



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatelů: **a) obec Petrovice**, se sídlem Petrovice 529, Petrovice, **b)** : bytem I

oba zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, schválené Zastupitelstvem Ústeckého kraje č. 23/25Z/2011 dne 7. 9. 2011,

t a k t o :

I. Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, schválené Zastupitelstvem Ústeckého kraje č. 23/25Z/2011 dne 7. 9. 2011, **s e** dnem vyhlášení rozsudku **z r u š u j í** v následujících částech:

V textové části odůvodnění, bod 4.4.1. „Plochy a koridory pro lokalizaci velkých větrných elektráren, tj. zařízení, jejichž nosný sloup je vyšší než 35 m“ se zrušují následující věty:

„Pro územně plánovací činnost obcí a rozhodování v území stanovují ZÚR ÚK pro plochy a koridory velkých větrných elektráren a souvisejících staveb tyto úkoly:

2) Plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících, nevymezovat v dále uvedených územích:

- a) území s preferencí ochrany přírody a krajiny
 - velkoplošná zvláště chráněná území (NP a CHKO) a navazující 3 km pásmo,
 - maloplošná zvláště chráněná území (NPR, NPP, PR, PP) jejich ochranná pásma,
 - území přírodních parků (PPk)
 - území s vymezeným ÚSES,
 - pozemky určené k plnění funkcí lesa (PUPFL),
 - území NATURA 2000 – evropsky významné lokality (EVL), ptačí oblasti (PO),
 - území významných krajinných prvků (VKP)
- b) území s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství, památkové péče
 - území jader městských zón a příměstských oblastí,
 - území v okruhu 3 km od zastavěných území a zastavitelných ploch obcí,
 - území v okruhu 2 km od rozptýlených trvale obydlených nebo rekreačních objektů,
 - území v okruhu 3 km od rekreačních areálů a hranic areálů lázní,

- území ochranných pásem památkových objektů a areálů a v okruhu 3 km od hranic těchto ochranných pásem,
- území krajinných památkových zón a v okruhu 3 km od jejich hranic,
- území v pásnu 3 km podél státních hranic ČR/SRN. „

II. Ve zbytku **se** návrhy navrhovatelů **z a m í t a j í**.

III. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Obsah návrhu

(1) Návrhem podaným dne 22. 12. 2011 u Nejvyššího správního soudu dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „s. ř. s.“), se shora uvedení navrhovatelé a) a b) domáhali zrušení části opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje, schváleného Zastupitelstvem Ústeckého kraje usnesením č. 23/25Z/2011 dne 7. 9. 2011 (dále též „opatření obecné povahy“, „zásady územního rozvoje“, nebo též „ZÚR Úk“).

(2) Navrhovatelé uvedli, že vydáním zásad územního rozvoje, konkrétně v nich uvedenou regulací ploch a koridorů pro umístění velkých větrných elektráren (dále též „VVE“), byli zkráceni na svých právech, a že obsah přijatých zásad územního rozvoje je v rozporu se zákonem. Území Ústeckého kraje (vedle Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina) disponuje největším větrným potenciálem v České republice. Odpůrce přijetím zásad územního rozvoje svou dosavadní relativně vstřícnou politiku ve vztahu k VVE výrazně změnil a prostřednictvím přijatých zásad *de facto* na svém území stanovil pro rozvoj větrné energetiky stop-stav. Území, kde podle napadených částí zásad územního rozvoje již není možno vymezit plochy pro VVE, zahrnuje jak lokality, v nichž neexistuje žádný zákonný důvod pro takovou regulaci, tak i místa, kde jsou již větrné elektrárny v provozu, a kde by tedy bylo možné uvažovat o jejich racionálním rozšíření o další jednotky VVE.

(3) Regulace VVE obsažená v zásadách územního rozvoje Ústeckého kraje je obdobně nepodmíněná a absolutní, a dokonce přísnější, než byla regulace VVE obsažená v zásadách územního rozvoje Moravskoslezského kraje, která byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, zrušena z důvodu neproporcionálního, a tedy nezákonného zásahu do práva obcí na samosprávu a pro nepřijatelné omezení vlastnických práv. Navrhovatelé odkázali na právní argumentaci uvedenou v tomto rozhodnutí a navrhli zrušení konkrétních částí zásad územního rozvoje, ve kterých je obsažena regulace výstavby VVE.

(4) Navrhovatelé uvedli důvody, ze kterých dovozují svoji aktivní legitimaci k podání návrhu. Ve vztahu k vlastní důvodnosti návrhu uplatnili následující námitky:

Nezákonnost absolutní regulace ploch a koridorů pro VVE

(5) Napadené části opatření obecné povahy jsou ve smyslu § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. v rozporu se zákonem. Důsledky regulace výstavby VVE provedené ZÚR Úk nejsou pro navrhovatele (resp. pro jejich práva) přiměřené, čímž došlo k neproporcionálnímu zásahu do práva na samosprávu, resp. do jejich vlastnického práva.

(6) Zvolený rozsah regulace ploch a koridorů pro VVE a souvisejících staveb (zejména přístupové komunikace k VVE, kabelové vedení pro vyvedení výkonu z VVE do trafostanice a samotná trafostanice), blíže specifikovaný v části 4.4.1 textové části zásad územního rozvoje,

je zcela neproporcionální, a tedy nezákonný, pokud ve svém důsledku z možnosti vymezit plochy a koridory pro VVE vylučuje celé území Ústeckého kraje. Při uplatnění všech kritérií uvedených v regulativu neexistuje v Ústeckém kraji žádné území, v němž by bylo možné plochy pro VVE vymezit.

Obsahový rozpor ZÚR Úk se zákonem č. 114/1992 Sb. a č. 20/1987 Sb.

(7) Navrhovatelé konstatují, že odpůrce konstruuje absolutní zákaz vymezovat plochy pro VVE na základě ochranného pásma vizuálního vlivu – silné viditelnosti VVE, které je odbornou literaturou a metodikou stanoveno do vzdálenosti 3 km, a dále na základě ochranného pásma rizik nepříznivých hygienických vlivů VVE; za bezpečnou vzdálenost od VVE před negativními (zejména akustickými) vlivy považuje odstup 2 až 3 km. Vzhledem k tomu, že sám odpůrce v odůvodnění zásad územního rozvoje přiznává, že na území kraje jsou trvale obydlené a rekreační objekty četné a značně rozptýlené, fakticky to znamená, že v celém Ústeckém kraji nebude možné nalézt jediné místo, které by bylo s to daná kritéria splnit. Navrhovatelé trvají na tom, způsobem stanovení ploch, ve kterých nelze VVE vymezit, který zvolil odpůrce v napadených částech zásad územního rozvoje, tj. negativně předjímat jejich nevhodnost, *de facto* závazně rozhodl namísto orgánu ochrany přírody a krajiny, který by měl v každém konkrétním případě posuzovat soulad případného záměru s možným zásahem do krajinného rázu.

(8) V závěru argumentace vztahující se k uvedené námitce navrhovatelé opětovně odkázali na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, s tím, že regulace ploch a koridorů pro VVE v napadených částech zásad územního rozvoje je kategorická, nepodmíněná a nemožňující v určitých případech dát přednost jiným zájmům a hodnotám, než je ochrana vizuálních hodnot krajiny.

Zásah do práva na samosprávu a do vlastnického práva navrhovatelů

(9) Ohledně zásahu vydaných zásad územního rozvoje do práva navrhovatelů na samosprávu a vlastnického práva navrhovatelé plně odkazují na závěry výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, který v návrhu citují, jakož i na závěry obsažené v nálezů Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06. Shrnují, že obsah napadených částí zásad územního rozvoje je zjevně v rozporu se zákonem, neboť znemožňuje určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity (zde výstavbu větrných elektráren), ačkoli pro tento typ aktivity a její provozování ve vymezeném území kraje ze zákona nevyplývají žádné překážky.

Nezákonné stanovení nových povinností opatřeními obecné povahy

(10) Z § 173 odst. 3 správního řádu vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže svým adresátům stanovit nové povinnosti nad rámec zákona. Přesto v daném případě došlo k tomu, že vydané zásady územního rozvoje stanoví zcela novou povinnost odvíjející se od nemožnosti vymezovat plochy pro VVE, a to povinnost obcí nekonat – zdržet se vymezování těchto ploch v navazujících územních plánech obcí. Tím se vydané zásady územního rozvoje nejen přiči závaznému znění zákonné úpravy, ale odporují také závěrům obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, podle kterého „opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. [...] Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoli k ukládání povinností nových, které zákon neobsahuje.“

Nezákonné stanovené pořadí změn v území – etapizace

(11) V textové části zásad územního rozvoje je v bodě 13. nazvaném „Stanovení pořadí změn v území (Etapizace)“ stanoveno jakési „přechodné opatření“, spočívající v neaplikaci zásad územního rozvoje po dobu 2 let od nabytí jejich účinnosti v obcích, ve kterých byly v platné územně plánovací dokumentaci již vymezeny plochy pro umístění VVE, nebo v obcích, v nichž do nabytí účinnosti VVE již zastupitelstva obcí rozhodla o pořízení územně plánovací dokumentace či jejích změn, ve kterých budou vymezeny plochy pro umístění VVE. Navrhovatelé namítají, že uvedené ustanovení bylo přijato v rozporu se zákonem, neboť se v daném případě vůbec nejedná o stanovení pořadí změn v území (etapizaci) ve smyslu odst. 1 písm. m) Přílohy č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Odpůrce nebyl oprávněn stanovit, že určitá část zásad územního rozvoje (část kapitoly 4.4.1 vztahující se k regulaci ploch a koridorů VVE) se nebude pro určité obce a po určitou dobu aplikovat. Pokud právní předpisy nestanoví možnost takto odložit účinnost zásad územního rozvoje, pak tento postup odpůrce jako orgánu veřejné správy je nutno hodnotit jako nezákonný.

Rozpor vydání zásad územního rozvoje s principem proporcionality

(12) Kromě výše uvedených rozporů se zákonem představují zásady územního rozvoje zásah do práv navrhovatelů, neboť obsah zásad je vůči nim v rozporu s principem proporcionality (ten Nejvyšší správní soud uplatňuje jako závěrečný krok „algoritmu přezkumu“ opatření obecné povahy). Podmínky, za nichž lze zásahy do práv vlastníků dotčených nemovitostí prostřednictvím regulace územně plánovací dokumentací označit za vyhovující principu proporcionality, jsou dle navrhovatelů uvedeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Navrhovatelé též odkazují na metodický pokyn Ministerstva životního prostředí a analýzu Ústavu fyziky atmosféry AV ČR. Uzavírají, že pokud napadené části zásad územního rozvoje absolutně zakazují vymezení dalších ploch pro VVE, přičemž nedovolují plochy pro VVE vymezit ani v územích zjevně pro svůj větrný potenciál vhodných, pak takto provedená regulace nejenže není důvodná, ale je také neproporcionální.

(13) Z výše uvedených důvodů proto navrhovatelé žádali zrušení napadeného opatření obecné povahy v těch částech, které se týkají vymezení ploch a koridorů pro lokalizaci velkých větrných elektráren (VVE).

(14) Navrhovatelé k prokázání svých tvrzení přiložili mimo jiné smlouvu o smlouvě budoucí o nájmu, zřízení věcného břemene a dalších ujednání, uzavřenou dne 28. 6. 2009 mezi _____ (jako pronajímatelem či povinným) a společností EURO – WIND, s.r.o. (jako nájemcem či oprávněným), kdy účelem nájmu je realizace výstavby, provozu, údržby, obnovy a likvidace větrných turbín, tj. větrných elektráren; a dále článek „Hodnocení potenciálního vlivu výstavby větrných elektráren na územní rozvoj cestovního ruchu: příklad rekreační oblasti Slezská Harta“ in *Urbanismus a územní rozvoj – ročník XI – číslo 6/2008.*

(15) Navrhovatelé dále podáním ze dne 16. 1. 2012 doplnili svůj návrh a tvrzení o nezákonnosti a neproporcionalitě napadených částí opatření obecné povahy o vyjádření autorizované osoby, týkající se zejména stanovení odstupových vzdáleností VVE z hlediska šíření hluku. Právní zástupce navrhovatelů pak s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 - 27, požádal, aby mu Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 8 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 25 120 Kč.

II. Vyjádření odpůrce

(16) Odpůrce poukázal na pasivitu navrhovatelů v průběhu procesu pořizování zásad územního rozvoje, kde neuplatnili v žádné fázi svá procesní práva. Obec Petrovice zahájila proces pořizování územního plánu, v němž měla vymezeny plochy pro výstavbu VVE, a tudíž s ohledem

na „Stanovení pořadí změn v území (etapizaci) v zásadách územního rozvoje mohla tento územní plán do 20. 10. 2013 vydat včetně záměru stavby VVE. Pokud se jedná o aktivní legitimaci navrhovatele b) [] zásady územního rozvoje nikterak nemění dosavadní funkční využití pozemků v jeho vlastnictví, a tedy nelze tvrdit, že došlo k zásahu do jeho vlastnických práv.

(17) Odpůrce považuje regulaci vymezování ploch pro výstavbu VVE na území Ústeckého kraje za souladnou se zásadou subsidiarity a se zásadou minimalizace zásahů do práv obcí na samosprávu a do vlastnických práv k pozemkům. Ústecký kraj je historicky zatížen průmyslovou a těžební činností, a oproti tomu je zde mimořádně cenná oblast Českého středohoří s jedinečnou krajinou. Odpůrce je toho názoru, že i podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které jsou větrné elektrárny zpravidla stavbami nadmístního významu, má odpůrce pravomoc regulovat využití území kraje v zásadách územního rozvoje a že svou pravomoc v tomto konkrétním případě nepřekročil. Odpůrce podrobně zdůvodnil jím přijaté řešení a rozsah regulace, a to nejen obecně, ale také s ohledem na specifické oblasti Ústeckého kraje, přírodní a kulturní hodnoty v území, včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jakož i souladu s Politikou územního rozvoje ČR, která omezení živelné výstavby VVE v Krušných horách výslovně ukládá. Odpůrce odmítá námitku změny přístupu k povolování VVE. Upozorňuje na stav, kdy v roce 2007 bylo v Ústeckém kraji realizováno 37 VVE o celkovém výkonu 70,3 MW, což tvořilo 61 % veškerého instalovaného výkonu VVE v České republice. Zároveň v té době úspěšně prošlo na území Ústeckého kraje procesem EIA dalších 106 VVE o celkovém výkonu 188 MW. Podle odpůrce využitelná kapacita Ústeckého kraje se ve vztahu k realizaci VVE z hledisek územního plánování blíží k limitním hodnotám. Je nutno počítat s realizací záměrů, které jsou předvídány v územních plánech obcí, které nejsou regulativem v ZÚR dotčeny, nejsou však zatím povoleny stavebním úřadem ani realizovány.

(18) Regulace vymezování nových ploch pro výstavbu VVE není v zásadách územního rozvoje provedena „územně“, neboť v měřítku zásad toto ani není možné. Uvádí, že teprve v územním plánu obce dochází k vymezení zastavěného území a zastavitelných ploch, od nichž se následně odvíjí regulace. Proto také není v zásadách územního rozvoje regulace ploch pro umístění VVE provedena „přímo“, ale zavazuje pořizovatele jednotlivých územních plánů vyřešit případné plochy pro VVE na území konkrétní obce tak, aby nebyly v rozporu s požadavky stanovenými v zásadách. Jak velkého území kraje se bude regulace týkat, přitom nelze dopředu přesně určit, rozhodně se však nebude jednat o 100% regulaci, jak uvádějí navrhovatelé. K námitce navrhovatelů ohledně „etapizace“ odpůrce doplňuje, že tato byla provedena na základě řádně uplatněných námitek tří obcí, což ve svém důsledku nejen těmto obcím, které důsledně hájily své zájmy, ale všem obcím kraje, které již učinily alespoň první krok v procesu územního plánování, umožní realizovat svůj záměr. Odpůrce navrhl zamítnutí návrhu jako nedůvodného.

(19) Odpůrce zaslal Nejvyššímu správnímu soudu několik příloh, zejména fotodokumentaci dokládající ráz krajiny na podstatné části území Ústeckého kraje, včetně výřezu ortofotomapy z oblasti vodní nádrže Přísečnice, v níž jsou zakresleny jednotlivé záměry výstavby VVE. Závěrem v souladu se svým předchozím vyjádřením žádá podaný návrh zamítnout.

III. Obsah napadeného opatření obecné povahy a spisové dokumentace

(20) Nejvyšší správní soud si v rámci přípravy řízení vyžádal od odpůrce předložení veškeré spisové dokumentace, která byla podkladem pro vydání napadeného opatření obecné povahy. Z těchto dokumentů považuje pro účely odůvodnění tohoto rozsudku konstatovat následující:

Úprava lokalizace VVE a její odůvodnění

(21) V části 1 textové části ZÚR – Stanovení priorit územního plánování Ústeckého kraje pro zajištění udržitelného rozvoje území, je pod bodem 29 (str. 10) zakotvena priorita v oblasti dopravní a technické infrastruktury: "Podpořit racionální a udržitelný rozvoj obnovitelných energetických zdrojů, územně regulovat záměry na výstavbu velkých větrných elektráren s ohledem na eliminaci rizik poškození krajinného rázu a obrožení rozvoje jiných žádoucích forem využití území (zejména oblast Krušných hor)."

(22) V textové části ZÚR Úk, konkrétně v části 4.4.1., jsou upraveny plochy a koridory pro lokalizaci VVE takto:

"Plochy a koridory pro lokalizaci velkých větrných elektráren, tj. zařízení, jejichž nosný sloup je vyšší než 35 m

ZÚR ÚK nevymezují na území Ústeckého kraje konkrétní plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících.

Pro územně plánovací činnost obcí a rozhodování v území stanovují ZÚR ÚK pro plochy a koridory velkých větrných elektráren a souvisejících staveb tyto úkoly:

Návrhy na lokalizační plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících, jako specifických zařízení nadmístního významu, odpovědně posuzovat ve vztahu k ochraně přírody, krajiny, životního prostředí a krajinného rázu, s ohledem na konkrétní urbanistické, územně technické a klimatické podmínky.

(2) Plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících, nevymezovat v dále uvedených územích:

- a) území s preferencí ochrany přírody a krajiny
 - velkoplošná zvláště chráněná území (NP a CHKO) a navazující 3 km pásmo,
 - maloplošná zvláště chráněná území (NPR, NPP, PR, PP) a jejich ochranná pásma,
 - území přírodních parků (PPK),
 - území s vymezeným ÚSES,
 - pozemky určené k plnění funkcí lesa (PUPFL),
 - území NATURA 2000 - evropsky významné lokality (EVL), ptáčí oblasti (PO),
 - území významných krajinných prvků (VKP).
- b) území s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství, památková péče
 - území jader městských zón a příměstských oblastí,
 - území v okruhu 3 km od zastavěných území a zastavitelných ploch obcí,
 - území v okruhu 2 km od rozptýlených trvale obydlených nebo rekreačních objektů, území v okruhu 3 km od rekreačních areálů a hranic areálů lázní,
 - území ochranných pásem památkových objektů a areálů a v okruhu 3 km od hranic těchto ochranných pásem,
 - území krajinných památkových zón a v okruhu 3 km od jejich hranic,
 - území v pásmu 3 km podél státních hranic ČR/SRN."

(23) V textové části odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (příloha 3) je pod písm. B) - Komplexní zdůvodnění přijatého řešení - zmíněno životní prostředí jako jedna ze základních priorit ZÚR. Je zde konstatován handicap málo kvalitního životního prostředí, z tohoto důvodu je prioritou ochrana přírodních hodnot. V územním plánování je nutno pokračovat v trendu nápravy narušených složek životního prostředí a odstranění staré ekologické zátěže území. Pod bodem B.3 je mezi specifickými oblastmi uvedena oblast Krušné hory, která je charakteristická socioekonomickými a environmentálními problémy, ale i rozvojovými příležitostmi a vyžaduje proto soustavnou podporu. Životní podmínky místních obyvatel specifické oblasti jsou ztíženy.

Pro území je zdůrazněna potřeba zachování a rozvoje rekreačního potenciálu a klidového charakteru oblasti. Závažným úkolem je regulace a zamezení rizikům překotně se rozvíjející výstavby velkých větrných elektráren, včetně souvisejících zařízení, aby nedošlo k poškození krajinného rázu horského prostředí, snížení sídelního i rekreačního potenciálu specifické oblasti a k problémům v systému zásobování elektrickou energií.

(24) V odůvodnění ZÚR ÚK (Příloha č. 3) jsou příslušné pasáže týkající se plánování ploch a koridorů pro výstavbu VVE (s nosným sloupem přesahujícím 35m) obsaženy v části B.4.4., díl 4. 4.1., na str. 83 – 89. Realizované VVE na území Ústeckého kraje mají výšku věže cca 80 m, celkovou výšku zařízení včetně rotoru cca 130 m. Tyto a větší rozměry mají mít další plánované VVE v tomto území, v různých fázích přípravy je zejména v Krušných horách mnoho desítek těchto zařízení. Nadmístní vliv VVE je třeba spojit s nutností zajistit vyvedení jejich energetického výkonu do distribuční nebo přenosové sítě, vybudovat přístupové komunikace pro realizaci a údržbu VVE. ZÚR obecně respektují význam obnovitelných zdrojů včetně VVE, konstatují však i jejich nepříznivé vlivy. Z tohoto důvodu jsou v ZÚR stanovena regulační opatření.

(25) Regulační opatření se soustřeďují na území s preferencí ochrany přírody a krajiny a na území s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství a památkové péče, ve kterých nemají být VVE vymezovány. Regulace umístění VVE na území Ústeckého kraje je přímo požadována od základních směrných podkladů ZÚR Úk, tj. Politiky územního rozvoje 2008 (kapitola 4, SOB 6 – bod e). Tento požadavek byl promítnut do zadání ZÚR Úk (cíl č. A1). Regulační opatření byla přijata i na základě průběžných výsledků vyhodnocení vlivů ZÚR Úk na trvale udržitelný rozvoj území (dále jen "VV URÚ"), ze kterého vyplývá nevyváženost pilířů udržitelného rozvoje na velké části Ústeckého kraje spočívající v preferenci průmyslových aktivit a v technizaci celého prostředí. Výstupem VV URÚ je podpora regulativních opatření výstavby VVE.

(26) K regulaci v části 4.4.1 se v odůvodnění uvádí, že ZÚR řeší regulaci umístění VVE formou stanovení úkolů pro územně plánovací činnost obcí a rozhodování v území. Podkladem pro tuto činnost je výčet území, kde ZÚR lokalizaci VVE vylučuje z hlediska veřejného zájmu, v ostatních částech území možnost lokalizace VVE závisí na posouzení každého konkrétního záměru a splnění zákonných podmínek pro umístění stavby. ZÚR definují území s preferencí ochrany přírody a krajiny a území s preferovanou ochranou osídlení, rekreace, lázeňství a památkové péče před výstavbou VVE. Lokalizaci VVE v těchto územích je nutné z důvodů zabránění zjevným hrozcím škodám nebo z důvodů předběžné opatrnosti. Ochranné pásmo vizuálního vlivu – silné viditelnosti VVE 0 – 3 km bylo stanoveno podle Metodického návodu k vyhodnocení možnosti umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny (Věstník MŽP, částka 11/2009, autoři Doc. P. Sklenička, doc. I. Vorel).

(27) Na str. 86 – 90 přílohy č. 3 k ZÚR Úk je uveden přehled a odůvodnění území, ve kterých ZÚR Úk lokalizaci VVE vylučují. U území s preferencí ochrany přírody a krajiny (chráněná území, území přírodních parků, lesy, území Natura 2000, atd) je obecně popsán jejich charakter, k důvodu ochrany je odkázáno na příslušný zákon, který upravuje ochranu těchto území. V případě území s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství a památkové péče je zmiňována specifická potřeba ochrany těchto oblastí před vlivy VVE.

(28) V příloze č. 5 k ZÚR Úk – Vyhodnocení vlivů ZÚR na udržitelný rozvoj území jsou v úvodu zmíněny historické i současné velkoplošné devastující zásahy v oblasti Ústeckého kraje vyvolané zejména průmyslovou činností (str. 55). Na str. 58 jsou konstatovány největší hrozby pro krajinu Ústeckého kraje do budoucna, kromě např. těžby nerostných surovin je zde zmíněna i výstavba větrných elektráren.

Námitky obcí Kryštofovy Hamry, Moldava a Měděnec a rozhodnutí o nich

(29) K návrhu ZÚR Úk podaly dle § 39 odst. 2 stavebního zákona tři obce Ústeckého kraje (Kryštofovy Hamry, Moldava, Měděnec) námitky, ve kterých nesouhlasily s navrženým regulativem ohledně umístění VVE. V námitkách shodného obsahu upozornily na závěry Územní energetické koncepce Ústeckého kraje, podle které jsou v tomto kraji nejvýhodnější oblasti pro využití větrné energie planiny Krušných hor. Územní energetická koncepce Ústeckého kraje navrhuje na území kraje vybudovat cca 304 větrných elektráren o celkovém výkonu 456 MW. Návrh ZÚR tedy odporuje cílům vyjádřeným ve Státní energetické koncepci a v zákoně č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů. Obce zejména namítají, že regulativ lokace VVE v ZÚR předjímá nevhodnost umístění VVE v místech, kde by nenarušovaly krajinný ráz ani jiné hodnoty. Obce usilují na základě strategických záměrů rozvoje obce o výstavbu VVE na jejich území, což bude v rozporu s regulativy VVE v navrhovaném znění ZÚR.

(30) K tomu v rozhodnutí o námitkách (příloha č. 11, body 19, 20 a 36) odpůrce odkázal na již výše citovanou část Politiky územního rozvoje 2008 (kapitola 4. Specifické oblasti, Krušné hory, SOB 6 - bode), která ukládá Ústeckému kraji v rámci územního plánování účinným způsobem regulovat a zamezit rizikům překotně se rozvíjející výstavby větrných elektráren, jak z hlediska minimalizace vlivů na životní prostředí, krajinu a osídlení, tak z hlediska funkčnosti větrných elektráren v systému zásobování elektrickou energií. Politika územního rozvoje je pro ZÚR závazná. K námitce rozporu ZÚR s Územní energetickou koncepcí Ústeckého kraje (dále též "UEK Úk") odpůrce uvedl, že tato byla zpracována v roce 2004 podle nařízení vlády č. 195/2001 Sb., kterým se stanovují podrobnosti obsahu územně energetické koncepce. V tomto dokumentu je však vedle konstatování vhodnosti lokality Krušných hor pro využití větrné energie též zdůrazněno, že v určitých územních podmínkách může VVE působit nevhodně a rušivě, je třeba vždy posoudit relevantní územní, technické, ekologické a ekonomické parametry. Odpůrce dospěl k závěru, že regulace lokalizace VVE v návrhu ZÚR závěrům UEK Úk neodporuje.

(31) Námitka rozporu ZÚR s cíli České republiky a veřejným zájmem na podpoře a rozvoji obnovitelných zdrojů energie je podle odpůrce neopodstatněná. Konstatuje, že obnovitelnými zdroji ve smyslu zákona č. 180/2005 Sb. se rozumí obnovitelné nefosilní přírodní zdroje energie, jimiž jsou energie větru, energie slunečního záření, geotermální energie, energie vody, energie půdy, energie vzduchu, energie biomasy, energie skládkového plynu, energie kalového plynu a energie bioplynu. Regulací jednoho druhu zdroje z důvodu ochrany přírody a krajiny, území s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství, památkové péče, není mařen záměr podpory obnovitelných zdrojů.

(32) K další námitce uplatněné proti jednotlivým prioritám, úkolům a dílčím krokům týkajících se regulace větrných elektráren odpůrce uvedl, že ZÚR Úk řeší regulaci lokalizace VVE formou stanovení úkolů pro územně plánovací činnost obcí a rozhodování v území tak, že definují území s preferencí ochrany přírody a krajiny a území s preferovanou ochranou osídlení, rekreace, lázeňství, památkové péče před výstavbou VVE. V těchto územích je z důvodů zabránění zjevným hrozcím škodám nutno vyloučit lokalizaci VVE, což Ústeckému kraji ukládá výše citovaná Politika územního rozvoje 2008. Parametry pásem stanovených v regulaci jsou odvozeny z tuzemské i zahraniční metodické i odborné literatury a sdružují pásmo silné viditelnosti VVE a ochranné pásmo rizik nepříznivých hygienických vlivů. V tomto pásmu se stavba uplatňuje v krajinném obraze zřetelně a jednoznačně, bude působit svou velikostí, zdůrazněnou točivým efektem vrtulí, jako dominanta krajiny a v konfrontaci s jakoukoliv jinou dominantou dochází zpravidla ke konfliktu. V rozsahu tohoto pásma se krajina vlivem působení VVE proměňuje na technickou. Skupinové uspořádání VVE zesiluje popsané působení. Zvolené pásmo chrání obyvatele před negativními hygienickými vlivy, zejména akustickými.

(33) K námitce, že regulace lokalizace VVE v ZÚR v podstatě předjímá závěr řízení o umístění stavby podle zákona o ochraně přírody a krajiny odpůrce odkázal na § 18 stavebního zákona, které zakotvuje cíle územního plánování, včetně rozvoje přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území a ochrany krajiny. Prováděcí vyhláška č. 500/2006 Sb. stanoví v příloze č. 4 obsah ZÚR, podle odst. 1 písm. e) této přílohy textová část ZÚR obsahuje koncepci rozvoje území kraje vyjádřenou v upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje. Odpůrce odkazuje i na další dokumenty, které mu ukládají v rámci územního plánování chránit výše uvedené hodnoty.

(34) Odpůrce považuje za neopodstatněnou část námitky, podle které ZÚR Úk neobsahuje obdobnou regulaci u jiných záměrů, které mají podobný vliv na krajinný ráz jako VVE (např. stožáry vysokého napětí, základové stanice mobilních operátorů, dopravní stavby, lomy, atd). Uvedené stavby byly v průběhu pořizování návrhu ZÚR Úk vyhodnoceny a jsou součástí vyhodnocení vlivů ZÚR Úk na udržitelný rozvoj území.

(35) Odpůrce částečně vyhověl námitce týkající se nemožnosti schválení územně plánovací dokumentace obce a tím i plánovanému rozvoji obce v oblasti větrné energetiky. Stanovil v kapitole 13 etapizaci pro změny v území vyplývající z úkolu pro územně plánovací činnost obcí a rozhodování v území pro plochy a koridory VVE, aby obce měly možnost dokončit realizaci rozpracovaných závěrů výstavby VVE na základě pořizovaných či již pořízených územně plánovacích dokumentací nebo jejich změn. Odpůrce tímto přihlédl ke skutečnosti, že se jedná o záměry, které z důvodu dlouhých procesních lhůt nebylo možno ze strany obcí dosud dokončit. Obce navíc mohou v rámci vyhodnocení uplatňování stanovené regulace VVE dle zprávy o uplatňování ZÚR navrhnout přehodnocení této regulace. Přehodnocení regulace VVE by potom bylo předmětem aktualizace ZÚR Úk.

IV. Řízení před Nejvyšším správním a Ústavním soudem

(36) Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 Ao 6/2011 – 147, zamítl návrhy navrhovatelů a) i b) na zrušení části opatření obecné povahy - Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, schválené Zastupitelstvem Ústeckého kraje č. 23/25Z/2011 dne 7. 9. 2011 (dále též „ZÚR Úk“).

(37) Navrhovatel a) napadl uvedený rozsudek ústavní stížností, které Ústavní soud nálezem ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, vyhověl a napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu zrušil. V odůvodnění nálezu Ústavní soud vytkl devátému senátu Nejvyššího správního soudu, že nesprávně interpretoval usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010, který dospěl k závěrům, dle nichž navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části dle § 101a a násl. zákona č. 150/2003 Sb., soudního řádu správního, v platném znění (dále jen „s. ř. s.“), který neuplatnil námitky či připomínky ve fázích přípravy opatření obecné povahy, nelze zbavit práva takový návrh podat. Význam procesní pasivity navrhovatele je nutno posoudit s přihlédnutím ke všem individuálním okolnostem případu, je přitom povinen vzít v úvahu práva a povinnosti těch, jimž by zrušení opatření obecné povahy podle návrhu způsobilo újmu na jejich vlastních právech. Podle názoru Ústavního soudu je nutno v souladu s uvedenými závěry rozšířeného senátu zabývat se námitkami nezákonnosti opatření obecné povahy, pokud by tím nebyla nepřiměřeně zasažena práva těch subjektů, jež dosud jednaly v dobré víře v zákonnost napadeného opatření obecné povahy. Pokud navrhovatel namítal nikoliv pouze nepřiměřený zásah do svých chráněných zájmů, ale i nezákonnost opatření obecné povahy, měl Nejvyšší správní soud při věcném posouzení jejich námitek postupovat dle kritérií nastolených citovaným rozhodnutím rozšířeného senátu. Namísto toho Nejvyšší správní soud pouze obecně

uvedl, že navrhovatelé věcně nepřezkoumání vznesených námitek zavinili svojí předchozí procesní pasivitou.

(38) Ústavní soud považoval za vhodné upozornit na závěr uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2011, sp. zn. 6 Ao 5/2011, dle něhož „kdy by skutečným meritem soudního přezkumu měl být vedle přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy se zákonem (...) 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, ani by tuto úvahu před ním provedl příslušný správní orgán.“. V projednávané věci navrhovatelé sice nepodali námitky k návrhu ZÚR Úk, avšak odpůrci byly známy, neboť se s jejich podstatou musel vypořádat v souvislosti s námitkami vznesenými ze strany tří jiných obcí. Obsahem námitek těchto obcí nebyla pouze nesprávnost a nezákonnost regulace ploch pro VVE navržené v ZÚR Úk ve vztahu k jejich území, ale obecné námitky směřující proti regulaci ploch pro VVE vztahující se k oblasti celého Ústeckého kraje. Některé námitky uvedených tří obcí vznesené proti návrhu ZÚR Úk a námitky navrhovatelky a) uvedené v návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy se shodují. Ústavní soud z těchto důvodů dospěl k závěru, že tvrzení Nejvyššího správního soudu, dle něhož Ústecký kraj neměl možnost se v průběhu procesu pořizování ZÚR Úk seznámit se zájmy navrhovatelů, zvážit je a porovnat je se zájmy svými, nemůže obstát.

(39) Ústavní soud vytkl dále devátému senátu Nejvyššího správního soudu, že se v rozporu s judikaturou tohoto soudu nezabýval navrhovateli tvrzenou nezákonností jimi napadeného opatření obecné povahy. Tím bylo porušeno právo stěžovatelky na spravedlivý proces.

(40) Ústavní soud upozornil na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. 7 Ao 2/2011 – 127, dle něhož nesmí kraj znemožnit určitou ekonomickou aktivitu na celém území kraje, aniž by k tomu měl silný a relevantní důvod. Ústavní soud po citaci závěru výše uvedeného rozsudku sedmého senátu Nejvyššího správního soudu bez dalšího konstatoval, že devátý senát se v napadeném rozsudku od uvedených závěrů podstatně odklonil, přičemž důvody, pro které tak učinil, nemohou obstát.

(41) Ústavní soud konstatoval, že kritéria stanovená na str. 47 a 48 textové části ZÚR Úk jsou v případě ploch pro VVE ve faktickém rozporu s obecnými zásadami formulovanými v bodě 29 na str. 10 textové části ZÚR Úk, a též s premisou, že prostřednictvím opatření obecné povahy nelze znemožnit na celém území kraje státem podporovanou ekonomickou aktivitu, která má pomoci naplnit národní cíl v podobě pokrytí 13% konečné spotřeby elektrické energie v roce 2020 z obnovitelných zdrojů.

(42) Ústavní soud vyslovil závěr, že devátý senát se odklonil od názorů vyslovených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, sp. zn. 7 Ao 2/2011, aniž pro to měl relevantní důvody. Za této situace měl věc postoupit k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

V. Řízení před Nejvyšším správním soudem po zrušení jeho předchozího rozsudku

Ústní jednání

(43) Nejvyšší správní soud po zrušení jeho předchozího rozsudku pokračoval v řízení. V tomto řízení postupoval v souladu s přechodným ustanovením k zákonu č. 303/2011 Sb., Čl. II, bod 9., podle právní úpravy pro přezkum návrhů na zrušení opatření obecné povahy nebo jejich části platné do 31. 12. 2011.

(44) Při ústním jednání konaném dne 28. 5. 2014 účastníci řízení odkázali na argumentaci předloženou či sdělenou soudu v předchozích fázích řízení, i ve svých ústních projevech obsahově setrvali na již projevených stanoviscích.

(45) Zástupce navrhovatelů zdůraznil, že porušení zákona ze strany odpůrce spatřuje především v překročení zákonem stanovených mezí přípustné regulace vymezení ploch pro stavby VVE, neboť obsahem regulace v ZÚR Úk je plošný zákaz vymezení těchto ploch na území Ústeckého kraje.

(46) Na dotaz soudu, z čeho dovozuje závěr, dle něhož je důsledkem napadené regulace plošný zákaz umístění VVE v Ústeckém kraji, uvedl, že tuto skutečnost není schopen prokázat, nicméně je zřejmé z vymezení rozsáhlých okruhů kolem různých bodů a oblastí. Rozsah regulace by měl prokázat odpůrce.

(47) Odpůrce v ZÚR může podle navrhovatele obecně vymežovat podmínky a usměrňovat určité záměry, může zdůraznit ochranu konkrétních hodnot, ale nemůže ukládat dotčeným obcím a dalším osobám povinnosti a omezení jdoucí na rámec zákonné regulace. Obec nemůže ani formou obecně závazné vyhlášky obce regulovat oblast vyhrazené zákonné úpravě, jak Ústavní soud konstatoval v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 45/06 nebo sp. zn. Pl. ÚS 42/06. Regulace provedená zákonem a obecně závaznou vyhláškou obce se podle uvedených nálezů Ústavního soudu nesmí překrývat. Toto platí i pro opatření obecné povahy, obec se musí držet zákonem stanovených mezí. Podle názoru navrhovatelů regulace umístění VVE v napadených ZÚR Úk v podstatě činí nadbytečnou činnost správních orgánů v následných fázích správního řízení při povolování VVE. Z těchto důvodů navrhuje napadené části ZÚR Úk zrušit.

(48) Při jednání zástupce navrhovatelů předložil soudu k důkazu následující listiny:

- Dokument vydaný Krajským úřadem Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 11. 4. 2011, o změně stanoviska k návrhu územního plánu obce Petrovice, dle kterého územní plán obce Petrovice není nutno posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí.
- Usnesení Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství, ze dne 14. 4. 2011 - Změna stanoviska k návrhu územního plánu obce Petrovice podle § 10i zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, jehož výrokem bylo uloženo územní plán obce Petrovice posoudit z hlediska vlivů na životní prostředí.
- Sdělení Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu, ze dne 2. 10. 2013, s názvem „Uplatňování Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje 2 roky po nabytí účinnosti“, adresované České inspekci životního prostředí (dále jen „ČIŽP“). Obsahem sdělení je odpověď na dotaz ČIŽP, týkající se uplatnění regulace umístění VVE dle ZÚR Úk na nedokončené projekty VVE. Krajský úřad odkázal na kapitulu 13 ZÚR Úk (tzv. etapizaci) a její odůvodnění v textové části ZÚR, dle kterých má být regulace VVE uplatňována u všech projektů VVE, na které do 20. 10. 2013 nebylo vydáno územní rozhodnutí.

(49) Odpůrce s tvrzením navrhovatelů nesouhlasil z důvodů již uvedených v předchozích fázích řízení. Namítl, že žádný závazný předpis mu neukládá při stanovení regulace v ZÚR graficky vymežit plochy, na které se regulace bude vztahovat. Odpůrce přistoupil k poměrně rozsáhlé regulaci umístění VVE na území Ústeckého kraje mimo jiné na základě pokynu v Politice územního rozvoje, na jeho území, které je historicky zatíženo rozsáhlou průmyslovou činností a poškozením životního prostředí, byla realizována výstavba VVE v prokazatelně nejširším rozsahu oproti ostatním krajům.

(50) Na dotaz soudu přítomný zástupce odpůrce uvedl, že mu není známo, zda bylo vypracováno Uplatňování ZÚR Úk za uplynulé období 2 let od nabytí jejich účinnosti. Regulace umístění VVE v ZÚR Úk byla ze všech již uvedených důvodů provedena v souladu se zákonem, odpůrce proto navrhl zamítnutí návrhu.

Posouzení procesních podmínek

(51) V odůvodnění původního rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval splnění procesních podmínek řízení, které nebyly Ústavním soudem zpochybněny. Lze tedy pro stručnost konstatovat, že mezi účastníky není sporu o tom, že napadené usnesení Zastupitelstva Ústeckého kraje č. 23/25Z/2011, kterým byly schváleny zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, skutečně představuje opatření obecné povahy. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení konkrétně vymezených částí zásad územního rozvoje Ústeckého kraje.

(52) Nejvyšší správní soud nezpochybnil ani aktivní legitimaci účastníků. Tato podmínka je splněna, pokud navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením právní sféry navrhovatele (shodně viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120; toto rozhodnutí i další rozhodnutí uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud ověřil, že navrhovatel a) je obec Ústeckého kraje, aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy je tedy dána zákonem, konkrétně na základě ustanovení § 101a odst. 3 s. ř. s.

(53) Navrhovatel b) v řízení prokázal, že je vlastníkem nemovitostí v oblasti Ústeckého kraje. Domnívá se, že v důsledku přijetí ZÚR Úk došlo k zásahu do jeho vlastnického práva, neboť je tím znemožněno využít či prodat pozemky v jeho vlastnictví za účelem výstavby VVE. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně ve svých rozhodnutích konstatoval, že aktivní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána tvrzením navrhovatele o případném zkrácení na jeho právech, přičemž pokud toto zkrácení přichází alespoň teoreticky vzhledem k okolnostem věci v úvahu, je nutno její existenci dále posoudit při meritorním rozhodování (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 - 82). V případě tvrzení navrhovatele b) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že dotčení jeho vlastnického práva v důsledku tvrzeného absolutního znemožnění výstavby VVE na celém území Ústeckého kraje není zcela vyloučeno, proto jeho aktivní legitimaci připustil.

(54) Žádný z účastníků se neúčastnil procesu přijímání ZÚR, tedy zejména nepodával námitky proti zadání ani návrhu ZÚR. Nejvyšší správní soud však již v minulosti dospěl k závěru, že procesní pasivita navrhovatele není důvodem k nepřiznání jeho žalobní legitimace (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116). Případné důsledky této pasivity mohou být posouzeny při rozhodování o důvodnosti návrhu. V souladu s ustálenou judikaturou tedy Nejvyšší správní soud považoval účastníky za aktivně legitimované k podání jejich návrhů. Ve vztahu k závěrům nálezu Ústavního soudu je nutno podotknout, že tento závěr byl vysloven a respektován i v původním rozsudku Nejvyššího správního soudu v dané věci, což je zjevné zejména z výroku tohoto rozhodnutí, neboť ve vztahu k žádnému z účastníků nebyl vydán výrok o odmítnutí návrhu.

(55) Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k meritornímu projednání a rozhodnutí o návrhu, tzn. k posouzení souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a rovněž toho,

zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda při vydání opatření obecné povahy byl dodržen zákon.

Věcné přezkoumání námitek navrhovatelů

(56) V souladu s nálezem Ústavního soudu Nejvyšší správní soud přezkoumal námitku, podle které odpůrce prostřednictvím napadených částí ZÚR znemožnil na území celého kraje výstavbu VVE, neboť zvolené regulativy výstavby VVE znamenají absolutní zákaz na území celého kraje.

(57) Nejvyšší správní soud považuje za vhodné v úvodu argumentace k této námitce stručně shrnout v obecné rovině oprávnění kraje při vydávání ZÚR.

(58) Cíle územního plánování deklarované v § 18 stavebního zákona je možno popsat jako regulaci rozvoje území, dosaženou určením jeho funkčního využití a prostorového uspořádání, stanovením zásad organizace území, věcnou a časovou koordinací výstavby a jiných činností ovlivňujících rozvoj území. Územní plánování je prostředkem harmonizace poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit jednotlivé veřejné zájmy a veřejné zájmy s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Jeho cílem je vytvářet předpoklady pro dosažení obecně přijatelného konsensu o účelném využití a uspořádání území s ohledem na ochranu a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot. Regulace možných způsobů využití určitého území je svěřena jednotlivým nástrojům územního plánování, zejména závazné územně plánovací dokumentaci (shodně viz Stavební zákon – Komentář, Roztočil A., Hrušová K., Lachman M., Potěšil L., C. H. Beck, 2013)

(59) Zásady územního rozvoje jsou důležitým nástrojem územního plánování, kterým je prováděna regulace možných způsobů využití území kraje, s přihlédnutím ke všem výše uvedeným cílům. Jedním z hlavních principů právní úpravy územního plánování je princip udržitelného rozvoje území, kterého lze dosáhnout vyvážením vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel území.

(60) Všechny výše uvedené pojmy jsou neurčité právní pojmy, jejichž konkrétní obsah kraj při vydávání ZÚR určuje podle specifických podmínek svého území. Je zřejmé, že harmonického využití území bude v každém kraji dosaženo jinými způsoby a nástroji, odvíjejícími se od místních podmínek a zvláštností území.

(61) V projednávané věci byla nastolena otázka, zda kraj v rámci své pravomoci regulovat území prostřednictvím vydání územně plánovací dokumentace může stanovit pro regulaci určitých aktivit přísnější podmínky, nežli stanoví zákon vydaný k ochraně stejných hodnot. Navrhovatelé poukázali například na zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Tyto zákony určují míru a způsob ochrany určitých zájmů platné pro celé území České republiky. Pokud mají být naplněny cíle územního plánování zakotvené ve výše citovaném § 18 stavebního zákona, musí mít kraj při přijímání územně plánovací dokumentace možnost zohlednit specifika svého území oproti jiným částem republiky. Zvláštními zákony je určena minimální míra ochrany jednotlivých zájmů, kterou kraje v rámci územního plánování nemůže snížit. Dospěje-li však k závěru, že zvláštní podmínky jeho území vyžadují intenzivnější ochranu, může přijmout pro ochranu hodnot chráněných zvláštními zákony přísnější kritéria. Nutnou součástí rozhodnutí kraje pro zprísnění ochrany určitého zájmu nad zákonem stanovený rámec je přesvědčivé odůvodnění, ze kterého je zřejmé, v čem spočívá ojedinělost podmínek v daném území a z jakých důvodů nelze předpokládat, že zákonem stanovená míra ochrany zájmů by byla dostatečná. Při plném respektování práva na samosprávu kraje a z toho vyplývajících oprávnění, včetně aktivity v oblasti územního plánování, platí, že regulace provedená v ZÚR za účelem

ochrany území kraje nesmí být diskriminační, svévolná a zjevně nepřiměřená, tj. neodpovídající hodnotám, které mají být regulací chráněny.

(62) Aktivitu směřující k ochraně určitého zájmu mohou vykonávat různé subjekty a neznamená to, že by tím navzájem nahrazovaly svoji činnost, případně, že by pouze z tohoto důvodu byly v rozporu se zákonem. Regulace výstavby VVE zvolená obcí či krajem při územním plánování nenahrazuje činnost orgánu ochrany přírody dle § 12 zákona č. 114/1992 Sb. V tomto případě každý z nich sice činí opatření ohledně umístění VVE za účelem ochrany životního prostředí, avšak kraj tak činí též s přihlédnutím k ochraně vlastního území a svých hodnot, správní orgán chrání životní prostředí jako veřejný zájem.

(63) Kraj je tedy za výše uvedených podmínek oprávněn provést nástroji územního plánování regulaci určitých aktivit na jeho území, a to i nad rámec zákona, který chrání stejné hodnoty na základě veřejného zájmu. Jedná se o výsledek poměrování zájmů kraje a jeho obyvatel či právnických osob zde sídlících. Pokud kraj uvede závažné důvody svědčící pro upřednostnění určitého zájmu, úměrně dle této závažnosti může být omezen jiný zájem. Při akceptování tohoto pravidla je tedy možno zcela omezit jinak legální aktivitu na území kraje pouze v případě výjimečně vysoké míry potřeby ochrany jiného zájmu, jinými slovy, pokud je v ZÚR omezována určitá činnost na minimum či zcela, musí to být na druhé straně odůvodněno vysokým ohrožením či nebezpečím zániku hodnot, v jejichž prospěch je zasahováno. Shodně se k této otázce vyjádřil i sedmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, kde uvedl: „*Kraj má jistě právo na samosprávu a v rámci něho může v určité míře stanovovat pravidla výkonu určitých činností a regulovat je tak, aby vzhledem k místním podmínkám, např. i s ohledem na charakter krajiny a její estetické hodnoty, bylo dosaženo co možná nejvíce harmonického uspořádání vztahů v území. Pokud však odpůrce přistoupil k takto silné regulaci, týkající se podstatné části území Moravskoslezského kraje, musel pro to mít obzvláště závažný důvod.*“ S tímto závěrem se devátý senát ztotožnil a zkoumal tedy, zda napadené ZÚR takový důvod obsahují.

(64) V projednávané věci byla vznesena námitka, podle které odpůrce zvolenou regulací výstavby VVE zcela znemožnil legitimní ekonomickou aktivitu na celém území kraje, přičemž takto přísný zákaz výstavby VVE nechrání žádné odpovídající hodnoty či území Ústeckého kraje. Důsledkem je podle názoru navrhovatelů nepřiměřený zásah do jejich práva na samosprávu (navrhovatel a/) a do jejich vlastnických práv (oba navrhovatelé).

(65) Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval otázkou, jak velké plochy území se regulace umístění VVE dotýká. Navrhovatelé na dotaz soudu připustili, že své tvrzení, dle něhož se regulace vztahuje na celé území Ústeckého kraje, nemohou prokázat, domnívali se, že by tak měl učinit odpůrce. Odpůrce poukázal na absenci jakékoliv právní normy, která by mu při přijetí ZÚR ukládala povinnost graficky či jinak označit území, kterého se dotýká regulace určité aktivity provedená v ZÚR. Nejvyšší správní soud k této otázce uvádí, že odpůrci zákon skutečně výše uvedenou povinnost nestanoví a nebyl tedy povinen v textu či příloze ZÚR dopad regulace prokázat. Přestože to tedy nebylo jeho zákonem stanovenou povinností při přijímání a schvalování napadených ZÚR Úk, lze poukázat na to, že pouze odpůrce disponoval údaji a nástroji, kterými bylo možno tvrzení navrhovatelů o plošném dopadu regulace na celé území kraje vyvrátit. Nejvyšší správní soud za této situace vycházel z textu regulativu uvedeného v textové části ZÚR Úk na str. 47 a 48, z něhož lze bez pochybností konstatovat, že se vztahuje na rozsáhlou část ploch kraje. Regulativy jsou formulovány jako stanovení ochranných pásem a okruhů o poloměru několika kilometrů okolo bodů, které jsou na území kraje čteně zastoupeny (např. zastavěná území, zastavitelné plochy obcí, rozptýlené trvale obydlené či rekreační objekty, rekreační areály, atd.). Nejvyšší správní soud na základě těchto skutečností dospěl k závěru, že přestože není jednoznačně stanoven rozsah působení regulativu umístění VVE v celkové ploše kraje, je možno bez pochybností přijmout závěr, že regulativ postihuje natolik velkou část území Ústeckého kraje,

že pokud by byl stanoven bez přiměřeného důvodu a ve vyšší než nutné míře, zasáhl by nepřipustně do práv na samosprávu zdejších obcí či práv (zejména vlastnických) jednotlivých občanů.

(66) Na základě výše uvedených závěrů Nejvyšší správní soud zkoumal, zda napadené ZÚR obsahují náležité odůvodnění pro relativně přísnou regulaci umístování VVE.

(67) Odpůrce se ohledně důvodů a opodstatnění regulace výstavby VVE dovolává obsahu Politiky územního rozvoje 2008, která ukládá regulaci překotné a nekoordinované výstavby větrných elektráren v Krušných horách (čl. 4, SOB6 – Specifická oblast Krušné hory, úkoly pro územní plánování – písm. e/). Politika územního rozvoje je závazným podkladem pro ZÚR. Též podle závěrů Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území je výstavba VVE hodnocena jako příklad neregulovaně rozsáhlé výstavby a uváděna jako jedna z největších hrozeb pro krajinu Ústeckého kraje. Z uvedeného vyplývá, že samotný záměr regulace výstavby VVE v ZÚR byl podložen a opodstatněn, nejednalo se o svévoli odpůrce či výsledek vůle aktuální většiny v zastupitelstvu kraje.

(68) Otázkou je, zda míra regulace byla zvolena přiměřeně, tj. zda míra přísnosti regulace u konkrétních lokalit odpovídala cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 – 127, čl. 138, první odstavec). V napadeném ZÚR Úk je odůvodnění regulace umístování VVE uvedeno v příloze č. 3 na stranách 84 – 90. U všech území uvedených pod bodem a), tj. území s preferencí ochrany přírody a krajiny, je popsána obecná charakteristika jednotlivých území a konstatována potřeba jejich ochrany s odkazem na zákon č. 114/1992 Sb. Nejsou zde uvedeny skutečnosti, pro které byly stanoveny pro umístění VVE ve vztahu k těmto územím přísnější podmínky nad rámec zmíněného zákona. Vzhledem k tomu, že v ZÚR byly zvoleny oproti zákonu č. 114/1992 Sb. podstatně přísnější prostředky ochrany, pro jejich legitimitu bylo nutné uvést, jakým způsobem by byly příslušné plochy umístěním VVE ohroženy a v jaké míře, z čeho byla dovozována vyšší potřeba ochrany, nežli stanoví zákon č. 114/1992 Sb. (případně další zákony).

(69) V případě území ad b) – s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství a památkové péče je u každého bodu (str. 88 – 89 přílohy č. 3 k ZÚR Úk) konstatováno, že výstavba VVE bude nepříznivě ovlivňovat daná území, konkrétně jsou zmíněny nepříznivé hygienické vlivy VVE. Vzhledem ke stanovení širokého poloměru ochranných pásem od bodů v území čteně zastoupených, který zakládá vysokou míru regulace jinak legální činnosti, však výše uvedené v podstatě obecné konstatování negativních hygienických vlivů VVE na uvedená území nelze považovat za dostatečné odůvodnění, ze kterého by bylo možno ověřit, že zvolená přísná regulace je zcela přiměřená vysokému stupni ohrožení hodnot území.

(70) Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že odpůrcem zvolená regulace umístování VVE nebyla v napadených ZÚR Úk dostatečně odůvodněna a vzhledem k tomu nelze ověřit, zda není zjevně nepřiměřená a neodpovídající hodnotám, které mají být regulací chráněny.

(71) Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, dle které byly odpůrcem v ZÚR Úk nepřipustně stanoveny prostřednictvím regulace umístování VVE nové povinnosti nad rámec zákona. V rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 1/2005, na který navrhovatelé odkázali, je konstatováno, že opatření obecné povahy slouží ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje. Jako příklad takových povinností je uvedeno stanovení nového druhu dopravní značky. V případě regulace umístění VVE v území se nejedná o nový, právnímu řádu neznámý jev. Omezení výstavby těchto a podobných staveb je upraveno v několika zákonech, které navrhovatelé sami v návrhu

citují. Nejedná se tedy o stanovení nového druhu povinnosti, nýbrž o určení míry již zákonem upravené regulace.

(72) Pro úplnost je vhodné uvést, že regulací umístění VVE v ZÚR Úk není nijak zpochybněna Územní energetická koncepce Ústeckého kraje. Tento dokument porovnává vhodnost oblastí v Ústeckém kraji z hlediska využití energie větru. Při tvorbě ZÚR však kraj zohledňuje i jiná hlediska, což je zcela legitimní a v souladu se zákonem. Kraj může dát přednost ochraně krajiny a jiných zájmů před možností využití energie větru, porovnání různých možností a zájmů je obsahem úkonů v územním plánování. Má-li však jeho rozhodnutí obstát při případném přezkumu ve správním soudnictví, musí být řádně odůvodněno.

(73) Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce nezákonnosti ustanovení bodu 13. textové části ZÚR, tj. stanovení pořadí změn v území, kde je stanovena možnost neaplikovat v období 2 let od účinnosti ZÚR regulaci výstavby ZÚR pro obce, které v platné územně plánovací dokumentaci již vymezily plochy pro umístění VVE nebo pro obce, v nichž bylo do nabytí účinnosti ZÚR rozhodnuto o pořízení ÚPD či jejich změn, ve kterých jsou vymezeny plochy pro umístění VVE. Podle názoru navrhovatelů uvedená úprava není etapizací, tj. stanovením změn v území, nýbrž omezením aplikace ZÚR po určitou dobu pro určité obce, přičemž zákon odpůrci nedává možnost tímto způsobem účinnost ZÚR odložit. Ke zkrácení svých práv tímto ustanovením uvádějí, že je považují za diskriminační, neboť zvýhodňuje pouze určité obce a znevýhodňuje ty, které záměr výstavby VVE plánují ve vzdálenějším časovém horizontu.

(74) Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle vyhlášky č. 500/2006 Sb., přílohy č. 4, bodu I., odst. 1 písm. m) obsahuje textová část ZÚR i stanovení pořadí změn v území (etapizace), je-li to účelné. Zákonem ani jinou závaznou právní normou není podrobněji stanoveno, o jaké změny v území se může jednat. Nelze tedy bez dalšího dovodit, že omezení regulace umístění a stavby VVE pro určitou dobu by nebylo možno pod tento bod zahrnout – byť se nejedná o zcela typický příklad stanovení změn v území. Závěr navrhovatelů o porušení zákona není nijak konkretizován. Nelze přisvědčit ani závěru o diskriminační povaze tohoto ustanovení. Jeho přijetí bylo vyvoláno námitkami uplatněnými příslušnými obcemi v procesu pořizování ZÚR. Odpůrce na základě uplatněných námitek poměřil zájem na zamýšlené regulaci a zájmy, které předešlely obce, přičemž dospěl k závěru, že vzhledem k těmto zájmům je nutné či vhodné jeho zájem na regulaci umístění a staveb VVE korigovat a upravit jej tak, aby nepřiměřeně nezasahoval do projevených zájmů obcí. Jak je zřejmé, odpůrce na základě údajů sdělených obcemi posoudil střet zájmů svých a příslušných obcí a proporcionálně je upravil. Tento závěr vyslovený i v původním rozsudku Nejvyššího správního soudu nebyl Ústavním soudem zpochybněn, je vhodné též podotknout, že plynutím času se uvedená ustanovení již stala pouze pasivní součástí ZÚR.

(75) Kromě výše uvedeného Ústavní soud konstatoval rozpor regulativů výstavby VVE na str. 47 – 48 a obecnými zásadami formulovanými v úvodu textové části ZÚR pod bodem 29 (str. 10). Nejvyšší správní soud prověřil soulad uvedených částí ZÚR a dospěl k závěru, že samy o sobě nejsou ve vzájemném rozporu. Pod bodem 29 je zmíněna podpora racionálního a udržitelného rozvoje obnovitelných energetických zdrojů, doplněná o záměr územně regulovat záměry na výstavbu velkých větrných elektráren s ohledem na eliminaci rizik poškození krajinného rázu a jiných hodnot. Jestliže ZÚR v jejich další části obsahují regulativy výstavby VVE, nelze to považovat za jednoznačný rozpor s deklarovanou podporou rozvoje obnovitelných energetických zdrojů.

(76) Devátý senát Nejvyššího správního soudu důsledně prověřil závěry zejména rozsudku sp. zn. 7 Ao 2/2011, ale i dalších rozhodnutí vztahujících se k otázkám rozhodovaným v projednávané věci, a dospěl k jednoznačnému názoru, že se od žádného z nich neodchýlil.

Nevznikla tedy potřeba postoupit věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. rozšířenému senátu.

VI. Závěr

(77) Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že odpůrcem zvolená regulace umístování VVE nebyla v napadených ZÚR Úk dostatečně odůvodněna a vzhledem k tomu nelze ověřit, zda zvolené omezení výstavby VVE není zjevně nepřiměřené a neodpovídající hodnotám, které mají být regulací chráněny. Vzhledem k tomu byla napadená část ZÚR Úk shledána v rozporu se zákonem, Nejvyšší správní soud vyhověl návrhu navrhovatelů a ve výroku specifikovanou část opatření obecné povahy pro nezákonnost zrušil.

VII. Náklady řízení

(78) Dle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s., ve znění platném pro projednávanou věc, tj. do 31. 12. 2011, žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Z tohoto pravidla však připouští výjimku § 60 odst. 8 s. ř. s., dle kterého i v případech, kdy s. ř. s. stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení právo, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele. Posléze uvedené ustanovení obsažené v části třetí (řízení ve správním soudnictví), hlavě I. (obecná ustanovení o řízení), tedy umožňuje soudu reagovat na případy, v nichž by striktní uplatnění pravidla uvedeného v § 101d odst. 5 s. ř. s. bylo vůči některým účastníkům příliš tvrdé. O jaké případy by se mělo v praxi jednat ustanovení § 60 odst. 8 s. ř. s. nestanoví a v tomto směru soud musí vycházet především z posouzení všech okolností konkrétní věci. Nejvyšší správní soud v projednávané věci neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, ani jiné skutkové či právní okolnosti, které by takový postup odůvodňovaly tak, jak tomu bylo např. věci vedené pod sp. zn. 5 Ao 5/2011, na kterou v žádosti o přiznání náhrady nákladů řízení odkázali navrhovatelé. Na základě toho tedy Nejvyšší správní soud o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, jak je uvedeno v výroku III. tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 28. května 2014

Mgr. Daniela Zemanová v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Martina Cimbálníková

