

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci navrhovatelů: a) M. B., b) Doc. Ing. P. B., CSc., a V. B., c) PhDr. V. B., d) Ing. J. B., e) D. D., f) J. H. a L. H., g) Ing. I. H., MBA, h) Ing. P. H. a Mgr. K. H., ch) Ing. V. H., i) L. J. a J. J., j) Ing. M. J. a Mgr. V. J., k) M. J., l) P. K. a H. K., m) V. K., n) E. K. a L. K., o) J. K., p) E. L., q) Ing. A. M. a Ing. A. M., r) Ing. Arch. J. N., ř) M. N., s) PhDr. S. P., š) Ing. Z. S. a ak. mal. A. S., t) Ing. M. S., u) Ing. J. Š. a M. Š., v) Ing. V. Š., w) M. V. a Š. V., x) V. V., y) J. V. a S. V., z) Ing. Vá. Vi., ž) H. W., aa) Městská část Praha – Suchdol, se sídlem Suchdolské nám. 734/3, Praha – Suchdol, bb) Ústav experimentální botaniky AV ČR, se sídlem Rozvojová 263, Praha – Lysolaje, cc) Ústav fotoniky a elektroniky AV ČR, se sídlem Chaberská 57, Praha 8 – Kobylisy, dd) Ústav chemických procesů AV ČR, se sídlem Rozvojová 135, Praha - Suchdol, všichni zastoupení Mgr. Luděkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: vláda České republiky, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 4, Praha, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Politiky územního rozvoje České republiky 2008, schválené usnesením vlády ze dne 20. července 2009 č. 929,

t a k t o :

- I. Návrh se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Navrhovatelé se podáním ze dne 26. 10. 2009, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 27. 10. 2009, domáhají zrušení části opatření obecné povahy – Politiky územního rozvoje České republiky 2008 (dále také „Politika územního rozvoje“ nebo „Politika“), schválené usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009 č. 929. Schválení usnesení bylo oznámeno ve Sbírce zákonů pod sdělením č. 270/2009, jakož i v č. 4/2009 Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí.

Navrhovatelé brojí proti části (kapitole) 5. Politiky územního rozvoje „Koridory a plochy dopravní infrastruktury“, bodu č. 131 – Letiště, který je vymezen následujícím způsobem:

„L1

Vymezení:

Nová paralelní vzletová a přistávací dráha (VPD), vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha-Ruzyně.

Důvody vymezení:

Zvýšení kapacity mezinárodního letiště.

Úkoly pro územní plánování:

a) Řešit dopady rozvoje letiště Praha-Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže).

b) Řešit napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně kolejovou dopravou).“

Navrhovatelé jsou přesvědčeni a ve smyslu ustanovení § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tvrdí, že uvedený bod Politiky územního rozvoje zasahuje nezákonným způsobem do jejich práv a žádají, aby tato část Politiky územního rozvoje byla soudem zrušena. Uvádějí, že Politika územního rozvoje je dle ustanovení § 31 a 32 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), základním nástrojem územního plánování, který je závazný pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. To dle navrhovatelů mimo jiné znamená, že plochy a koridory dopravní a technické infrastruktury, obsažené ve schválené Politice, musí být převzaty do nižších úrovní územního plánování.

V úvodní části návrhu navrhovatelé popisují dosavadní skutkový stav. V části II. návrhu odůvodňují přípustnost návrhu, neboť dle jejich názoru Politika územního rozvoje, ačkoliv ji stavební zákon výslovně neoznačuje za opatření obecné povahy, naplňuje pojmové, materiální znaky tohoto institutu ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s., jak je definoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, a je proto přezkoumatelná ve správním soudnictví.

Navrhovatelé nepopírají, že se uvedený náleží týkal jiné otázky, a to zda lze za opatření obecné povahy považovat územně plánovací dokumentaci schválenou před vstupem stavebního zákona v účinnost, mají však za to, že závěry zde obsažené lze plně vztáhnout i na charakter Politiky územního rozvoje.

Navrhovatelé konstatují, že Ústavní soud dal v uvedeném nálezu plně za pravdu „materiálnímu výkladu“ institutu opatření obecné povahy, jak jej provedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Podle Ústavního soudu je materiální pojetí opatření obecné povahy v souladu se skutečností, že ani správní řád ani stavební zákon a ani soudní řád správní tento pojem obsahově nedefinují. Podle důvodové zprávy k novému správnímu řádu je cílem zavedení tohoto institutu „*dát dotčeným osobám alespoň minimální práva, jak to vyplývá z celkového trendu demokratizace veřejné správy*“. Dále Ústavní soud poukázal na svou obecnější judikaturu týkající se přístupu k soudní ochraně, podle níž „*nabízí-li se dvojitý možný výklad, je v intencích zásad spravedlivého procesu zvolit interpretaci ústavně konformní, jež poskytuje ochranu právům stěžovatele - zásada in dubio pro libertati*“ (např. II. ÚS 254/01). Ústavní soud výslovně zdůraznil také „*potřebu efektivní soudní ochrany již ve fázi územního plánování, kterou není možné plně kompenzovat v pozdějších fázích rozhodování*“. Konečně Ústavní soud uvedl, že závěry o nutnosti materiálního přístupu vyplývají i z požadavku „*mezinárodněprávně souladného výkladu*“, konkrétně

z požadavku Aarhuské úmluvy, která je na základě rozhodnutí Rady č. 2005/370/ES součástí práva Evropského společenství.

Politika územního rozvoje je ve smyslu Hlavy III. stavebního zákona spolu s územními plány jedním z nástrojů územního plánování. Z hlediska předmětu regulace je velmi blízká územně plánovací dokumentaci. To je patrné zejména ze srovnání ustanovení § 32 odst. 1 stavebního zákona, týkajícího se obsahu politiky územního rozvoje, s § 36 uvedeného zákona, který se týká obsahu zásad územního rozvoje. Politika stejně jako zásady územního rozvoje stanoví podmínky pro využití území, vymezuje území a plochy dopravní a technické infrastruktury, stanoví podmínky pro rozhodování o možných variantách řešení apod. Předmětem Politiky, stejně jako územních plánů, je tedy regulace konkrétních činností na konkrétně vymezeném území (obec, kraj či stát), obsahuje konkrétní podmínky využití území, včetně stanovení ploch pro koridory dopravní a technické infrastruktury. Jedná se tedy o správní akt s konkrétně vymezeným obsahem.

Politika územního rozvoje jako nástroj územního plánování je ve smyslu § 31 odst. 4 závazným podkladem pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Nezavazuje tedy pouze kraje a obce jako pořizovatele zásad územního rozvoje a územních a regulačních plánů, ale všechny subjekty, které vstupují do území regulovaného Politikou územního rozvoje (stavební úřady, stavebníky, apod.). Okruh adresátů politiky územního rozvoje je tedy neurčitý, obecně vymezený. I v tomto ohledu splňuje Politika materiální znaky opatření obecné povahy, jak byly vymezeny ve shora uvedené judikatuře Nejvyššího správního soudu, jakož i judikatuře Ústavního soudu.

K aktivní legitimaci navrhovatelů se uvádí, že navrhovatelé 1 - 30 [a) až ž), pozn. Nejvyššího správního soudu] - fyzické osoby jsou vlastníci nemovitostí, jejichž vlastnické právo bude dotčeno záměrem výstavby Nové paralelní vzletové a přistávací dráhy (VPD), vzletových a přistávacích prostor (VPP) letiště Praha-Ruzyně, jehož územní ochrana je založena bodem č. 131 Politiky územního rozvoje. Všichni uvedení navrhovatelé jsou vlastníky nemovitostí v k. ú. Litovice, Nebušice, Lysolaje, Suchdol, Sedlec, Vokovice a Svárov u Unhoště, které budou dotčeny hlukem z provozu dráhy, a to v takové míře, že budou překračovány maximální hygienické limity hluku, stanovené na základě § 30 a následujících zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Nemovitosti navrhovatelů se totiž budou s největší pravděpodobností nacházet v tzv. ochranném hlukovém pásmu letiště (OHPL), které bude stanoveno na základě § 31 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb. (pozn. v současné době provozovatel letiště připravuje návrh OHPL letiště Praha - Ruzyně). Přičemž ve všech minulých a i ve stávající územně plánovací dokumentaci se nachází tyto nemovitosti v území s funkčním využitím pro bytovou funkci bez omezení z hlediska vlivu provozu letiště. Důsledkem této skutečnosti, tedy, že se určitá nemovitost nachází v ochranném hlukovém pásmu letiště, je významné omezení vlastnického práva jeho vlastníka. Jak vyplývá z § 31 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., v krajním případě se může jednat až o vyvlastnění nemovitosti. Jeden z pozemků ve vlastnictví prvního navrhovatele se nachází přímo v území, na kterém by dle dostupných podkladů s největší pravděpodobností byla realizovaná část stavby

nové dráhy v Praze - Ruzyni. Pro něj schválení bodu 131 Politiky územního rozvoje znamená přímo hrozbu vyvlastnění.

Vedle zásahu do vlastnického práva navrhovatelé poukazují na hrozbu poškozování zdraví v důsledku výstavby a provozu nové dráhy. Nejvyšší přípustné hygienické limity hlukové zátěže jsou v právním řádu stanoveny proto, aby byla definována hranice, do níž lze ještě považovat obtěžování hlukem za relativně zdraví neškodné. Tomu odpovídá i definice hluku uvedená v § 30 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, kde je explicitně řečeno, že hlukem je „*zvuk, který může být škodlivý pro zdraví a jehož hygienický limit stanoví prováděcí předpis*“. Jestliže se v důsledku výstavby nové dráhy předpokládá vytvoření ochranného hlukového pásma, v němž budou překračovány maximální hygienické limity hluku, lze očekávat, že se tato skutečnost projeví negativně na zdraví navrhovatelů.

Množství odborných studií prokazuje, že hluk představuje v současnosti jeden z nejvýznamnějších zdrojů obtěžování lidského života a v mnoha případech i bezprostřední riziko pro lidské zdraví. Primárně jde samozřejmě o přímé poškozování sluchových orgánů, prokázány jsou však i nezanedbatelné sekundární dopady např. na kardiovaskulární a imunitní systém a celkové duševní i tělesné zdraví v důsledku rušení, nedostatku spánku apod. Tzv. nespecifické (mimosluchové) účinky hluku ovlivňují celou řadu dalších aspektů lidského života, mj. emocionální rovnováhu, stres, pracovní aktivitu, resp. únavu, kvalitu odpočinku, jednání v sociálních vztazích, průběh nemocí, jejichž primární příčina s hlukovou zátěží nesouvisí atd. Většina navrhovatelů se účastnila přípravy Politiky, ve formě zaslání nesouhlasných připomínek k bodu 131, ať již v písemné formě, e-mailem či prostřednictvím podpory připomínek místních občanských sdružení, které se problematikou zabývají. Z těchto skutečností odvozují navrhovatelé svoji aktivní legitimaci k podání návrhu.

Navrhovatelé 32 - 34 [navrhovatelé bb), cc) a dd), pozn. Nejvyššího správního soudu], jsou právnické osoby – veřejně výzkumné instituce, zřízené na základě zákona č. 341/2005 Sb. Jako takové jsou nositelé vlastnického práva k nemovitostem, s nimiž hospodaří. Jedná se povětšinou o stavby na pozemcích, které jsou dle § 30 odst. 3 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, chráněné před imisemi hluku, přesahujícími maximální hygienické limity. Nemovitosti těchto navrhovatelů budou rovněž zahrnuty ve shora popsáném ochranném hlukovém pásmu. Z tohoto důvodu dovozují tito navrhovatelé svoji aktivní legitimaci k podání návrhu. Uvedení navrhovatelé se rovněž účastní procesů týkajících se přípravy výstavby nové vzletové dráhy v Praze-Ruzyni. Jmenovitě podali připomínky k procesu EIA – posouzení záměru Paralelní RWY 06R/24L, letiště Praha Ruzyně dle zákona č. 100/2001 Sb., který v současné době probíhá.

Navrhovatel 31 [navrhovatel aa), pozn. Nejvyššího správního soudu] je městská část hl. města Prahy. Realizací záměru nové dráhy by došlo k rozšíření stávajícího ochranného hlukového pásma letiště na území městské části, takže by oproti současnému stavu bylo součástí pásma i její zastavěné území. Přičemž ve všech minulých a i ve stávajícím územním plánu sídelního útvaru hl.m. Prahy se nachází obytné nemovitosti v území s funkčním využitím pro bytovou funkci bez omezení z hlediska

vlivu stávajícího a ani případného budoucího provozu letiště. Realizací drah by byla bezprostředně ohrožena kvalita života na území městské části a zhoršení životního prostředí. Právní postavení městské části je vymezeno zejména ustanovením § 3 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze (dále jen „ZHMP“), ve spojení s § 1 a přílohou č. 1 vyhlášky č. 55/2000 Sb., o hl. m. Praze, kterou se vydává Statut hlavního města Prahy (dále jen „Statut“). Podle § 3 odst. 2 ZHMP městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Z toho je zřejmé, že městské části jsou nositeli práv a povinností, a to v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem.

Navrhovatel uplatnil k návrhu Politiky územního rozvoje následující připomínky a návrhy:

- nesouhlasí s vymezením bodu 131 návrhu Politiky územního rozvoje,
- upozornil na probíhající proces EIA podle zákona č. 100/2001 Sb., který byl zahájen v roce 2007 a dosud nebyl ukončen, neboť Ministerstvo životního prostředí požaduje doplnit dokumentaci záměru tak, aby mohly být kvalifikovány negativní vlivy stavby na životní prostředí, včetně vymezení území pro zřízení ochranných pásem. Dále ministerstvo požaduje jednoznačné stanovení kapacity a limity záměru, prověření variant záměru, včetně varianty přesunu nákladní letecké dopravy na jiné letiště,
- poukazuje na negativní vlivy záměru na životní prostředí, zejména co se týče překračování maximálních limitů hluku,
- navrhuje obecnější znění bodu 131 návrhu Politiky územního rozvoje, tak aby bylo možné srovnat a posoudit v úvahu přicházející varianty zvýšení kapacity letecké dopravy.

Argumentaci týkající se své aktivní legitimace k podání návrhu doplnit navrhovatel 31 odkazem na rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. října 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62.

Pokud jde o samotné důvody návrhu, domáhají se navrhovatelé soudního přezkumu ve smyslu kroků 3 až 5 tzv. algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, jak je vymezil zdejší soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98. Námitky navrhovatelů směřují do způsobu, jakým byla Politika územního rozvoje vydána, do jejího obsahu, konkrétně do bodu 131, který je dle jejich názoru v rozporu s hmotným právem.

Bod 131 Politiky územního rozvoje byl schválen, aniž by se toto rozhodnutí opíralo o zákonem stanovené podklady, zejména o řádně a v souladu s požadavky zákona č. 100/2001 Sb. provedené hodnocení vlivů návrhu na životní prostředí (SEA), v jehož rámci by byly vyhodnoceny vlivy záměru nové vzletové a přistávací dráhy a prostor Letiště Praha- Ruzyně na životní prostředí.

Územně plánovací dokumentace nižších stupňů, která zahrnovala vymezení ploch pro novou dráhu v Praze - Ruzyni, byla Nejvyšším správním soudem opakovaně rušena, právě z důvodu porušení zákona č. 100/2001 Sb. (chybně provedené či vůbec neprovedené hodnocení SEA). V současné době neexistuje žádná platná územně plánovací dokumentace, z níž by mohlo zakotvení bodu 131 vycházet.

V důsledku toho bylo odpůrcem přijato rozhodnutí o vymezení plochy pro záměr nové dráhy, aniž by byly řádně zjištěny a vyhodnoceny jeho vlivy na životní prostředí a případně srovnány v úvahu přicházející alternativy. Vzhledem k tomu, že Politika územního rozvoje je dle stavebního zákona závazným podkladem pro územně plánovací dokumentaci, je povinností zpracovatele zásad územního rozvoje, územních či regulačních plánů automaticky převzít záměr nové dráhy do územně plánovací dokumentace, i kdyby se následně v řádně provedeném hodnocení vlivů této územně plánovací dokumentace na životní prostředí prokázalo, že vlivy tohoto záměru představují neakceptovatelný zásah do životního prostředí a práv dotčených osob, případně, že existují vhodnější alternativní řešení. Tímto způsobem odpůrce omezil prostor pro hledání optimálního řešení ve smyslu srovnání územních variant v jiných lokalitách, které by bylo provedeno v rámci zákonem stanovených postupů územního plánování. Znemožnil také řádně provedení procesů hodnocení vlivů na životní prostředí (SEA).

Součástí Politiky je i její Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj ve smyslu ustanovení § 33 stavebního zákona. Vzhledem k tomu, že Politika splňuje definiční znaky koncepce ve smyslu ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb., muselo být při její přípravě provedeno hodnocení SEA. Z toho mimo jiné vyplývá, že Ministerstvo životního prostředí vydává v souladu s § 34 odst. 1 písmeno c) stavebního zákona v návaznosti na ustanovení § 10g zákona č. 100/2001 Sb. závěrečné stanovisko, bez něhož nelze Politiku územního rozvoje schválit. Účelem tohoto stanoviska je kvantifikovat a popsat vlivy jednotlivých záměrů obsažených v návrhu Politiky územního rozvoje na životní prostředí, zvážit případná variantní řešení a navrhnout zmírňující či kompenzační opatření. Nutno konstatovat, že zpracované vyhodnocení v tomto úkolu ve vztahu k záměru nové vzletové a přistávací dráhy v Praze – Ruzyni zcela selhává. Obsahuje pouze slovní popis obecných problémů provozování letiště ve vztahu k životnímu prostředí, potencionální negativní vlivy v podstatě nijak nekvantifikuje, nezvažuje varianty záměru a jediné opatření, které navrhuje, se netýká letového provozu samotného, ale pouze napojení letiště na MHD. Z obecného znění Vyhodnocení si nelze učinit představu o počtu obyvatel a rozsahu území zasaženého nadlimitním hlukem, ani o hladinách hluku, kterými budou obyvatelé v okolí letiště zasaženi. V daném případě tak ani nelze tvrdit, že se fakticky jedná o vyhodnocení vlivů záměru na životní prostředí, protože se zde žádné vlivy ani nehodnotí, ale jejich řešení se přesouvá do budoucnosti. To je zcela nepřijatelný způsob rozhodování, uvědomíme-li si, že schválením Politiky je fakticky rozhodnuto o tom, „zda“ bude v ní obsažený záměr realizován. V následujících fázích územního plánování se bude již jednat pouze o zpřesňování umístění záměru a jeho stavebního provedení. K samotnému vyhodnocení vydalo Ministerstvo životního prostředí nesouhlasné kritické hodnocení. Konkrétně k bodu 131 Politiky uvedlo: *„19. Z hlediska vlivů na životní prostředí obyvatel se jeví jako velmi problematické zařazení článku (131) do návrhu PUR především z důvodu nedostatečného vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví. Nebyly posouzeny varianty bez nové RWY letiště Ruzyně s využitím jiných letišť.“*

Navrhovatelé jsou si vědomi judikatury zdejšího soudu, ze které vyplývá, že úkolem soudu v rámci přezkumu územně plánovací dokumentace (opatření obecné povahy) není zjišťovat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití, je však povinen k návrhu dotčené osoby přezkoumat postup pořizovatele tohoto procesu. V daném případě navrhovatelé nepožadují, aby soud

rozhodoval o vhodnosti výstavby nové vzletové a přistávací dráhy v Praze - Ruzyni, ale aby přezkoumal rozhodovací proces odpůrce, který si před schválením Politiky neopatřil základní požadované informace o vlivu tohoto záměru na životní prostředí, jak požaduje zákon č. 100/2001 Sb.

Za pozornost rovněž stojí skutečnost, jakým způsobem se Ministerstvo pro místní rozvoj (jako předkladatel Politiky) vypořádalo s negativní stanoviskem Ministerstva pro životní prostředí: „MMR společně s MD nesouhlasí podmínit rozhodování o dalším rozvoji letiště Ruzyně výhradně výsledkem ekologického posouzení...MMR nesouhlasí spolu s MD s návrhem MŽP, tj. na uložení úkolu prověřit variantu bez nové vzletové a přistávací dráhy s přesunem leteckého terminálu pro nákladní popř. i část osobní dopravy na jiné letiště (např. Vodochovy, Milovice). MŽP nepřísluší řešení koncepce letecké dopravy, navíc rozšíření letiště Ruzyně je zakotveno i ve schválené PÚR ČR z roku 2006“. Takto pojaté odůvodnění zamítnutí námitek nelze považovat za dostatečné.

Nedostatečné hodnocení vlivů na životní prostředí způsobuje nezákonnost Politiky samotné, zcela ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 185 cit: „Lze tedy shrnout, že v procesu posuzování vlivů na životní prostředí, jakož i při vyhodnocení vlivu územního plánu na udržitelný rozvoj území došlo k závažným pochybením ze strany odpůrce, ale i ze strany posuzovatele, který předložil vadné vyhodnocení vlivů na životní prostředí, a také ze strany krajského úřadu, který vadné vyhodnocení akceptoval a vydal na jeho základě soubhlasné stanovisko. Tyto vady pak svědčí o zcela formálním přístupu uvedených osob a orgánů a o nepochopení či ignoranci smyslu a významu procedury posuzování vlivů na životní prostředí a vyhodnocení vlivu na udržitelný rozvoj území. Základním cílem územního plánování je přitom právě vytváření předpokladů pro udržitelný rozvoj území (srov. důvodovou zprávu k návrhu stavebního zákona, str. 123, sněmovní tisk č. 998, Poslanecká sněmovna 2002 - 2006, dostupné na www.psp.cz). Navrhovatel a nepochybně i další osoby z řad veřejnosti byli těmito pochybeními při přípravě a vydávání územního plánu zkráceni na svých právech“.

Podobně hodnotí dopady nezákonně provedeného procesu hodnocení vlivů na životní prostředí i judikatura Ústavního soudu, cit: „Účelem zákona o posuzování vlivů na životní prostředí bylo vytvořit účinný preventivní systém hodnocení vlivů na životní prostředí jako nástroj pro komplexní systémové zkoumání důsledků navrhovaných projektů na životní prostředí a zajistit tak, aby v rozhodovacích procesech byly zvažovány zájmy ochrany životního prostředí“ (In: usnesení pléna Ústavního soud z 12. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 24/2000, Sb. n. u. US sv. č. 24 usnes. č. 37 str. 535).

V důsledku nezákonně provedeného posouzení budou muset navrhovatelé strpět (po uvedení nové dráhy do provozu) překračování maximálních hygienických limitů hluku stanovených zákonem č. 258/2000 Sb. a nařízením vlády č. 148/2006 Sb. Při projednávání návrhu Politiky a v rámci Vyhodnocení jejich vlivů na udržitelný rozvoj nebyly zohledněny dopady způsobu využití území uvedené v bodě 131 politiky na zatížení území, ochranu lidského zdraví a související zásahy do práv navrhovatelů. Odpůrce se nezabýval otázkou dodržení či překročení nejvyšších přípustných hodnot hluku, ani otázkou dopadů realizace nové letové dráhy na úroveň znečištění ovzduší, ani zvýšením zatížením území osobní a nákladní dopravou, kterou bude nová letová dráha a navýšení kapacity letiště generovat. Tím se kromě porušení zákona č. 100/2001 Sb.

dopustil také porušení ustanovení § 12 a § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění, která se promítají do cílů a účelů stavebního zákona, zakotvených v ustanovení § 2 odst. 1 písmeno d), f), k) a l).

Zároveň došlo k porušení ústavně zaručených práv navrhovatelů na ochranu zdraví, soukromí a příznivé životní prostředí, neboť zákon č. 17/1992 Sb. provádí ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Další důvod nezákonnosti Politiky spatřují navrhovatelé ve skutečnosti, že zařazení bodu 131 do Politiky není odůvodněno žádnou koncepcí schvalovanou ministerstvy a jinými ústředními správními orgány. Z ustanovení § 31 stavebního zákona vyplývá, že jedním z úkolů Politiky je koordinace resortních koncepcí, a proto je stanovení ploch a koridorů v Politice v některých případech odůvodněno existující resortní koncepcí. Rozhodnutí odpůrce o zařazení bodu 131 do Politiky však z žádné resortní koncepce nevyplývá. Z dopisu Ministerstva dopravy ze dne 27. 8. 2009, č. j. 559/2009-220-SP2, je zřejmé, že záměr výstavby nové dráhy v Praze - Ruzyni se opírá pouze o dva koncepční dokumenty, přičemž jedním z nich je samotná Politika, druhým je pak dokument - Dopravní politika České republiky pro léta 2005 - 2013, který však umístění nové vzletové a přistávací dráhy výslovně neřeší. Obsahuje totiž pouze obecné úkoly jako např. připravit podmínky pro řešení kongescí na letišti Praha - Ruzyně jeho dalším rozvojem a rozložením letecké dopravy blíže ke konečnému místu určení, vytvářet podmínky pro investiční rozvoj zaměřený na rozšíření, rekonstrukci a modernizaci areálu letiště Praha - Ruzyně. Z takto stanovených cílů nevyplývá, že se jedná o stavbu nové vzletové a přistávací dráhy, a proto ani nebylo provedeno hodnocení SEA. Za relevantní podklad nelze považovat ani usnesení vlády České republiky ze dne 17. 5. 2006, č. 561, kterým byla schválena Politika územního rozvoje České republiky 2006, na které Politika odkazuje. Jedná se o koncepci přijatou před účinností stavebního zákona, která nemá charakter opatření obecné povahy, neboť se jedná o řadové usnesení vlády, které zavazuje pouze ústřední správní úřady.

V České republice zcela chybí představa státu o budoucnosti letecké dopravy, zformulovaná v koncepčním dokumentu, není zřejmé, jakou má stát představu o roli České republiky v evropských souvislostech letecké dopravy, jaké jsou očekávané objemy jak nákladní, tak osobní letecké dopravy. Neexistuje žádná koncepce, která by řešila kumulaci negativních vlivů na životní prostředí, pokud se bude např. realizovat záměr rozšíření letiště ve Vodochodech apod.

Navrhovatelé upozorňují na to, že všechny schválené územně plánovací dokumentace, které obsahovaly vymezení využití území pro stavbu nové dráhy v Praze - Ruzyni, byly zrušeny v rámci přezkumného řízení Nejvyšším správním soudem. Jedná se zejména o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006 - 74, kterým byla zrušena část usnesení Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 20. 10. 2005, č. 31/16, bod II., v části týkající se změny č. Z 939/05. Předmětem této změny byla mimo jiné realizace nové letové dráhy RWY 06R/24L v prostoru letiště Ruzyně. Jedním z důvodů byla skutečnost, že v průběhu jeho přípravy nebyly vyhodnoceny vlivy tohoto záměru na životní prostředí postupem podle zákona č. 100/2001 Sb. či podle předchozí právní úpravy dané zákonem č. 244/1992 Sb.

Dále se jedná o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008 - 62, jímž došlo ke zrušení opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým se vydává změna Z 1000/00 Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, schváleného usnesením Zastupitelstva hlavního města Prahy č. 18/51 ze dne 19. 6. 2008, mj. v části týkající se letové dráhy Letiště Ruzyně RWY 06R/24 L. I v tomto případě bylo jedním ze zrušujících důvodů porušení povinnosti ustanovení § 10i zákona č. 100/2001 Sb., neboť pořizovatel územního plánu nenechal posoudit vliv skutečně prováděných změn na životní prostředí dle uvedeného zákona.

Konečně Politika nesplňuje ani poslední pátý krok algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, a to požadavek na proporcionalitu zásahu do práv dotčených osob, tedy vhodnosti s ohledem na sledovaný cíl a zejména ve vztahu k oprávněnosti míry a rozsahu zásahů. Odpůrce nemá žádnou představu o rozvoji letecké dopravy v České republice a o jejích limitech, která by se odrazila v některé ze schválených koncepcí a strategií. V žádném z předcházejících procesů územního plánování nevyhodnotil vlivy záměru na životní prostředí, neučinil tak ani při vypracování Politiky, nesrovnal tento záměr s jeho variantami, přesto však rozhodl o včlenění bodu 131 do Politiky. Tímto způsobem nepřiměřeně zasáhl do práv navrhovatelů, kteří budou negativními vlivy nové dráhy v Praze – Ruzyni dotčeni zejména na svém právu vlastnickém a nedostal tak požadavku zásady proporcionality definované v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120.

Odpůrce se k podanému návrhu věcně nevyjádřil. Přípisem ze dne 4. 11. 2009, č. j. 18348/09 KVÚ+18349/09 KVÚ, předseda vlády pouze sdělil, že zmocňuje ministra pro místní rozvoj, aby jménem vlády v dané věci v soudním řízení jednal; současně uvedl, že prostřednictvím veřejné datové sítě zasílá požadovanou dokumentaci, která se týká vládou schválené Politiky územního rozvoje, a to v podobě, v jaké byla vládě předložena a vládou schválena. Tato dokumentace byla Nejvyššímu správnímu soudu doručena dne 9. 11. 2009 a obsahuje následující: návrh Politiky územního rozvoje, přílohy podle § 34 odst. 1 stavebního zákona ke schválení Politiky územního rozvoje, vypořádání připomínek veřejnosti, vyhodnocení vlivů Politiky územního rozvoje na životní prostředí, hodnocení vlivů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti, vyhodnocení vlivů Politiky územního rozvoje na udržitelný rozvoj území.

Před posouzením důvodnosti návrhu se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval tím, zda jsou v projednávané věci splněny procesní podmínky řízení. Tím je, v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu sedmého soudního řádu správního, spolu s dalšími podmínkami vyplývajícími z ustanovení § 101a s. ř. s., existence předmětu řízení - opatření obecné povahy, které by bylo možno ve smyslu uvedeného ustanovení podrobit přezkumu. Nejvyšší správní soud se proto v projednávané věci nejprve musel zabývat otázkou, zda Politika územního rozvoje, pořizována a schvalována dle ustanovení § 31 až 35 stavebního zákona, je opatřením obecné povahy ve smyslu ustanovení § 101a s. ř. s.

K tomu, co je třeba rozumět opatřením obecné povahy, se vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaném pod č. 740/2006 Sb. NSS (veškerá zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Vycházel přitom z nedostatku definičních znaků,

s výjimkou negativního vymezení v § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), kde je uvedeno, že závazné opatření obecné povahy není právním předpisem ani rozhodnutím. Na půdorysu této právní úpravy pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně vymezeným předmětem a s obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Zároveň vysvětlil, že k posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy, je nutno přistupovat materiálně.

V návaznosti na to potom Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 18. 7. 2006, č. j. Ao 1/2006 - 74, publikovaném pod č. 968/2006 Sb. NSS, konstatoval, že je tedy nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává; námitku odpůrce, že stavební zákon č. 50/1976 Sb. změnu územního plánu za opatření obecné povahy neoznačuje, proto označil ze licho s tím, že ze zákonného vymezení územního plánu je zjevná jak konkrétnost předmětu (územním plánem obce se řeší využití určitého území), tak i obecnost adresátů (řešení se vztahuje ke konkrétnímu území, ale nikoliv ke konkrétním osobám; v tomto smyslu bude naopak dopadat na každého, kdo bude chtít v místě regulovaném tímto územním plánem stavět, tj. na množinu osob vymezenou druhovými znaky).

Pojmovými znaky opatření obecné povahy jsou tedy konkrétnost předmětu, který dané opatření upravuje, a obecnost adresátů, na které dopadá, přičemž z hlediska přípustnosti podaného návrhu je nutné současné splnění obou uvedených znaků.

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 (veškerá zde citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>). O materiálním pojetí opatření obecné povahy však není od vydání uvedeného nálezu, který zrušil rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 13. 3. 2007, č. j. 3 Ao 1/2007 - 44, žádných pochyb. 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. Z tohoto úhlu pohledu posuzoval Nejvyšší správní soud charakter napadeného aktu.

Úvodem je nutno konstatovat, 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 (zákoně č. 50/1976 Sb.) 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).

Jak již bylo naznačeno výše – 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.

Navrhovatelé dovozují konkrétnost předmětu regulace z obsahové blízkosti Politiky k územně plánovací dokumentaci, což vyvozují ze srovnání obsahu politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje s tím, že politika stejně jako zásady územního rozvoje stanoví podmínky pro využití území, vymezuje území a plochy

dopravní a technické infrastruktury, stanoví podmínky pro rozhodování o možných variantách řešení apod. Předmětem Politiky, stejně jako územních plánů, je tedy regulace konkrétních činností na konkrétně vymezeném území (obec, kraj či stát), obsahuje konkrétní podmínky využití území, včetně stanovení ploch pro koridory dopravní a technické infrastruktury. Jedná se tedy o správní akt s konkrétně vymezeným obsahem.

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 odst. 4 stavebního zákona se obligatorně vydávají formou opatření obecné povahy.

Pokud jde o druhý pojmový znak opatření obecné povahy, tj. blíže neurčený okruh adresátů, na které se má Politika vztahovat, navrhovatelé uvedli, že Politika územního rozvoje je jako nástroj územního plánování ve smyslu § 31 odst. 4 závazným podkladem pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Nezavazuje tedy pouze kraje a obce jako pořizovatele zásad územního rozvoje a územních a regulačních plánů, ale všechny subjekty, které vstupují do území regulovaného Politikou územního rozvoje (stavební úřady, stavebníky, apod.). Okruh adresátů politiky územního rozvoje je tedy neurčitý, obecně vymezený.

Dikce samotného bodu 131 Politiky, jehož zrušení se navrhovatelé domáhají tj.:

„L1

Vymezení:

Nová paralelní vzletová a přistávací dráha (VPD), vzletové a přistávací prostory (VPP) letiště Praha-Ruzyně.

Důvody vymezení:

Zvýšení kapacity mezinárodního letiště.

Úkoly pro územní plánování:

- a) Řešit dopady rozvoje letiště Praha-Ruzyně na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže).*
- b) Řešit napojení letiště na další druhy dopravy (přednostně kolejovou dopravou).“*

však svědčí spíše o obecném shora naznačeném pojetí Politiky, nikoli o regulaci konkrétní činnosti na konkrétně vymezeném území. Ostatně i sami navrhovatelé v návaznosti na lokalizaci svých nemovitostí pouze hypoteticky dovozují své dotčení hlukem z provozu nové dráhy s tím, že se s největší pravděpodobností jejich nemovitosti budou nacházet v tzv. ochranném hlukovém pásmu letiště.

Obsahem citované části Politiky je záměr vlády České republiky zvýšit kapacitu mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, a to o novou paralelní vzletovou dráhu a vzletové a přistávací prostory. V návaznosti na takto stanovený záměr jsou současně určeny požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování, a to mimo jiné řešit dopady rozvoje letiště na územní rozvoj dotčených obcí (zejména hlukové zátěže). 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.

Druhý pojmový znak opatření obecné povahy navrhovatelé dovozují ze závaznosti Politiky pro územně plánovací dokumentaci. 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 dvojnásobném 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.

Výše uvedené je třeba *mutatis mutandis* vztáhnout i na nyní projednávanou věc.

Jak již bylo uvedeno, zařazení bodu 131 do Politiky vyjadřuje záměr vlády České republiky zvýšit kapacitu mezinárodního letiště Praha - Ruzyně, nicméně vyhodnocení dopadů tohoto záměru na územní rozvoj dotčených obcí bude úkolem dalších fází územního plánování. 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 samoučelná 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 povinná 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, které je obsahem navrhovateli přiloženého CD (viz vypořádání stanovisek ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů). 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 úroveň územního plánování. Jinými slovy, PÚR musí naznačit, nasměrovat limity a rámce pro Zásady územního rozvoje.“

Na základě shora předestřčených úvah Nejvyšší správní soud dospěl 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 dle ustanovení § 101a s. ř. s.

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 nejruznějším právníckým 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.

Lze tedy uzavřít, že v nyní projednávané věci není dána pravomoc soudu podle ustanovení § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k přezkoumání návrhu na zrušení bodu 131 Politiky územního rozvoje 2008 (schválené usnesením vlády ze dne 20. 7. 2009 č. 929) v řízení podle ustanovení § 101a a následujících s. ř. s. Nedostatek pravomoci je svojí povahou neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a Nejvyšší správní soud proto předmětný návrh podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Nejednal-li soud pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení ve věci samé, nebyl žádný důvod pro postup dle ustanovení § 49 s. ř. s., neboť jednání soudu je určeno k projednání a rozhodnutí věci samé (§ 49 odst. 1, § 51 odst. 1 ve vazbě na § 53 odst. 1 s. ř. s.). Kasační soud se proto ani nevyjadřoval k žádosti zástupce navrhovatelů Mgr. Ludka Šikoly o udělení výjimky z ustanovení Čl. 8 odst. 1 Usnesení představenstva České advokátní komory č. 6/1998, doručené zdejšímu soudu dne 12. 11. 2009 ve věci ustanovení Mgr. Pavla Douchy zástupcem pro jednání u Nejvyššího správního soudu.

Obdobně se Nejvyšší správní soud nevyjadřoval ani k ostatním námitkám navrhovatelů, neboť návrh jako celek odmítl pro nedostatek podmínek řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3, větu první, s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

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

V Brně dne 18. listopadu 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu