

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudců JUDr. Kateřiny Šimáčkové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelů: **a) V. B.**, **b) J. B.**, **c) E. B.**, **d) J. D.**, **e) Mgr. A. Hx.**, **f) A. H.**, **g) M. K.**, **h) M. N.**, **i) J. P.**, **j) M. Px**, **k) M. P.**, **l) Z. S.**, **m) J. M.**, navrhovatelé ad a) - m) zastoupeni Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Zlínský kraj**, se sídlem třída Tomáše Bati 21, Zlín, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, Zásad územního rozvoje Zlínského kraje, v části týkající se koridoru E09 pro elektrické vedení Slušovice - Slavičín, VVN + TR110 kV/22 kV, schváleného usnesením Zastupitelstva Zlínského kraje č. 0761/Z23/08 ze dne 10. 9. 2008,

takto:

I. Návrh **se zamítá**.

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

Odůvodnění:

[1] Navrhovatelé se svým návrhem domáhají podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), zrušení části opatření obecné povahy, Zásad územního rozvoje Zlínského kraje, týkající se koridoru E09 pro elektrické vedení Slušovice - Slavičín, VVN + TR110 kV/22 kV (dále jen „napadené opatření obecné povahy“).

Obsah návrhu

[2] Navrhovatelé se úvodem svého návrhu zabývali odůvodněním své aktivní legitimace. Všichni navrhovatelé jsou vlastníky či spoluvlastníky nemovitostí v k. ú. Dolní Lhota u Luhačovic v rámci či v blízkosti koridoru E09, v němž je plánováno vedení velmi vysokého napětí (VVN) Slušovice – Slavičín. Navrhovatelé tedy namítají zásah do svého

vlastnického práva již napadeným opatřením obecné povahy, neboť sama skutečnost, že se nemovitosti nacházejí v plánovaném koridoru pro elektrické vedení, snižuje jejich tržní hodnotu. Dále navrhovatelé a), b), c), d), e), g), h), k), l) a m) namítají dotčenost práva na soukromý a rodinný život, na zdraví a na příznivé životní prostředí, neboť ve svých nemovitostech pobývají se svými rodinami a využívají je pro zlepšení svého zdraví (poukazují na lázeňský a rekreační potenciál lokality, který bude po výstavbě vedení velmi vysokého napětí pro ně „zcela ztracen"). Navrhovatelé b), d) a m) kromě dotčení výše uvedených práv poukazují také na své právo na podnikání, k němuž své nemovitosti využívají.

[3] Navrhovatelé založili za účelem ochrany svých zájmů Občanské sdružení přátelé krajiny Dolní Lhota – Lipska u Luhačovic, které v roce 2007 aktivně vystupovalo proti plánovanému vedení v souvislosti s přípravou zásad územního rozvoje a dříve také v řízení o umístění stavby vedení VVN. Dále byli navrhovatelé aktivní i v souvislosti s aktualizací zásad územního rozvoje v roce 2010.

[4] Navrhovatelé však nepodali připomínky dotčených vlastníků, protože lhůta pro podání připomínek běžela v době od 30. 5. do 21. 7. 2008, kdy navrhovatelé z důvodu dovolených opomenuli pravidelně kontrolovat úřední desku a o běžící lhůtě se včas nedověděli. Navrhovatelé uvádějí, že dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudku sp. zn. 8 Ao 5/2010) nemusí mít nepodání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování zásad územního rozvoje na aktivní legitimaci vliv. Navrhovatelé sice nepodali připomínky proti návrhu napadeného opatření obecné povahy, ale o jeho přípravu se v dřívějších fázích aktivně zajímali. Navrhovatelé byli schválením napadeného opatření obecné povahy zkráceni na svých právech ve smyslu § 101a odst. 1 s. ř. s. Navrhovatelé rovněž uvádějí, že naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost" podle čl. 2 odst. 4 a 5 Úmluvy publikované pod č. 124/2004 Sb. m. s., o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, (tzv. „Aarhuská úmluva"), a proto mají právo na přístup k soudnímu přezkumu podle čl. 9 odst. 3 této úmluvy, a to po stránce věcné i procesní.

[5] Zásadní důvody, kterými navrhovatelé brojí proti výše uvedené části napadeného opatření obecné povahy, jsou: rozpor s Karpatskou úmluvou, nedodržení zákonem stanovených požadavků na vyhodnocení variant, neprovedení krajinářského vyhodnocení a rozpor s cíli územního plánování.

[6] Navrhovatelé uvádějí, že Rámcová úmluva o ochraně a udržitelném rozvoji Karpat, publikovaná pod č. 47/2006 Sb. m. s., (tzv. „Karpatská úmluva"), stanoví svým signatářům povinnost plánovat udržitelnou infrastrukturu s ohledem na zvláštnosti horského prostředí a zajistit mimo jiné ochranu citlivých oblastí a ochranu krajiny (čl. 5 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 Karpatské úmluvy). S ohledem na skutečnost, že koridor E09 pro vedení VVN zasahuje do Přírodního parku Vizovické vrchy, Přírodního parku Želechovické paseky, do II. zóny Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty, do Nadregionálního biokoridoru Pod Lavickým kopcem – Zlínský les a do Přírodní památky U Petrůvky, nemůže být zvolené řešení považováno za citlivé, a to tím spíše, že v příloze č. 1 Vyhodnocení vlivů návrhu zásad

územního rozvoje je vliv koridoru E09 na ochranu přírody hodnocen stupnicí -2, tedy že má potenciálně významný negativní vliv.

[7] Navrhovatelé dále namítají proti napadenému opatření obecné povahy, že nebyly vyhodnoceny varianty, jak to požaduje zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění, (dále jen „zákon o posuzování vlivů"), a zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, (dále jen „stavební zákon"). Podle § 10i odst. 3 zákona o posuzování vlivů je pořizovatel územně plánovací dokumentace povinen zpracovat možné varianty řešení v návaznosti na vyhodnocení vlivů na životní prostředí. Dle § 37 odst. 1, § 19 odst. 2 a přílohy ke stavebnímu zákonu má být obsahem vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na životní prostředí mimo jiné zhodnocení stávajících a předpokládaných vlivů navrhovaných variant územně plánovací dokumentace a porovnání vlivů podle jednotlivých variant řešení a jejich zhodnocení. Dle napadeného opatření obecné povahy je napadená část zásad územního rozvoje řešením invariantním. Tento závěr je dle navrhovatelů nezákonný.

[8] Navrhovatelé dále poukazují na vyjádření Ministerstva životního prostředí, které uplatnilo připomínku, že vedení E09 Slušovice – Slavičín je problematické, neboť zasahuje do II. zóny ochrany Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty a vzneslo požadavek, aby při zpřesňování záměru byla zohledňována ochrana krajinného rázu. Navrhovatelé předložili Posouzení vlivu stavby na krajinný ráz od Doc. Dr. Ing. A. S. z července 2011, kde je uvedeno: *„Stavbou nadzemního vedení VVN v úseku Luhačovická přehrada – Dolní Lhota dojde k významnému narušení přírodních, kulturně historických a estetických hodnot území. Územní rozsah vlivu je lokální (omezen na prostor Dolní Lhota, Luhačovická přehrada, Pozlovice), intenzita vlivů na krajinný ráz je ale v tomto území velmi vysoká. S ohledem na to, že je trasa VVN navrhovaná v Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty, na území s významnou lázeňskou a rekreační funkcí, v území se zvýšenou hodnotou krajinného rázu, nelze její realizaci dle předloženého návrhu Zásad územního rozvoje doporučit."* Podle navrhovatelů byl tedy porušen požadavek přílohy ke stavebnímu zákonu, ukládající zhodnotit vliv územně plánovací dokumentace na krajinu, přičemž v napadeném opatření obecné povahy nebyla v dostatečné míře prezentovaná atraktivita a estetická hodnota prostoru Dolní Lhota – Lipska.

[9] Navrhovatelé se dále odkazují na § 18 odst. 4 stavebního zákona, který uvádí, že územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví; přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. Koridor E09 je tedy v částech, v nichž zasahuje do zvláště chráněných území, v rozporu s tímto ustanovením.

[10] Navrhovatelé z uvedených důvodů navrhli zrušit napadené opatření obecné povahy v částech týkajících se elektrického vedení Slušovice – Slavičín, VVN + TR 110 kV/22kV v koridoru E09.

Vyjádření odpůrce a obsah spisů

[11] Odpůrce podal k návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy vyjádření, v němž nejprve stručně shrnul proces přijímání Zásad územního rozvoje Zlínského kraje, tedy napadeného opatření obecné povahy. Dále odpůrce konstatoval, že navrhovatelé nejsou aktivně legitimováni k podání tohoto návrhu, neboť jejich námitky měly být uplatněny nejpozději při veřejném projednání napadeného opatření obecné povahy. Odpůrce se nedopustil žádného pochybení při přijímání napadeného opatření obecné povahy a navrhovatelé se mohli s veřejnou vyhláškou o termínu uplatnění připomínek dotčených vlastníků seznámit v jakékoliv obci Zlínského kraje či prostřednictvím dálkového přístupu na elektronické úřední desce Zlínského kraji i jednotlivých obcí. Kromě navrhovatelek c) a e) jsou všichni navrhovatelé občany Zlínského kraje. Důvod procesní pasivity navrhovatelů je zcela subjektivní, neboť byli v korespondenci s úřady informováni, že k projednávání napadeného opatření obecné povahy dojde v průběhu roku 2008. Námitky není možno bezdůvodně podávat až po vydání opatření obecné povahy a je nutná existence časového limitu v procesech územního plánování s ohledem na množství právních vztahů, které jím jsou zasaženy. Argumentace navrhovatelů pak směřuje proti stavbě vedení, přičemž veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny i práva účastníků budou řešena v územním řízení a v navazujících a souvisejících řízeních (např. EIA).

[12] K argumentaci navrhovatelů ohledně rozporu s Karpatskou úmluvou odpůrce poukazuje na skutečnost, že tato úmluva na jednu stranu garantuje udržitelný rozvoj území a na druhou stranu však také ochranu krajiny. Odpůrce musel sladit požadavek na bezproblémovou dodávku elektrického proudu pro lokality Luhačovicka a Slavičínska, která přinese užitek pro zhruba 20 000 obyvatel. Jelikož Slavičínsko leží uprostřed území chráněného z hlediska ochrany přírody a vedení koridoru jakýmkoli směrem by zájmy ochrany přírody zasáhlo, byl koridor navržen tak, aby co nejdříve opustil území Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty (CHKO Bílé Karpaty), aby se co nejméně dotýkal území se zvýšenou hodnotou krajinného rázu a aby byl veden v souběhu se stávajícím koridorem elektrických rozvodů.

[13] Pokud jde o problematiku vyhodnocení variant vedení koridoru a námitky neprovedení krajinářského vyhodnocení, odpůrce se domnívá, že s ohledem na § 187 odst. 2 stavebního zákona nebylo jeho povinností varianty posuzovat, avšak přesto tak učinil. Odpůrce pořídil dokument Krajinný ráz Zlínského kraje, který byl podkladem pro pořízení napadeného opatření obecné povahy včetně Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území. Napadený záměr pak byl v rámci projednání územně plánovací dokumentace Zásad územního rozvoje Zlínského kraje posouzen z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území, včetně vlivů na životní prostředí a vlivů na lokality zařazené do soustavy Natura 2000. Odpůrce poukazuje na Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, které je přílohou č. 6 napadeného opatření obecné povahy a které uvádí, že návrh zásad územního rozvoje vymezuje plochy pro ochranu pohledových horizontů s tím, že nelze plně vyloučit možný negativní dopad elektrického vedení z hlediska krajinného rázu, avšak uvedené negativní vlivy je možno při konkretizaci jednotlivých záměrů kompenzovat technickými a organizačními opatřeními a účinně je eliminovat. K omezení negativních vlivů pak napadené opatření obecné povahy (v části 6.8.1.2 Vyhodnocení vlivů) uvádí: *„U všech koridorů pro vedení elektrické energie procházející územím CHKO ve II. (a III.*

a IV.) zóně úzce spolupracovat při zpracování ÚP obcí s orgány ochrany přírody a minimalizovat zásahy do zón s vyšší mírou ochrany. Zejména je vhodné omezit trasování těchto vedení přes lesní pozemky a zjistit ochranu krajinného rázu (zpracovat hodnocení krajinného rázu). Při upřesnění koridoru elektrického vedení E09 zajistit, aby nedocházelo ke střetům s územím přírodní památky U Petrůvky. U záměru E09 v místě průchodu vedení elektrického napětí přes přírodní park Vizovické vrchy a Želechovické paseky zpracovat před realizací záměru vyhodnocení vlivů na krajinný ráz a záměr přizpůsobit vyplývajících požadavkům." V příloze č. 2 tohoto Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je pak uvedeno konkrétní opatření, při jehož splnění je dle závěru hodnocení možno tento záměr realizovat: „*Provést hodnocení EIA. Podmínkou realizace záměrů je jejich kvalitní urbanistické a architektonické řešení respektující hodnoty a specifika oblastí, kam jsou směřovány. Je nutný souhlas CHKO Bílé Karpaty a musí být provedeno hodnocení vlivů na krajinný ráz. Vedení by mělo být směřováno mimo druhou zónu CHKO Bílé Karpaty. Realizovat opatření pro ochranu ptáků.*" Odpůrce dále uvádí, že není možno očekávat od zásad územního rozvoje dořešení všech souvislostí, které budou zřejmé a budou moci být řešeny až na základě upřesnění a podrobnějších znalostí o území v navazující územně plánovací dokumentaci a v navazujících řízeních. Jednotlivé složky ochrany životního prostředí musí být ve vzájemné rovnováze, stejně tak jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy. Hledat a nalézat tuto rovnováhu při funkčním využití a zachování území je po vyslechnutí veřejnosti úkolem orgánů činných na úseku územního plánování a územního řízení.

[14] K navrhovateli tvrzenému rozporu ve vymezení koridoru E09 s cíli územního plánování odpůrce uvedl, že byl potvrzen požadavek bezproblémové dodávky elektrického proudu pro lokality Luhačovicka a Slavičínska, přičemž Slavičínsko leží uprostřed území chráněného z hlediska ochrany přírody. Koridor pak je navržen tak, aby co nejdříve opustil území CHKO Bílé Karpaty a co nejméně zasahoval do území se zvýšenou hodnotou krajinného rázu. Aby pak vylepšením hospodářského a socioekonomického pilíře realizací koridoru elektrického vedení nedošlo k újmě na životním prostředí, byla stanovena výše citovaná opatření, která snižují vlivy záměru na území a vytvářejí potřebnou rovnováhu mezi různými zájmy udržitelného rozvoje území. Závěrem pak odpůrce požaduje zamítnutí návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy.

[15] Z podkladů obsažených ve spise, jakož i vyjádření účastníků řízení, má Nejvyšší správní soud za nesporné, že dne 10. 9. 2008 bylo řádně schváleno usnesením Zastupitelstva Zlínského kraje č. 0761/Z23/08 opatření obecné povahy, Zásady územního rozvoje Zlínského kraje. Veřejná vyhláška ze dne 20. 5. 2008, jíž bylo zahájeno řízení o zásadách územního rozvoje, byla řádně zveřejněna v době od 30. 5. 2008 do 21. 7. 2008. Touto vyhláškou byl stanoven den veřejného projednání. Navrhovatelé jsou vlastníky (spoluvlastníky) nemovitostí, nacházejících se v koridoru E09 pro elektrické vedení VVN Slušovice – Slavičín či v jeho těsné blízkosti. Navrhovatelé ani jimi zřízená právnická osoba nevyvinuli žádnou procesní aktivitu v rozhodné době, protože opomenuli kontrolovat úřední desku a o běžící lhůtě pro podání námitek či připomínek se proto včas nedověděli.

Posouzení splnění podmínek řízení

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda jsou splněny podmínky řízení, tedy, zda existuje předmět řízení (opatření obecné povahy), zda je navrhovatel aktivně legitimován a zda byl návrh formulován v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s.

[17] Předmětem řízení je přezkum zákonnosti opatření obecné povahy, Zásad územního rozvoje Zlínského kraje, v části týkající se koridoru E09 pro elektrické vedení Slušovice - Slavičín, VVN + TR110 kV/22 kV. Podle § 36 odst. 4 stavebního zákona se zásady územního rozvoje kraje vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Napadené Zásady územního rozvoje Zlínského kraje tedy představují opatření obecné povahy přezkoumatelné Nejvyšším správním soudem.

[18] Naopak se Nejvyššímu správnímu soudu jeví být problematickou aktivní legitimace navrhovatelů, a to s přihlédnutím k jejich pasivitě před schválením napadeného opatření obecné povahy.

Aktivní legitimace navrhovatelů

[19] Nejvyšší správní soud při své dřívější rozhodovací činnosti vytyčil hranici mezi případy, kdy je třeba návrh na zrušení opatření obecné povahy z důvodu nedostatku aktivní legitimace odmítnout proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a případy, kdy je namístě takový návrh meritorně projednat. V rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 4 As 50/2004 - 59, publikovaném pod č. 1043/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud k možnosti odmítnutí návrhu konstatoval: „*Odmítnutí návrhu proto, že byl podán osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], lze vyhradit pouze případům nedostatku procesní legitimace a jen zcela zjevným nedostatkům legitimace hmotné, zjistitelným bez pochyb okamžitě, zpravidla již z návrhu samotného. Pokud tomu tak není, musí soud návrh věcně projednat; vyjde-li v této fázi nedostatek aktivní legitimace najevo, rozhodne o věci rozsudkem. Neučiní-li tak, postupuje v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a zatěžuje řízení jinou vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) a § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.].*“ Nejvyšší správní soud dospěl v jiném případě k obdobnému závěru, tedy že nelze návrh osoby odmítnout, pokud „*bez bližšího zkoumání není zcela zjevné, že napadená opatření obecné povahy do jejích práv nezasáhla*.“ (rozsudek ze dne 11. 10. 2010, č. j. 3 Ao 5/2010 - 125, zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná také na www.nssoud.cz). Podle 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, 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.*“ Navrhovatelé jako vlastníci nebo spoluvlastníci pozemků nacházejících se v koridoru elektrického vedení VVN či v jeho těsné blízkosti rozhodně naplňují podmínku dotčení na svých právech napadeným opatřením obecné povahy (např. rozsudek zdejšího soudu č. j. 2 Ao 2/2007 - 73 ze dne 24. 10. 2007, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS).

[20] Nejvyšší správní soud se však musel zabývat skutečností, že navrhovatelé nepodali připomínky dotčených vlastníků ve lhůtě k tomu určené, a to z důvodu vlastního opomenutí. S tímto pochybením se navrhovatelé vypořádali odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Ao 5/2010, dle nějž nemusí mít nepodání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování zásad územního rozvoje na aktivní legitimaci vliv a odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publikované pod č. 2215/2011 Sb. NSS, s tím, že při přijímání napadeného opatření obecné povahy byly porušeny kogentní právní normy, které významně narušují veřejný zájem. Dále k tomu navrhovatelé ještě uvedli, že naplňují definiční znaky pojmu „dotčená veřejnost" podle článku 2 odst. 4 a 5 Aarhuské úmluvy, což jim podle článku 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy zakládá právo na přístup k soudnímu přezkumu.

[21] Citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116 ve svém výroku stanoví: „*I. Skutečnost, že navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101a a násl. soudního řádu správního) neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, jej nezbavuje práva takový návrh podat. Návrh proto nemůže soud pro nedostatek aktivity navrhovatele v předcházejících fázích řízení správního odmítnout pro nedostatek procesní legitimace. II. Procesní pasivita navrhovatele ve fázích správního řízení předcházejícího přijetí opatření obecné povahy může být způsobena faktory subjektivními i objektivními. Její význam pro úspěšnost žaloby posoudí soud s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, a to při zkoumání procesního postupu správního orgánu, při hodnocení případného rozporu opatření obecné povahy s právními předpisy, jakož i při hodnocení přiměřenosti zásahu do práv a povinností navrhovatele. Přitom je povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech.*" Odůvodnění tohoto usnesení navazuje na obvyklý postup soudního přezkumu opatření obecné povahy, tzv. algoritmus spočívající v pěti krocích: „*za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání* ultra vires*); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality*" (viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaný pod č. 740/2006 Sb. NSS).

[22] Nejvyšší správní soud vázán výše uvedenou judikaturou dospěl k závěru, že i v případě, že má pochybnosti o aktivní legitimaci účastníků, nemůže v žádném případě přistoupit k odmítnutí návrhu pro nedostatek procesní legitimace z důvodů nedostatku aktivity navrhovatele v předcházejících fázích správního řízení. Návrh je tedy připuštěn do plného soudního přezkumu. Pro navrhovatele takovýto postup však znamená, že nebudou moci využít nové právní úpravy zákona o soudních poplatcích, který nyní jednoznačně stanoví, že se poplatek vrací v případě odmítnutí žalobního návrhu (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, *in fine*: „*Byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek.*").

[23] Nejvyšší správní soud pak přistoupil k posouzení jednotlivých žalobních námitek navrhovatelů s tím, zda je pro jejich posouzení relevantní skutečnost, že navrhovatelé z důvodů ryze subjektivních nebyli aktivní při podávání námitek a připomínek v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy.

Soulad zásad územního rozvoje s hmotným právem

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že navrhovatelé nenapadají pravomoc odpůrce vydat napadené opatření obecné povahy, netvrdí, že by odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy překročil meze zákonem vymezené působnosti a dopustil se jednání *ultra vires* nebo že bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v rozporu se zákonem stanoveným postupem. Ani zdejší soud nemá žádné pochybnosti o tom, že zastupitelstvo Zlínského kraje bylo oprávněno napadené opatření obecné povahy vydat a že při jeho vydávání nepřekročilo zákonem stanovené meze své působnosti. Stejně tak neshledal Nejvyšší správní soud v rámci svého přezkumu procesní pochybení odpůrce při vydávání napadeného opatření obecné povahy.

[25] Navrhovatelé namítají nezákonnost napadeného opatření obecné povahy pro rozpor s Karpatskou úmluvou, nedodržení zákonem stanovených požadavků na vyhodnocení variant, neprovedení krajinářského vyhodnocení a rozpor s cíli územního plánování.

[26] K otázce nedodržení zákonem stanovených požadavků na vyhodnocení variant navrhovatelé uvádějí, že je nezákonný závěr odpůrce, že napadená část zásad územního rozvoje je řešením invariantním.

[27] Podle § 36 odst. 1 první věty stavebního zákona: „*Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.*“ Podle § 10i odst. 3 zákona o vyhodnocení vlivů orgán kraje jako dotčený orgán při pořizování územně plánovací dokumentace „*stanoví požadavky na obsah a rozsah vyhodnocení vlivů na životní prostředí včetně zpracování možných variant řešení*“. Zákon tedy neukládá povinnost u všech koridorů nadmístního významu plánovat tyto koridory ve variantách. Podle zákona je pouze nutno vzít možné varianty v potaz a odůvodnit výběr zvolené varianty. Z napadeného opatření obecné povahy jasně vyplývá, že při plánování dotčeného koridoru se pořizovatel zabýval úvahou o možných variantách s tím, že je vyloučil a zvolil jednu, jejíž volbu dostatečně odůvodnil (viz části 6.8.1.2 Vyhodnocení vlivů, citovaného výše v bodě 13). Tím byly dle názoru Nejvyššího správního soudu zákonné požadavky provedení úvahy o variantách naplněny. Vzhledem k tomu, že nedošlo k porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy, shledal Nejvyšší správní soud námitku nevyhodnocení variant nedůvodnou. Postupoval tak v souladu se svou judikaturou, podle níž v případě neuplatnění námitek či připomínek lze napadené

opatření obecné povahy zrušit pouze, pokud závažné důvody převáží nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny (srov. rozsudek ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185, bod 67).

Přiměřenost zásahu do práv navrhovatelů

[28] Nejvyšší správní soud dále dospěl k závěru, že v námitkách o nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy pro rozpor s Karpatskou úmluvou, neprovedení krajinářského vyhodnocení a rozpor s cíli územního plánování navrhovatelé poukazují na střet různých veřejných zájmů (zajištění infrastruktury versus ochrana krajiny) či veřejného zájmu a svého vlastního zájmu (vedení elektrické energie versus využití plného rekreačního potenciálu jejich nemovitostí). Karpatská úmluva ukládá povinnost při plánování udržitelné infrastruktury brát v úvahu ochranu citlivých oblastí, ochranu krajiny a biologické rozmanitosti a oblastí zvláště významných pro cestovní ruch (čl. 8 odst. 1 Karpatské úmluvy). U námitky nedostatečného zhodnocení vlivů územně plánovací dokumentace na krajinu navrhovatelé v podstatě namítají, že odpůrce dostatečně nevzal v potaz atraktivitu a estetickou hodnotu prostoru Dolní Lhota – Lipska. Obsahem námitky rozporu vymezení koridoru E09 s cíli územního plánování pak je tvrzení, že podle § 18 odst. 4 stavebního zákona územní plánování ve veřejném zájmu chrání přírodní hodnoty území a v posuzovaném případě pořizovatel dostatečně tento cíl nerespektoval.

[29] Odpůrce se v obecné rovině vypořádal v napadeném opatření obecné povahy se střetem mezi zájmem na zajištění dodávek elektrické energie a mezi zájmem na ochraně krajiny. Jak již bylo výše citováno, v přílohách napadeného opatření obecné povahy je uvedeno, že tyto důležité hodnoty pořizovatel zásad územního rozvoje vážil a pro další stupně územně plánovací dokumentace uložil: „*Provést hodnocení EIA. Podmínkou realizace záměrů je jejich kvalitní urbanistické a architektonické řešení respektující hodnoty a specifika oblastí, kam jsou směřovány. Je nutný souhlas CHKO Bílé Karpaty a musí být provedeno hodnocení vlivů na krajinný ráz*“ (v příloze č. 2 Vyhodnocení vlivů, které je přílohou napadeného opatření obecné povahy; viz výše bod 13). Je sice pravdou, že pořizovatel nevypořádal konkrétní námitky uvedené navrhovateli v návrhu na zrušení napadené částí Zásad územního rozvoje Zlínského kraje. Napadené opatření obecné povahy se nevypořádává s výhradami uvedenými v odborném posudku (bod 8) nebo nevysvětluje vedení koridoru přes všechny dotčené citlivé oblasti (bod 6). Odpůrce se však s těmito výhradami nevypořádává proto, že je navrhovatelé včas nevznesli, tyto výhrady mu nebyly ve stanovené době a stanovenými procedurami předloženy.

[30] Předmětem sporu je tedy zejména rozsah zásahu do práv majitelů pozemků a vážení různých zájmů a subjektivních práv v procesu územního plánování. Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře zdůraznil, že si je vědom toho, že v procesu územního plánování dochází k vážení řady zájmů soukromých i veřejných a výsledkem pak musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Obecné rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu konkrétního územního celku.

Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103). Nejvyšší správní soud poukázal ve své předchozí judikatuře i na to, že se při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, publikovaný pod č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení územně plánovacího opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku.

[31] Nejvyšší správní soud poukazuje na jeden ze závěrů již citovaného usnesení svého rozšířeného senátu č. j. 1 Ao 2/2010 – 116. Podle zmíněného usnesení (bod 32) *„pokud účastník, brojící proti procesním vadám při přijímání opatření obecné povahy, proti věcné správnosti přijatého řešení, anebo proti neproporčním důsledkům, které plynou z opatření obecné povahy (třetí až pátý problémový okruh algoritmu), mohl při přiměřené péči o svá práva podat věcné námitky či připomínky proti správnosti připravovaného řešení a bez objektivních důvodů tak neučinil, nemůže Nejvyšší správní soud bez závažných důvodů porušit právní jistotu dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územního plánu a nyní tento územní plán respektují. Mohlo by tím docházet k situacím, že by účastníci v průběhu přípravy neaktivní měli výhodnější postavení a jejich práva by byla chráněna ve větší míře než práva účastníků, kteří svá práva zákonem předpokládaným způsobem hájili* (vigilantibus iura).“ Sama Aarhuská smlouva, jíž se navrhovatelé dovolávají, v čl. 9 umožňuje státu požadovat, aby byly vyčerpány postupy správního přezkoumávání před předáním věci k soudnímu přezkoumání. Rovněž Aarhuská smlouva počítá s účinnou účastí veřejnosti na rozhodování v záležitostech životního prostředí (čl. 6) s tím, že tato účast má být realizována v počátečním stadiu rozhodování, kdy jsou ještě všechny možnosti výběru a alternativ otevřeny a kdy účast veřejnosti může být účinná.

[32] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že připustil, že v určitých případech nemusí mít nepodání námitek nebo připomínek v průběhu pořizování zásad územního rozvoje vliv na aktivní legitimaci navrhovatelů. V tomto případě, kdy by skutečným meritem soudního přezkumu mělo být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem (viz výše body 26 - 27), zejména přezkum obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality, však není možné po soudu požadovat, aby provedl odbornou úvahu ve směru vážení důležitých veřejných zájmů či veřejného zájmu a ochrany vlastnictví navrhovatelů, aniž by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán. Nejvyšší správní soud by takovýto postup považoval za rozporný s ústavní zásadou dělby mocí, s právem na samosprávu i s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují.

[33] Nepodáním připomínek k otázce přiměřenosti zásahu do práv navrhovatelů napadeným opatřením obecné povahy (tedy k otázce proporcionality) bez objektivních důvodů se účastníci sami zbavili možnosti, aby jejich připomínky byly náležitě vypořádány správním orgánem a aby poté o zákonnosti takovéhoto vypořádání rozhodl soud. Proto Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že návrh navrhovatelů nemůže být úspěšný, neboť

nejsou k námitkám týkajícím se nepřiměřeného zásahu do jejich vlastnického práva, práva na podnikání, práva na příznivé životní prostředí či práva na soukromý a rodinný život napadeným opatřením obecné povahy aktivně legitimováni.

Závěr

[34] S ohledem na výše uvedenou argumentaci Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo než návrh na zrušení části opatření obecné povahy, Zásad územního rozvoje Zlínského kraje, týkající se koridoru E09 pro elektrické vedení Slušovice - Slavičín, VVN + TR110 kV/22 kV zamítnout podle § 101d odst. 2 s. ř. s.

[35] Podle § 101d odst. 5 s. ř. s. nemá v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **není** přípustný opravný prostředek.

V Brně dne 7. října 2011

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda
senátu