č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury. Podle názoru Ústavního soudu „*ze skutečnosti, že určité stavby jsou umisťovány v plochách a koridorech vymezených v politice územního rozvoje, neplyne bez dalšího konkrétní předmět regulace.*".

Podle názoru navrhovatele na Politiku územního rozvoje navazují jednotlivé druhy územně plánovací dokumentace, pro něž je závazným podkladem. Politika územního rozvoje je nástrojem územního plánování, který má blízko k územně plánovací dokumentaci a do značné míry se blíží zásadám územního rozvoje a posléze i územním plánům. Uvedené akty shodně regulují konkrétní činnosti na konkrétním území a stanovují podmínky využití území. Politika územního rozvoje je opatřením obecné povahy i proto, že na ni navazující nástroje územního plánování touto formou výslovně disponují, přičemž je na místě dodržet hierarchickou strukturu i totožnost právní formy. K této námitce Nejvyšší správní soud uvedl, že „*...Politika územního rozvoje nepatří dle systematiky stavebního zákona ani mezi územně plánovací podklady, jež jsou svým postavením a povahou nejobecnějším nástrojem územního plánování, ani mezi územně plánovací dokumentaci, jakožto soustavu konkretizujících nástrojů územního plánování, jimiž jsou právě zásady územního rozvoje (pro území kraje) a dále pak územní plán (pro území obce) a regulační plán (pro řešené území vymezené zásadami územního rozvoje nebo územním plánem).*

Politika územního rozvoje představuje zcela nový nástroj územního plánování, jenž stanoví priority územního rozvoje v celorepublikových a mezinárodních souvislostech. Jedná se o nástroj, který v předchozí právní úpravě ...zakotven nebyl a jeho potřebu vyvolala zejména nutnost koordinace územního rozvoje jak uvnitř státu, tak i vně v rámci evropského prostoru. To ostatně vyplývá i ze zvláštní části důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu, dle které cílem politiky územního rozvoje je řešit území České republiky v potřebných republikových a mezinárodních souvislostech s tím, že: „Tímto novým nástrojem se budou koordinovat jak jednotlivé resortní dokumenty mající dopad do území České republiky (resortní politiky, koncepce apod.), tak i zásady územního rozvoje (jako územně plánovací dokumentace krajů a jejich prostřednictvím i územně plánovací dokumentace obcí). Politika územního rozvoje bude směrnicí pro uplatňování zájmů ve využití území České republiky s ohledem na podmínky udržitelného rozvoje území a to jak pro rozhodování orgánů územního plánování, tak pro rozhodování dalších orgánů veřejné správy, mající vliv na využití území České republiky" (viz sněmovní tisk č. 998, dostupný z www.psp.cz).

Současně je třeba poznamenat, že zakotvení politiky územního rozvoje ve stavebním zákoně je odrazem transpozice požadavků obsažených ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2001/42/ES, ze dne 27. 6. 2001, o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (tzv. SEA směrnice). ...

S navrhovateli lze souhlasit v tom smyslu, že jak politika, tak zásady územního rozvoje mají strategickou povahu. V obou případech se jedná o základní nástroje územního plánování, které spolu sice vzájemně souvisejí, avšak nelze je zaměňovat.

Na rozdíl od Politiky se Zásady územního rozvoje vždy vztahují k uspořádání konkrétního správního obvodu a zpracovávají se pro celé jeho území. Jedná se sice také o koncepční dokument územního plánování, avšak o dokument, který pro konkrétní území zpřesňuje ve vztahu k Politice vymezení rozvojových oblastí a os, specifických oblastí, ploch a koridorů nadmístního významu, upřesňuje koncepci ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje; současně stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativních změn v jejich využití, a to vše s ohledem na konkrétní podmínky příslušného kraje. Na rozdíl od Politiky jsou proto Zásady územního rozvoje kraje stavebním zákonem vymezeny jako územně plánovací dokumentace a ve smyslu § 36 dost. 4 stavebního zákona se obligatorně vydávají formou opatření obecné povahy. ...

K závaznosti jednotlivých nástrojů územně plánovací dokumentace se již zdejší soud vyslovil, a to v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185, v němž se zabýval mimo jiné tím, zda obec může ve svém územním plánu vymezit plochu nadmístního významu, která není vymezena v zásadách územního rozvoje (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) nebo v územním plánu velkého územního celku. V této souvislosti konstatoval, že vymezení ploch nadmístního významu je pro pořizování územních plánů obcí závazné ve dvojím smyslu: pozitivním a negativním. V pozitivním smyslu jsou nadřazenou územně plánovací dokumentací vymezené rozvojové plochy nadmístního významu pro územní plány obcí závazné tak, že obec je povinna tyto rozvojové plochy vymezené v nadřazené dokumentaci respektovat a vymezit je i ve svém územním plánu. V negativním smyslu jsou závazné tak, že obec ve svém územním plánu nemůže vymezit rozvojové plochy nadmístního významu, které v nadřazené územně plánovací dokumentaci obsaženy nejsou. Obec je však oprávněna vymezit ve svém územním plánu rozvojové plochy místního významu volně dle svého uvážení.

Tento závěr dle citovaného rozsudku plyne ze samotné povahy a hierarchie územního plánování. „Republikové", tedy celostátní priority územního plánování a plochy a koridory republikového, tedy celostátního a mezinárodního významu [srov. § 32 odst. 1 písm. a) a d) stavebního zákona], vymezuje vláda v politice územního rozvoje. Tyto plochy a koridory jsou závazné pro zásady územního rozvoje vydávané na úrovni krajů (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Naopak kraj - a jenom kraj - může v zásadách územního rozvoje rozhodovat o vymezení ploch a koridorů nadmístního významu (§ 36 odst. 1 stavebního zákona), které jsou opět závazné pro územní plány obcí (§ 36 odst. 5 stavebního zákona). To, že o vymezení ploch nadmístního významu, s nimiž nadřazená územně plánovací dokumentace nepočítá, nesmí rozhodovat samostatně obec ve svém územním plánu, vyplývá i z definice plochy nadmístního významu obsažené v § 2 odst. 1 písm. h): plocha, která svým významem, dosahem nebo využitím ovlivní území více obcí. Obec sama nemůže přirozeně svým územním plánem stanovovat plochy, kterými by buď přímo zasáhla do územního obvodu jiných obcí nebo by je významně ovlivnila. Sousední obce ostatně mohou do schvalování územního plánu obce zasahovat pouze ve velmi omezené míře a jejich výhrady proti návrhu územního plánu spadají do kategorie pouhých připomínek (§ 50 odst. 2 stavebního zákona). Vymezení takových ploch je tedy ve výlučné kompetenci kraje nebo, pokud jde o plochy republikového nebo mezinárodního významu, vlády.

Závaznost v Politice obecně vyjádřených záměrů pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních a regulačních plánů a pro rozhodování v území ovšem neznamená a ani znamenat nemůže, že by kraje při pořizování zásad územního rozvoje automaticky převzaly do svých plánů realizaci v Politice obsažených záměrů, a to bez dalšího hodnocení jejich dopadů či zvažování možných variant. Takový postup by byl v rozporu se zvláštními právními předpisy jako je zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, nebo zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, případně zmíněná SEA směrnice komunitárního práva. Závaznost obecně formulovaných záměrů Politiky pro územně plánovací dokumentaci je nutno vyložit jako závaznost příslušných územních orgánů převzít do územně plánovací dokumentace vládou České republiky schválený koncepční záměr územního rozvoje na celostátní či mezinárodní úrovni, nikoli faktickou realizaci tohoto záměru. Pokud by obecné záměry vyjádřené v Politice, samy o sobě, bez ohledu na jejich obsahové vymezení znamenaly pro příslušné územní orgány povinnost automatické realizace, postrádal by způsob, jakým je ve stavebním zákoně upraven proces schvalování zásad územního rozvoje, územního plánu či regulačního plánu, smysl. ...

Úkoly vyplývající z napadené části Politiky územního rozvoje nepochybně směřují k orgánům vykonávajícím působnost na úseku územního plánování. Ty musí prověřit reálnost či proveditelnost záměrů vyjádřených v Politice. Teprve vyhodnocení těchto dopadů ukáže, zda je záměr obsažený v Politice proveditelný. Tyto závěry podporuje i důvodová zpráva ke kapitolám 5 a 6 Politiky územního rozvoje kde je uvedeno. „Kapitoly 5 a 6, které vymezují plochy a koridory pro rozvojové záměry dopravní a technické infrastruktury, ukládají v úkolech pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady prověřit proveditelnost, potřebnost, reálnost nebo účelnost záměrů, v úkolech územního plánování, prověřit účelnost a podmínky územní ochrany a její zajištění příslušnými nástroji územního plánování.“ Jde tedy o akt, který je adresován veřejné správě. Ta je však při jeho provádění povinna postupovat v souladu se všemi právními předpisy. Svojí povahou je Politika subordinačním nástrojem veřejné správy v oblasti územního plánování.

Politika územního rozvoje je koncepčním (nikoli realizačním) nástrojem územního plánování a představuje tak základní referenční rámec, který je závazný potud, že je třeba se v tomto rámci pohybovat a vycházet z něho při pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a při rozhodování v území (§ 31 odst. 4 stavebního zákona). Neznamená to však, že Politikou vytýčený úkol bude nutně naplněn. Jedná se o určité (strategicky jistě velmi důležité) vodítko, jakým směrem napřít další fáze územního plánování z hlediska budoucího využití území České republiky. V tomto smyslu je tedy třeba chápat závaznost Politiky, která je primárně určena orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení. Na druhou stranu je však třeba připomenout, že na přípravě návrhu Politiky participuje veřejnost prostřednictvím podávání připomínek dle § 33 odst. 4 stavebního zákona. Role veřejnosti není samoúčelná či zcela formální; jedná se o transpozici požadavku účasti veřejnosti na procesech územního plánování obsaženého v SEA směrnici (čl. 6 - konzultace), jemuž odpovídá povinnost podané připomínky zohlednit a následně návrh politiky upravit a projednat se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů (§ 33 odst. 6 stavebního zákona). Účast veřejnosti na tomto procesu proto není jen jakýmsi „kosmetickým doplňkem“, vyplývajícím z příslušné směrnice SEA. Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o interní předpis, který však s ohledem na účast veřejnosti při jeho

vzniku, jež je zákonem formalizována, nese i určitý přesah nad rámec samotné vnitřní činnosti veřejné správy.

Ostatně uvedené pojetí Politiky vyplývá i z výše citované důvodové zprávy ke stavebnímu zákonu, jakož i z důvodové zprávy k samotné Politice, kde se mimo jiné stanoví, že: „PÚR ČR je směrnicí pro činnost veřejné správy, která je při jejím provádění povinna postupovat v souladu se všemi závaznými dokumenty (např. právní předpisy, usnesení vlády, mezinárodní dohody), v PÚR ČR 2008 proto nejsou citovány obecné požadavky např. ochrany veřejných zájmů podle zvláštních právních předpisů" (viz příloha III/1 Politiky).

O výše uvedeném pojetí Politiky svědčí mimo jiné i samotné připomínky, resp. stanovisko Ministerstva životního prostředí k návrhu Politiky podle § 33 odst. 3 stavebního zákona, ... V něm je uvedeno, že priority územního plánování vymezené v Politice by měly fungovat jako základní normativy či indikátory pro kraje a měly by pro ně být závazné při jejich vlastním územním plánování. V návaznosti na to je v předmětném stanovisku dále konstatováno, že: „Má-li PÚR být skutečně politikou a nikoli jen seznamem sledovaných koridorů infrastruktury, je zcela nezbytné, aby doporučovala postupy, standardy a případně vzory uspořádání území pro nižší úrovně územního plánování. Jinými slovy, PÚR musí naznačit, nasměrovat limity a rámce pro Zásady územního rozvoje.".

Ústavní soud k těmto námitkám, vedle ztotožnění se závěry Nejvyššího správního soudu, uvedl, že *„Politika územního rozvoje není z hlediska systematiky stavebního zákona chápána jako územně plánovací dokumentace, nýbrž jako svébytný nástroj územního plánování. Z tohoto faktu však nelze implicitně dovozovat, že nemá charakter opatření obecné povahy. K tomu je zapotřebí podrobněji analyzovat ustanovení stavebního zákona a souvisejících předpisů, které definují obsahové náležitosti politiky ve srovnání s dalšími kategoriemi územně plánovací dokumentace.*". Ústavní soud v této souvislosti poukázal na § 36 a § 43 stavebního zákona. Podle Ústavního soudu *„předmět regulace politiky územního rozvoje je stanoven v § 32 stavebního zákona. Politika je podle tohoto ustanovení nástrojem územního plánování, který mimo jiné vymezuje oblasti se zvýšenými požadavky na změny v území, oblasti se specifickými problémy a hodnotami, plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury a v takto vymezených plochách, koridorech a oblastech stanoví bližší podmínky pro rozhodování. Stejně jako zásady územního rozvoje a územní plány tedy upravuje i politika územního rozvoje v patřičné míře podrobnosti konkrétní (nikoliv druhově určené) plochy a koridory. Stejně jako zásady a územní plány řeší konkrétní území, kterým je v daném případě území České republiky. Z textu stavebního zákona je tedy zřejmé, že přestože není politika územního rozvoje chápána jako jeden ze stupňů územně plánovací dokumentace, vykazuje z hlediska předmětu regulace řadu totožných znaků. Z hlediska požadavku na konkrétnost předmětu regulace není rozdíl mezi politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací jiný, než v míře podrobnosti, která je daná rozsahem území, jež politika či územně plánovací dokumentace řeší. Jestliže však dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu připouští, že předmět zásad územního rozvoje, jejichž plochy a koridory se do území promítají rovněž s určitou mírou nepřesnosti, je dostatečně konkrétní pro jejich posouzení jako opatření obecné povahy, lze totéž konstatovat i o politice územního rozvoje.*".

K argumentu, že z hlediska požadavku na konkrétnost předmětu regulace není rozdíl mezi politikou územního rozvoje a územně plánovací dokumentací jiný než v míře

podrobnosti, která je daná rozsahem území, jež politika či územně plánovací dokumentace řeší, Ústavní soud dodal, že „*právě intenzita podrobnosti je klíčová pro posouzení naplnění podmínky konkrétnosti v. obecnost předmětu regulace. Míra podrobnosti regulace u politiky územního rozvoje je - ve srovnání např. se zásadami územního rozvoje - tak nízká, že již je namístě hovořit o obecnosti předmětu regulace (ve smyslu protikladu ve vztahu ke „konkrétnosti" předmětu regulace). Co jiného, nežli určení ve stanoveném období „požadavků na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech" a „strategie a základních podmínek pro naplňování těchto úkolů" (srov. legální definici např. v § 31 odst. 1 stavebního zákona), by mělo být považováno za obecné. Dovedeno ad absurdum, existoval by zde pouze předmět regulace konkrétní (neboť stěží si lze představit méně podrobnou regulaci), pročež by podmínka konkrétnosti předmětu regulace ztrácela rozumný smysl.*" Ústavní soud v této souvislosti vyslovil závěr, že „*politika územního rozvoje je institutem odlišným a novým, a proto nelze tvrdit skutečný rozpor napadaného usnesení s dřívějšímu rozhodnutími Nejvyššího správního soudu*".

Navrhovatel dále zdůraznil, že politika územního rozvoje je obecně závazná, resp. dopadá na blíže neurčený okruh adresátů a nemá interní povahu. Tomu ani neodpovídá proces jejího uveřejňování. Rovněž k této námitce se již Nejvyšší správní soud vyjádřil tak, že „*pokud jde o druhý pojmový znak opatření obecné povahy, tj. blíže neurčený okruh adresátů, na které se má Politika vztahovat ... Dikce ... bodu ... Politiky, jehož zrušení se navrhovatelé domáhají ... však svědčí spíše o obecném shora naznačeném pojetí Politiky, nikoli o regulaci konkrétní činnosti na konkrétně vymezeném území. ...*

V návaznosti na ... stanovený záměr jsou současně určeny požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování ... Jinými slovy - Politika stejně jako její napadená část představuje předstupeň následné konkretizace jednotlivých úkolů územního plánování, jež svým obsahem vytyčuje strategické právně politické cíle, kterých má být dosaženo, resp. ke kterým je třeba směřovat.".

Ačkoliv se uvedené závěry týkaly vymezení nové paralelní vzletové a přistávací dráhy a vzletových a přistávacích prostor letiště Praha - Ruzyně, kdežto v nyní posuzovaném případě jde o vymezení silnice R 52 ve směru Pohořelice - Mikulov - Drasenhofen/Rakousko (E 461), lze je přijmout i na nyní posuzovanou věc. Zopakovat je proto v této souvislosti třeba závěry Nejvyššího správního soudu podle nichž „*jde tedy o akt, který je adresován veřejné správě. Ta je však při jeho provádění povinna postupovat v souladu se všemi právními předpisy. Svojí povahou je Politika subordinačním nástrojem veřejné správy v oblasti územního plánování. ... Nejde tedy o konkrétní regulaci určitého území s obecně vymezeným okruhem adresátů, ale o interní předpis, který však s ohledem na účast veřejnosti při jeho vzniku, jež je zákonem formalizována, nese i určitý přesah nad rámec samotné vnitřní činnosti veřejné správy.*".

Podle názoru Ústavního soudu „*na racionálně obhajitelném názoru Nejvyššího správního soudu nic nemění fakt publikace sdělení o schválení Politiky územní politiky vlády ve Sbírce zákonů. Projevuje se zde demokratizace veřejné správy, mj. v aspektu informovanosti veřejnosti o její činnosti, což se nemusí rovnat hned napadnutelnosti této činnosti před soudním orgánem. Navíc smysl informování veřejnosti v této rovině tkví i pro futuro; je zavčasu*

upozorněna, aby mohla sledovat budoucí konkretizaci Politiky územního rozvoje a v jejím rámci případně chránit svá práva.".

Navrhovatel také argumentoval tím, že z judikatury vyplývá požadavek zohlednit a uplatnit vždy takový výklad a postup, který zabezpečuje maximální ochranu práv. K tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že „*Závěr Nejvyššího správního soudu, že Politika územního rozvoje České republiky nenaplňuje žádný ze shora uvedených materiálních pojmových znaků opatření obecné povahy, však v žádném případě nezbavuje navrhovatele možnosti domáhat se soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, která má následně v Politice uvedený záměr konkretizovat. Územně plánovací dokumentací stavební zákon rozumí zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Všechny uvedené nástroje územního plánování se obligatorně vydávají formou opatření obecné povahy, což mimo jiné znamená oprávnění navrhovatelů uplatnit případné zkrácení svých práv postupem dle ustanovení § 101a soudního řádu správního. V daném případě proto nelze hovořit o odepření přístupu k soudu, jež by v konečném důsledku mohl vést k odepření spravedlnosti (denegatio iustitiae).*

V této souvislosti je také vhodné upozornit na skutečnost, že pokud by některé cíle územního plánování byly v Politice vymezeny natolik konkrétně, že by již nebylo možné hovořit o pouhém obecném záměru, ale naopak o konkrétní přesně vymezené regulaci určitého území, bylo by zajisté možné dovolat se jejího přezkumu v rámci návrhu na zrušení Zásad územního rozvoje kraje či jejich části. Je totiž nepochybné, že Politika platí a je účinná zásadně pouze ve svém zákonem vymezeném obsahu a pokud by v tomto příliš extendovala a překročila své zákonem stanovené obsahové limity (naznačené v předchozí části odůvodnění a spočívající zejména v přiměřené míře obecnosti), nemůže to být na újmu těm, vůči kterým je veřejná správa v této oblasti vykonávána, tj. fyzickým osobám a dále pak nejrůznějším právnickým osobám. Jinak řečeno - v té části, ve které by Politika vykazovala takovou míru konkrétnosti, která by překračovala základní rámec jejího zákonem vymezeného obsahu, by nebyla ve vztahu k pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a rozhodování v území závazná. Tato pojistka či záruka zákonnosti Politiky z hlediska jejího obsahu přitom odpovídá již zmíněnému charakteru politiky jako politicko právního dokumentu, jakož i hierarchii a posloupnosti jednotlivých fází procesu územního plánování.

Toliko pro úplnost Nejvyšší správní soud ještě dodává, že dospěl-li ke shora uvedenému jednoznačnému závěru, pak nepřichází v úvahu uplatnění navrhovateli připomínané zásady „in dubio pro libertate", tedy základní právní zásady, vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem, z níž vyplývá, že v pochybnostech, zda navrhovatelům svědčí právo na přístup k soudu či nikoliv, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva."

Na základě shora předestřených úvah Nejvyšší správní soud dospěl v nyní posuzovaném případě k závěru, že Politika územního rozvoje České republiky 2008 není opatřením obecné povahy, neboť z formálního a zejména ani z materiálního hlediska nenaplňuje znaky opatření obecné povahy, proti němuž je určena soudní ochrana v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s.

Lze tedy uzavřít, že v projednávané věci není dána pravomoc soudu podle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k přezkoumání návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Politiky

územního rozvoje České republiky 2008, schválené usnesením Vlády České republiky č. 929 ze dne 20. 7. 2009, v části 5.2, odstavec č. (106), vymezující koridor rychlostní silnice R52 „Pohořelice - Mikulov - Drasenhofen / Rakousko (E 461)“, včetně grafického znázornění rychlostní silnice R52 ve Schématech č. 5 a 12. Nedostatek pravomoci je svojí povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a proto Nejvyšší správní soud předmětný návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Z toho důvodu se již nezabýval dalšími námitkami, v nichž navrhovatel poukazoval na nezákonnost uvedené části Politiky územního rozvoje České republiky 2008.

Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 věty první s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut. S ohledem na skončení řízení před prvním jednáním pak Nejvyšší správní soud rozhodl analogicky podle § 60 odst. 3 věty první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, také o vrácení soudního poplatku ve výši 1000 Kč navrhovateli.

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

V Brně dne 16. března 2011

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu