



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Nová Ves v Horách**, se sídlem Nová Ves v Horách 33, zastoupena Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 567/33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. 1. 2019, č. j. 15 A 141/2016 - 193,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Podanou žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem či donucením správního orgánu žalobkyně brojila proti negativnímu stanovisku žalovaného ze dne 24. 6. 2016, č. j. 542/UPS/2016 (dále jen „stanovisko“), kterým byly podle § 43 odst. 1 a § 50 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), vyloučeny z návrhu územního plánu žalobkyně návrhy na vymezení ploch pro velké větrné elektrárny (dále jen „VVE“), a to plochy – pozice 7 až 15 a 18 VVE pro výrobu energie, neboť jde o záležitosti nadmístního významu s významnými negativními vlivy přesahujícími hranice obce Nová Ves v Horách.

[2] Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 16. 1. 2019, č. j. 15 A 141/2016 - 193, určil, že předmětné stanovisko bylo nezákonné (výrok I.), a žalobu v rozsahu návrhu, aby bylo žalovanému zakázáno „opakovat zásah do práv žalobce, spočívající v dalším uplatňování požadavku, aby byly z návrhu územního plánu obce Nová Ves v Horách vyloučeny plochy (pozice) 7 až 8 KAA-inženýři, s. r. o., 9 až 11 EE a. s. – VE1 až VE3, 12 až 15 VTE Bratrská s.r.o. – NVE 1 až 4 a pozice 18 WIND TECH a. s. pro výrobu energie (větrné elektrárny)“, zamítl (výrok II.).

[3] Krajský soud poukázal na to, že každou záležitost nadmístního významu je nutno hodnotit ve vztahu k prostředí, kde má být realizována. To, že se jedná o záležitost přesahující hranice obce, neznamená samo o sobě, že má i významný negativní vliv. V obci Nová Ves v Horách již několik VVE existuje, a ke změně krajinného rázu tedy již došlo. V daném případě je tak nutno posoudit a zdůvodnit, proč budou mít další VVE významný negativní vliv přesahující hranice obce ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona. Významné negativní vlivy musí být vždy označeny konkrétně ve vztahu ke konkrétní záležitosti nadmístního významu. Napadené stanovisko žalovaného však tyto úvahy vůbec neobsahuje. Krajský soud proto dospěl k závěru, že stanovisko žalovaného bylo nezákonné, neboť neobsahovalo důvody, z nichž by bylo možno dovodit závěr o významných negativních vlivech dalších VVE přesahujících hranice obce podle § 43 odst. 1 stavebního zákona. Krajský soud ho proto shledal nepřezkoumatelným z důvodu nedostatečného odůvodnění.

[4] Vzhledem k tomu, že napadené stanovisko bylo shledáno nedostatečné odůvodněným, takže závěr o významnosti negativních vlivů VVE nebylo možno přezkoumat, nemohl se krajský soud vyjádřit ani k tomu, zda uplatňování požadavku, aby byly z návrhu územního plánu vyloučeny plochy VVE, je v souladu se zákonem, či nikoliv. Krajský soud dále konstatoval, že vyhovění široce formulovanému petitu, kterým mělo být žalovanému zakázáno uplatňovat požadavek na vyloučení ploch VVE z územního plánu, by fakticky blokovalo výkon pravomoci žalovaného jako nadřízeného orgánu územního plánování i do budoucna. Takto široce formulovaný petit totiž není vztážen pouze k přezkoumávané fázi tvorby územního plánu. Tento požadavek krajského úřadu není vyloučen stavebním zákonem ani jiným právním předpisem, a proto nelze bez dalšího konstatovat jeho nezákonnost.

II.

[5] Proti výroku II. tohoto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] V kasační stížnosti poukázala na to, že Nejvyšší správní soud ve svém zrušujícím rozsudku ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7 As 201/2017 - 57, vyslovil závazný právní názor, že je na krajském soudu, aby věcně posoudil jednotlivé žalobní body týkající se přípustnosti vymezení ploch VVE pro záležitost nadmístního významu v územním plánu. Krajský soud se však v napadeném rozsudku tímto závazným právním názorem neřídil. Krajský soud nemohl odmítnout zabývat se s odkazem na údajnou nepřezkoumatelnost stanoviska tím, zda je možné, aby žalovaný tímto svým zásahem, a nikoliv správním aktem, vyloučil pro údajné významné negativní vlivy přesahující hranice obce plochy VVE z návrhu územního plánu v situaci, kdy jsou zde dokumenty a námitky svědčící o tom, že tak po právu učinit nemohl. Stěžovatelka má za to, že se krajský soud měl zabývat námitkami uplatněnými v jejích podáních, posoudit přípustnost vymezení ploch VVE a provést navržené důkazy. Povinností krajského soudu pak bylo předně se zabývat otázkou, zda se v daném konkrétním případě ploch VVE jedná o záležitost nadmístního významu, a tedy zda byl žalovaný oprávněn předmětné stanovisko z hlediska jeho obsahu vůbec vydat. Potenciální nadmístní vlivy, které VVE mohou mít, je třeba posuzovat na základě konkrétních okolností případu, tj. na základě stavu konkrétní krajiny, do níž se má plocha pro VVE umístit a stavu konkrétní technické infrastruktury dané obce. V případě

pokračování

redukovaných ploch VVE - o plošných rozměrech maximálně jednotek tisíc m² - obsažených v upraveném návrhu územního plánu, nebylo možné předpokládat takové vlivy, které by svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivnily území více obcí. Proto se nejednalo o plochy, resp. záležitost, nadmístního významu. Pokud tedy žalovaný požaduje vyloučení ploch VVE z územního plánu, ačkoliv tyto nepředstavují záležitost nadmístního významu, je požadavek žalovaného nezákonný. Jelikož se krajský soud uvedenou otázkou vůbec nezabýval, neprovedl stěžovatelkou navržené důkazy a nerespektoval závazný právní názor Nejvyššího správního soudu, je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rozhodnutí a ve svém důsledku představuje odepření spravedlnosti.

[7] Stěžovatelka dále vyjádřila nesouhlas s názorem krajského soudu, že petit, kterým požadovala zakázat žalovanému opakování zásahu spočívajícího v dalším uplatňování požadavku, aby byly z návrhu územního plánu stěžovatelky vyloučeny konkrétní plochy VVE, je široce formulovaný. Předmětný petit se váže pouze k fázi návrhu územního plánu a ke konkrétně označeným plochám VVE. Žalovaný k návrhu územního plánu uplatňuje požadavky týkající se záležitostí nadmístního významu pouze formou stanoviska podle § 50 odst. 7 stavebního zákona, tedy petit mířil pouze k tomuto okamžiku pořizování územního plánu. Bez potvrzení žalovaného o odstranění nedostatků podle § 50 odst. 8 stavebního zákona nelze v pořizování územního plánu pokračovat, tedy tento se nemůže ani dostat do další fáze. Krajský soud tedy nesprávně posoudil, čeho se stěžovatelka žalobou domáhala, což způsobilo nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

[8] Stěžovatelka rovněž má za to, že krajský soud se měl zabývat opakovaným negativním stanoviskem žalovaného ze dne 18. 6. 2018, č. j. 542/UPS/2015 (dále jen „opakované stanovisko“), aby posoudil, že hrozba opakování nezákonného zásahu je reálná, a tedy požadavek stěžovatelky na zákaz opakování takového zásahu je opodstatněný. Jelikož se krajský soud tímto opakovaným stanoviskem nezabýval, zatížil řízení vadou, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Požadavkem na vydání zákazu opakovat zásah chtěla stěžovatelka předejít opakovanému podávání zásahových žalob. Krajský soud měl připustit změnu petitu ve vztahu k opakovanému stanovisku, neboť toto stanovisko má přímou souvislost s předchozím stanoviskem a je projevem opakování nezákonného zásahu, jehož zákazu se stěžovatelka domáhala. Odkazování stěžovatelky na napadení opakovaného stanoviska samostatnou žalobou je v rozporu se zásadou procesní ekonomie.

[9] Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok II. napadeného rozsudku a věc v tomto rozsahu vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se s napadeným rozsudkem krajského soudu ztotožňuje. Podle jeho názoru vyhovění široce formulovanému petitu, aby mu bylo zakázáno „opakovat zásah do práv žalobce, spočívající v dalším uplatňování požadavku, aby byly z návrhu územního plánu obce Nová Ves v Horách vyloučeny plochy (posice) 7 až 8 KAA-inženýři, s. r. o., 9 až 11 EE a. s. – VE1 až VE3, 12 až 15 VTE Bratrská s.r.o. – NVE 1 až 4 a posice 18 WIND TECH a. s. pro výrobu energie (větrné elektrárny)“, by nejen blokovalo výkon pravomoci žalovaného jako nadřízeného orgánu

územního plánování v procesu pořizování územního plánu stěžovatelky, ale působilo by rovněž rozpory a právní spory mezi stěžovatelkou a žalovaným při výkonu jeho dalších pravomocí. Dále poukázal na to, že opakované negativní stanovisko ze dne 18. 6. 2018 nebylo vydáno na základě § 43 odst. 1 stavebního zákona a že důvodem jeho vydání byly popsání základní nedostatky návrhu územního plánu, na které byla stěžovatelka upozorněna již v negativním stanovisku ze dne 23. 12. 2015 (JID 170190/2015/KUUK) a které v mezidobí neodstranila. Z uvedených důvodů proto žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

IV.

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Krajský soud ve věci poprvé rozhodl rozsudkem ze dne 24. 5. 2017, č. j. 15 A 141/2016 - 121. Výrokem I. určil, že napadené stanovisko žalovaného ze dne 24. 6. 2016 je nezákonné. Výrokem II. žalovanému přikázal, aby stanovisko zrušil, a to do třiceti dnů od právní moci rozsudku. Výrokem III. zamítl žalobu v rozsahu návrhu, aby bylo žalovanému zakázáno „pokračovat v porušování práva žalobce spočívajícím v dalším uplatňování požadavku, aby byly z návrhu územního plánu obce Nová Ves v Horách vyloučeny plochy (posice) 7 až 8 KAA inženýři, s. r. o., 9 až 11 EE a. s. – VE1 až VE3, 12 až 15 VTE Bratrská s. r. o. – NVE 1 až 4 a posice 18 WIND TECH a. s. pro výrobu energie (větrné elektrárny)“. Výrokem IV. uložil žalovanému povinnost zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení.

[14] Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek krajského soudu zrušil svým rozsudkem ze dne 23. 8. 2018, č. j. 7 As 201/2017 - 57, a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud založil názor o částečné důvodnosti žaloby na předpokladu, že zásady územního rozvoje, i přes zrušení jejich části Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 28. 5. 2014, č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, nadále obsahují řešení záležitostí nadmístního významu v podobě pravidel pro umístění VVE, a nebyla tak splněna hypotéza § 43 odst. 1 a žalovaný vůbec neměl stanovisko vydávat. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud neztotožnil a uvedl, že nezákonnost stanoviska nelze spatřovat již v tom, že zásady územního rozvoje nadále obsahují některé pasáže zmiňující se o větrných elektrárnách. Nelze z nich totiž dostatečně určit, jak by měla v územních plánech vypadat ona zpřesňující úprava ploch a koridorů pro záležitosti nadmístního významu vymezených předtím v zásadách územního rozvoje. Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku konstatoval, že „stěžovatel b) [tj. nynější stěžovatelka – pozn. NSS] uplatnil v části 4. své kasační stížnosti celou řadu námitek k věcnému posouzení přípustnosti vymezení předmětných ploch pro záležitosti nadmístního významu v územním plánu. Řada z nich (zejména v souvislosti s předchozím hodnocením záměru v procesu ELA resp. s tvrzenou deklarací, že části záměru tomuto posouzení vůbec nepodléhají) byla uplatněna již v podané žalobě. Krajský soud k nim však dosud nezaujal stanovisko. Nemůže tak proto nyní učinit ani Nejvyšší správní soud. Předjímal by tím totiž věcné posouzení důvodnosti žaloby za situace, kdy rozsudek krajského

pokračování

soudu dosud k žalobním bodům stanovisko neobsahuje. Bude nyní na krajském soudu, aby jednotlivé žalobní body věcně posoudil.“

[15] Z citované formulace rozsudku zdejšího soudu nelze bez dalšího dovozovat, jak to nyní činí stěžovatelka, že krajský soud byl bez ohledu na další zjištěné okolnosti povinen věcně posoudit všechny v žalobě uplatněné žalobní body. Krajský soud dospěl k závěru, že stanovisko žalovaného je nedostatečně odůvodněné, neboť z něj není patrné, v čem konkrétně jsou spatřovány významné negativní vlivy ploch VVE přesahující hranice obce ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona (tento závěr krajského soudu stěžovatelka nezpochybnila). Krajský soud proto zcela logicky uzavřel, že s ohledem na nepřezkoumatelnost tohoto stanoviska se nelze věcně zabývat žalobními body, jejich podstatou bylo právě tvrzení stěžovatelky, že předmětné plochy VVE nejsou záležitostí nadmístního významu, která by měla významné negativní vlivy přesahující hranice obce. Jelikož taková úvaha ve stanovisku žalovaného chyběla, nemohl ji krajský soud podrobit soudnímu přezkumu, jehož účelem není nahrazovat odborné uvážení správního orgánu. Námitka stěžovatelky, že se krajský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu a že jeho rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, je proto nedůvodná.

[16] Rovněž další námitka stěžovatelky, podle níž krajský soud nesprávně posoudil to, čeho se žalobou domáhala (ve vztahu k návrhu, kterým požadovala zakázat žalovanému opakování zásahu spočívajícího v dalším uplatňování požadavku, aby byly z návrhu územního plánu vyloučeny konkrétní plochy VVE), je nedůvodná. V této souvislosti je opět podstatná skutečnost, že krajský soud určil, že stanovisko žalovaného bylo nezákonné, a to z důvodu nedostatečného odůvodnění. Stěžovatelkou napadený výrok II. rozsudku krajského soudu totiž souvisí s výrokem I., který stěžovatelka svou kasační stížností nenapadla. O zákazu pokračovat v zásahu, tak jak jej formulovala stěžovatelka v petitu své žaloby, by bylo možno uvažovat pouze za situace, že by krajský soud shledal nezákonnost stanoviska z věcných důvodů, což se v nyní posuzovaném případě, jak bylo již výše uvedeno, nestalo. Jak vyplývá z § 50 odst. 7 a § 43 odst. 1 věty třetí stavebního zákona, žalovaný jako nadřízený orgán územního plánování v procesu pořizování územního plánu obce má bezpochyby pravomoc předmětné stanovisko vydat a případně vyloučit z územního plánu obce záležitosti nadmístního významu z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce. Žalovanému nelze tedy *a priori* obecně zakázat, aby vydal další stanovisko (řádně odůvodněné) k návrhu územního plánu stěžovatelky, pokud bude v souladu s příslušnými ustanoveními stavebního zákona a pokud budou pro jeho vydání shledány podmínky. Krajský soud proto nepochybil, pokud zamítl žalobu stěžovatelky v rozsahu návrhu, aby bylo žalovanému zakázáno „opakovat zásah do práv žalobce, spočívající v dalším uplatňování požadavku, aby byly z návrhu územního plánu obce Nová Ves v Horách vyloučeny plochy (posice) 7 až 8 KAA-inženýři, s. r. o., 9 až 11 EE a. s. – VE1 až VE3, 12 až 15 VTE Bratrská s.r.o. – NVE 1 až 4 a posice 18 WIND TECH a. s. pro výrobu energie (větrné elektrárny)“. Pro úplnost lze dále uvést, že soudní řád správní nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejména před zásahy, které mohou teprve v budoucnosti nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu (viz rozsudek ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, publ. pod č. 603/2005 Sb. NSS).

[17] K námitce stěžovatelky, že krajský soud měl připustit změnu petitu ve vztahu k opakovanému stanovisku a měl se jím zabývat, Nejvyšší správní soud podotýká, že usnesení krajského soudu ze dne 9. 1. 2019, č. j. 15 A 141/2016 - 185, jímž nebyla mimo jiné připuštěna změna petitu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem ve znění „Žalovanému se ukládá, aby opakované negativní stanovisko Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 18. 6. 2018, č. j. 542/UPS/2015, zrušil, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku. Eventuálně, pokud by v mezidobí došlo ke zrušení stanoviska Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 18. 6. 2018, č. j. 542/UPS/2015, se určuje, že stanovisko Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 18. 6. 2018, č. j. 542/UPS/2015, bylo vůči žalobci nezákonné.“ nebylo vydáno na základě § 43 odst. 1 stavebního zákona. Důvodem jeho vydání byla skutečnost, že stěžovatelka neodstranila nedostatky návrhu územního plánu, které jí byly vytčeny v negativním stanovisku žalovaného ze dne 23. 12. 2015 (JID 170190/2015/KÚÚK). Toto negativní stanovisko přitom nebylo zrušeno ani vypořádáno způsobem předpokládaným v § 50 odst. 8 stavebního zákona. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelkou, že opakované stanovisko má přímou souvislost s předchozím stanoviskem (ze dne 24. 6. 2016) a je tak projevem opakování nezákonného zásahu, jehož zákazu se stěžovatelka domáhala.

[18] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[19] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 10. září 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu