



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Jana Kratochvíla (soudce zpravodaj) a Tomáše Langáška ve věci navrhovatele: **Spolek Nízký Jeseník**, sídlem Těšíkov 9, Šternberk, zastoupený advokátkou Mgr. Dominikou Kovaříkovou, sídlem Horní náměstí 7, Olomouc, proti odpůrci: **Olomoucký kraj**, sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, zastoupený advokátem JUDr. Martinem Bohuslavem, sídlem Italská 67, Praha 2, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Aktualizace č. 2a Zásad územního rozvoje Olomouckého kraje, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 21. 4. 2021, č. j. 73 A 9/2020-44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Navrhovatel **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Předmětem sporu je dopad aktualizace Zásad územního rozvoje Olomouckého kraje do právní sféry žalujícího spolku.

[2] Navrhovatel je spolek zastupující zájmy veřejnosti v obci Jívová a vystupuje proti možnosti výstavby větrných elektráren v okolí.

[3] Podle bodu 74.7 Zásad územního rozvoje Olomouckého kraje ve znění Aktualizace č. 1 ze dne 22. dubna 2011 platilo:

„Při využívání území nepřipustit umístování staveb a zařízení obnovitelných zdrojů energie (větrné turbíny, větrné parky, elektrárny, sluneční parkové elektrárny, MVE), v chráněných částech přírody, zejména v CHKO, MZCHÚ, přírodních parcích, oblastech NATURA 2000 a nadregionálních a regionálních skladebných prvcích ÚSES, oblastech s ochranou krajinného rázu – přírodních parcích a kulturních krajinných oblastí (KKO) vymezených v odstavci 77. kapitoly 5.3. a jen výjimečně na půdách I. a II. třídy ochrany. ... Pro situování větrných elektráren v krajině jsou závazné regulativy Územní studie na umístování větrných elektráren na území Olomouckého kraje, registrované dne 23. 2. 2009 v evidenci územně plánovací činnosti.“

[4] Dne 23. 9. 2019 zastupitelstvo Olomouckého kraje schválilo Aktualizaci č. 2a Zásad územního rozvoje Olomouckého kraje. Bod 74. 7 nově zní:

Při využívání území nepřipustit umístování staveb a zařízení obnovitelných zdrojů energie (větrné turbíny, větrné parky, elektrárny, sluneční parkové elektrárny, MVE) v chráněných částech přírody, zejména v CHKO, MZCHÚ, přírodních parcích, oblastech NATURA 2000 a nadregionálních a regionálních skladebných prvcích ÚSES, oblastech s ochranou krajinného rázu – přírodních parcích a kulturních krajinných oblastech (KKO) vymezených v odstavci 77 kapitoly 5.3., s výjimkou případů uvedených v odstavci 78.3.1, a jen výjimečně na půdách I. a II. tř. ochrany.

Aktualizací došlo tedy k vypuštění podmínky, že pro situování větrných elektráren v krajině jsou závazné regulativy Územní studie na umístování větrných elektráren na území Olomouckého kraje (dále jen „územní studie“).

[5] Aktualizací č. 2a byla také nově vytvořena kulturní krajinná oblast KKO9 Svahy Nízkého Jeseníku, která je vymezena na katastru obce Jívová (západní část katastru) a v okolí. V důsledku existence této krajinné oblasti a Přírodního parku Údolí Bystřice, zůstala na katastru obce Jívová plocha o rozloze 1,1 km², kde zásady územního rozvoje nezakazují umístit větrné elektrárny.

[6] Navrhovatel se obrátil na správní soud a požadoval zrušení části Aktualizace č. 2a, která se týkala právě vypuštění odkazu na závaznost regulativů v územní studii.

[7] Krajský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem návrh zamítl. Shledal, že navrhovateli nesvědčí aktivní věcná legitimace, neboť změnou zásad územního rozvoje nedošlo ke snížení míry ochrany území katastru obce Jívová vůči umístování větrných elektráren. Předně zřízením KKO9 Svahy Nízkého Jeseníku byla na části území obce Jívová posílena ochrana proti umístování větrných elektráren. Na rozdíl od obsahu předchozí regulace, je na této části území obce nyní umístování větrných elektráren zcela zakázáno.

[8] Krajský soud dále konstatoval, že podle územní studie bylo území, kde nyní zásady územního rozvoje umístění větrných elektráren nezakazují, tzv. podmíněně přípustným územím. Na území „podmíněně přípustném“ se podle územní studie výstavba větrných elektráren nepovoluje, nebude-li doloženo splnění požadavků shrnutých v tabulce č. 9 na s. 53: soulad s územně plánovací dokumentací, kladné vyhodnocení na krajinný ráz a kladný průběh řízení EIA, a dále podle potřeby hluková studie, posouzení vlivu na veřejné zdraví, biologické hodnocení, hodnocení NATURA 2000, souhlasy Ministerstva zdravotnictví, Českého inspektorátu lázní a zřídels, Krajské hygienické stanice, Armády

pokračování

ČR, Ministerstva obrany, Vojenské ubytovací a stavební správy, Ministerstva obrany, provozovatele letiště a uživatele lázní.

[9] Podle krajského soudu se tyto podmínky přípustnosti výstavby větrných elektráren obsahově nijak neliší od všeobecných podmínek, jejichž splnění zkoumá stavební úřad v každém územním řízení při rozhodování o umístění stavby podle § 90 stavebního zákona. Proto krajský soud dovodil, že ve vztahu k území obce Jívová, které není po Aktualizaci č. 2a součástí Přírodního parku Údolí Bystřice ani KKO 9 Svahy Nízkého Jeseníku, se míra ochrany proti umísťování větrných elektráren přijetím Aktualizace č. 2a nesnížila. V případě záměru umístit do daného prostoru větrnou elektrárnu bude stavební úřad povinen vyžadovat splnění všech podmínek stanovených v § 90 stavebního zákona včetně kladných stanovisek dotčených orgánů, tj. i orgánu ochrany přírody a krajiny.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[10] Navrhovatel (stěžovatel) se proti rozsudku krajského soudu bránil kasační stížností. Konkrétně namítl, že krajský soud nesprávně vyhodnotil závaznost regulativů uvedených v územní studii a v důsledku nesprávně posoudil otázku, zda k tvrzenému zásahu do práv stěžovatele došlo. Podmínky přípustnosti výstavby větrných elektráren podle zásad územního rozvoje před Aktualizací č. 2a byly více omezující. Krajský soud opomenul existenci a obsah tabulky č. 10 na s. 54 územní studie a podmínku územní studie, že větrné elektrárny se nebudou negativně pohledově projevovat v typických průhledech na chráněná území.

[11] Odpůrce navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Právní hodnocení

[12] V tomto případě krajský soud shledal, že stěžovatel nedisponuje aktivní věcnou legitimací. Aktivní věcnou legitimací se míní důvodnost návrhu v tom směru, že do práv navrhovatele opatření obecné povahy skutečně zasáhlo.

[13] Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264, *Dobřejovice/Čestlice „věcná legitimace navrhovatele ke zrušení opatření obecné povahy se zakládá na podmínce oprávněnosti tvrzení, že byl na svých právech tímto opatřením, vydaným správním orgánem, zkrácen“* (bod 43). Rozšířený senát shrnul: *„Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonnosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotněprávních předpisů“* (bod 47).

[14] Základní podmínkou aktivní věcné legitimace je tedy kladná odpověď na otázku, zda opatření obecné povahy do práv navrhovatele vůbec zasáhlo. Teprve takové zjištění vede ke zkoumání, zda se tak stalo zákonným způsobem. Krajský soud tedy správně v rámci projednávání návrhu nejdříve zkoumal, zda napadená aktualizace zásad územního rozvoje vedla vůbec k zásahu do práv, která chrání stěžovatel jako spolek zastupující zájmy veřejnosti v obci Jívová. Stěžovatel namítá, že krajský soud tuto otázku posoudil chybně.

[15] Zásady územního rozvoje ve znění Aktualizace č. 1 obsahovaly větu, že pro situování větrných elektráren v krajině jsou závazné regulativy územní studie. Tato věta

byla Aktualizací č. 2a vypuštěna. Jádrem sporu mezi účastníky nyní je, zda územní studie byla vůbec závazná, a pokud ano, tak zda její závazná část poskytovala dotčenému území větší ochranu před stavbou větrných elektráren, či nikoliv.

[16] Územní studie je územně analytickým podkladem, který ověřuje možnosti a podmínky změn v území. Podle § 30 odst. 1 stavebního zákona územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.

[17] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je územní studie neformální odborný podklad. To znamená, že, na rozdíl od územně plánovací dokumentace, správní orgán při rozhodování v dotčeném území není územní studií vázán (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 7 As 191/2014-26; či ze dne 22. 12. 2020, č. j. 4 As 143/2020-42, bod 23). Závazné jsou však zásady územního rozvoje jako jeden z druhů územně plánovací dokumentace.

[18] Má-li být do zásad územního rozvoje (nebo jiné územně plánovací regulace) převzata část (zejména konkrétní regulativy) z územní studie, která byla zpracována jako podklad pro územně plánovací činnost, je v zájmu jednoznačnosti obsahu územně plánovací regulace žádoucí, aby části územní studie, které mají být učiněny závaznými, byly do zásad územního rozvoje převzaty, tedy aby byly učiněny obsahem této územně plánovací dokumentace. Pouhý odkaz na regulativy obsažené v územní studii a jejich prohlášení za závazné, jak tomu bylo v Zásadách územního rozvoje Olomouckého kraje před aktualizací č. 2a, vyvolává pochybnosti o své vlastní závaznosti. Přinejmenším ponechává nejasným, co přesně z územní studie je závazné.

[19] Zásady územního rozvoje ve znění Aktualizace č. 1 stanovily, že pro situování větrných elektráren v krajině jsou závazné „regulativy územní studie“. Takový odkaz je značně neurčitý. Regulativem se v kontextu stavebního práva běžně míní soubor závazných omezení, či podmínek pro budování nových nemovitostí v dané lokalitě. Územní studie podmínky formuluje v části 3. nazvané „Regulativy“. Zde je tedy nutno hledat regulativy, na které odkazovaly Zásady územního rozvoje Olomouckého kraje před přezkoumávanou aktualizací.

[20] Jak správně uvedl krajský soud, požadavky na využití území pro výstavbu větrné elektrárny jsou formulovány na s. 50 až 52 územní studie a shrnuty v tabulce č. 9 na s. 53 studie. Tato část studie je formulována kategoricky: „*v tomto území se výstavba větrných elektráren nepovoluje, nebude-li doloženo splnění požadavků z následujících odstavců...*“. Následující odstavce obsahují výše zmíněné (bod [8]) podmínky pro výstavbu větrných elektráren. Lze tedy dovodit, že tato pasáž územní studie obsahuje regulativy, na které odkazují zásady územního rozvoje ve znění Aktualizace č. 1.

[21] Oproti tomu tabulka č. 10 na s. 54 studie je nadepsána slovy „doporučené odstupové vzdálenosti“ a obsahuje celkem 11 doporučených odstupových vzdáleností větrných elektráren od různých objektů (zastavěné území, lázně, komunikace, přírodní park atd.). Vzhledem k tomu, že jde výslovně o „doporučené“ vzdálenosti, nelze dovodit, že by mělo jít o závazné regulativy, je-li na ně odkazováno v územně plánovací dokumentaci. Vzhledem k výše uvedené obecné nezávaznosti územní studie, je nutno k její závaznosti formou odkazu v územně plánovací dokumentaci přistupovat obezřetně. Za závazné lze

pokračování

považovat leda takové podmínky, které územní studie stanoví kategoricky, a na které územně plánovací dokumentace bezpochyby odkazuje. Doporučené odstupové vzdálenosti v tabulce č. 10 takové podmínky nesplňují.

[22] Krajský soud tedy nepochybil, pokud tabulku č. 10 na s. 54 nepovažoval za obsahující závazné regulativy a nevzal ji v potaz při posuzování dotčení na právech stěžovatele způsobené Aktualizací č. 2a zásad územního rozvoje.

[23] Na s. 51 územní studie uvádí, že podle povahy věci je pro povolení výstavby větrné elektrárny nezbytné splnění specifických požadavků, což se prokazuje kladným stanoviskem příslušného dotčeného orgánu. Mezi tyto specifické požadavky patří zájmy z hledisek ochrany přírody a krajiny. Studie zde vyžaduje souhlas příslušného orgánu k zásahu do krajinného rázu a „z vyhodnocení vlivu na krajinný ráz musí být zřejmé, že větrné elektrárny se nebudou negativně pohledově projevovat v typických průhledech na chráněná území (CHKO, PP, MZCHÚ) a stejně tak i v průhledech z těchto území.“

[24] Krajský soud tuto část územní studie, tedy posuzování vlivu na krajinný ráz, vzal v potaz při posuzování, zda došlo k dotčení na právech stěžovatele v důsledku Aktualizace č. 2a (viz bod 27 rozsudku). Měl však za to, že územní studie zde nestanoví nic nad rámec všeobecných podmínek, které se zkoumají v každém územním řízení. Nejvyšší správní soud souhlasí, že tato podmínka reflektuje obecné požadavky na umístování větrných elektráren.

[25] Podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, *k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činností, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody*. Pokud stavba představuje dominantu v krajině, jde o zásah do krajinného rázu (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2008, č. j. 7 Ca 219/2007-58). Větrná elektrárny zpravidla dominantu představuje. Její přípustnost tak bude posuzována v každém jednotlivém případě v rámci případného územního řízení o umístění větrné elektrárny.

[26] Zmínku v územní studii o vyhodnocení vlivu na krajinný ráz také s ohledem na průhledey na chráněná území nelze vyložit kategoricky tak, že zakazuje, aby byly postaveny větrné elektrárny, které budou jakkoliv viditelné z chráněných území, či při pohledu na ně. Při zohlednění požadavku obezřetného přístupu k závaznosti územní studie (viz výše), jde spíše o požadavek, aby tyto pohledy byly při posuzování zásahu zohledněny. Územní studie vyžaduje, aby se větrné elektrárny negativně neprojevovaly v typických průhledech. Co je negativním projevováním, je na posouzení příslušného orgánu v konkrétním případě. Přípustnost zásahu do krajinného rázu je totiž výsostně individuální záležitostí, při které se musí pečlivě posoudit konkrétní situace v daném území. Územní studie kategorický zákaz nestanovila.

[27] Kategorický zákaz větrné elektrárny z těchto pohledů spatřit tato zmínka v územní studii nemohla zakotvit také z toho důvodu, že obdobný absolutní přístup byl odmítnut judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. V rozsudku ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011-127, Nejvyšší správní soud uvedl, že pro umístování větrných elektráren lze stanovit pravidla, která budou chránit pohledové či jiné hodnoty krajiny, takže mimo jiné v určitých případech či v určitých typech lokalit nebude možno větrné elektrárny stavět. Taková pravidla však zásadně nemohou být kategorická, nepodmíněná a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než

ochraně vizuálních hodnot krajiny. Ústavní soud tento přístup aproboval v nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013, bod 28.

[28] Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že ani tato část územní studie neznamená, že by zájmy stěžovatele byly před Aktualizací č. 2 Zásad územního rozvoje Olomouckého kraje chráněny více než poté.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední soudního řádu správního).

[30] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 za použití § 120 soudního řádu správního. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; odpůrci náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. února 2023

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu