



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Michala Bobka v právní věci navrhovatelů: **a) obec Moldava**, se sídlem Moldava 113, Moldava, **b) obec Kryštofovy Hamry**, se sídlem Kryštofovy Hamry 64, Kryštofovy Hamry, **c) APB – PLZEŇ a. s.**, se sídlem Losiná 303, Losiná, **d) Elektrárny Opatovice, a.s.** se sídlem Opatovice nad Labem 478, Opatovice nad Labem, **e) M. K.**, Ludvíkovice, všichni zastoupeni Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti odpůrci: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) DROBIL-ENERGO s. r. o.**, se sídlem V Šipce 694/9, Jižní Předměstí, Plzeň, **II) Větrné elektrárny Strážný Vrch, a. s.**, se sídlem Moravské náměstí 127/3, Brno, **III) Wind Tech, a. s.**, se sídlem Moravské náměstí 127/3, Brno, **IV) ALTENER s. r. o.**, se sídlem Tyršova stezka 190, Lom, **V) Česká společnost pro větrnou energii**, se sídlem Novotného lávka 200/5, Praha 1, všichni zastoupeni Mgr. Annou Francovou, advokátkou, se sídlem Údolní 33, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – 2. aktualizace Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje – vydaného Zastupitelstvem Ústeckého kraje usnesením ze dne 22. 6. 2020, č. 025/30Z/2020, v řízení o kasačních stížnostech navrhovatelů a) - e) a osob zúčastněných na řízení I) - V) proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 8. 2021, č. j. 40 A 1/2021 – 319,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 8. 2021, č. j. 40 A 1/2021 - 319, **se** ve výrocích II. až V. **z r u š u j e**.
- II. Ve 2. aktualizaci Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje, vydané Zastupitelstvem Ústeckého kraje usnesením ze dne 22. 6. 2020, č. 025/30Z/2020, se ode dne právní moci tohoto rozsudku **z r u š u j e** v textové části bod 163 ve znění:
V článku [174] se doplňuje odstavec (2), který zní:
„(2) Plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících neumísťovat s ohledem na převažující veřejný zájem na ochraně přírodních hodnot,

kulturně-historických hodnot, krajinářsky cenných oblastí a veřejného zdraví v následujících územích:

- *velkoplošná zvláště chráněná území (národní parky, chráněné krajinné oblasti) a navazující 3 km ochranné pásmo vizuálního vlivu na tato zvláště chráněná území;*
- *maloplošná zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma, (národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky); - přírodní parky;*
- *lokality NATURA 2000 (evropsky významné lokality, ptačí oblasti); - ÚSES (nadregionální biocentra, nadregionální biokoridory, regionální biocentra, regionální biokoridory);*
- *významné krajinné prvky;*
- *památkově chráněná území (archeologické památkové rezervace, městské památkové rezervace, městské památkové zóny, vesnické památkové rezervace, vesnické památkové zóny, krajinné památkové zóny) a jejich ochranná pásma a navazující 1 km ochranné pásmo vizuálního vlivu na tato ochranná pásma chráněných území;*
- *nemovitě národní kulturní památky, jejich ochranná pásma a navazující 1 km ochranné pásmo vizuálního vlivu;*
- *nemovitě kulturní památky a jejich ochranná pásma“.*

III. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům a) - e) na náhradě nákladů řízení o návrhu a řízení o kasačních stížnostech celkem **205 508 Kč** k rukám jejich zástupce advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

IV. Odpůrce **je povinen** zaplatit osobám zúčastněným na řízení I) - V) na náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech celkem **71 101 Kč** k rukám jejich zástupkyně advokátky Mgr. Anny Francové, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Usnesením zastupitelstva Ústeckého kraje č. 23/25Z/2011 byly na 25. zasedání zastupitelstva dne 7. 9. 2011 vydány zásady územního rozvoje Ústeckého kraje (dále jen „ZÚR ÚK“). V reakci na nález Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 5. 2014, č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, č. 3099/2014 Sb. NSS, zrušil 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*“ 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*

pokračování

- 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), 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 pásmu 3 km podél státních hranic ČR/SRN.“

[2] Dne 22. 6. 2020 usnesením č. 025/30Z/2020 přijalo zastupitelstvo Ústeckého kraje 2. aktualizaci ZÚR ÚK. V bodu [163] aktualizace ZÚR ÚK se stanoví:

„V článku [174] se doplňuje odstavec (2), který zní:

2) Plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících neumisťovat s ohledem na převažující veřejný zájem na ochraně přírodních hodnot, kulturně-historických hodnot, krajinářsky cenných oblastí a veřejného zdraví v následujících územích:

- velkoplošná zvláště chráněná území (národní parky, chráněné krajinné oblasti) a navazující 3km ochranné pásmo vizuálního vlivu na tato zvláště chráněná území;
- maloplošná zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma (národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky);
- přírodní parky;
- lokality NATURA 2000 (evropsky významné lokality, ptačí oblasti);
- ÚSES (nadregionální biocentra, nadregionální biokoridory, regionální biocentra, regionální biokoridory);
- významné krajinné prvky;
- památkově chráněná území (archeologické památkové rezervace, městské památkové rezervace, městské památkové zóny, vesnické památkové rezervace, vesnické památkové zóny, krajinné památkové zóny), a jejich ochranná pásma a navazující 1 km ochranné pásmo vizuálního vlivu na tato ochranná pásma chráněných území;
- nemovitě národní kulturní památky, jejich ochranná pásma a navazující 1 km ochranné pásmo vizuálního vlivu
- nemovitě kulturní památky a jejich ochranná pásma;
- zastavěná území; 500 m od zastavěného území a zastavitelných ploch.“

[3] V nynější věci navrhovatelé a) - e) tuto část 2. aktualizace ZÚR ÚK napadli u Krajského soudu v Ústí nad Labem a účastníci řízení I) - V) se připojili jako osoby zúčastněné na řízení. Navrhovatelé a) - e) namítali, že odpůrce v rámci 2. aktualizace ZÚR zvolil pro plochy koridorů pro umístění vysokých větrných elektráren („VVE“) obdobně nepodmíněnou a absolutní regulaci jako tu, kterou zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem

č. j. 9 Ao 6/211 - 261. Podle navrhovatelů je regulace nepřiměřená, v rozporu s prioritami ZÚR ÚK a Politikou územního rozvoje ČR, její odůvodnění je věcně nesprávné, vnitřně rozporné a nedostatečné a regulace představuje neproporcionální zásah do práva navrhovatelů na samosprávu a do jejich vlastnického práva. Krajský soud dal stěžovatelům částečně za pravdu a zrušil poslední bod napadené regulace – *zastavěná území; 500 m od zastavěného území a zastavitelných ploch*, ve zbytku však návrh na zrušení zamítl.

II. Obsah kasačních stížností

[4] Navrhovatelé a) - e) a osoby zúčastněné na řízení I) - V) [dále jen „stěžovatelé a) - e)“ a „stěžovatelé I) - V)“] napadají rozsudek krajského soudu kasačními stížnostmi z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Ve svých návrzích žádají zrušení bodu 163 2. aktualizace ZÚR ÚK. Alternativně navrhuji zrušit pouze části bodu 163.

[5] Krajský soud se odchýlil od předchozí judikatury v otázce absolutního zákazu legální aktivity. V řízení před krajským soudem bylo shodným tvrzením účastníků prokázáno, že regulace ponechává k vhodnému umístění VVE plochu v řádech desetin procent území kraje. Podle odpůrce se jedná o 0,8 %, podle stěžovatelů o 0,41 %. Takový rozsah je nepřiměřený a jedná se o obdobnou situaci, jako kdyby bylo umisťování VVE zakázáno na celém území kraje (absolutní zákaz).

[6] Krajský soud postupoval v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127. Podle něj nemůže být regulace kategorická, nepodmíněná a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajiny. Krajský soud jej označil za nepřiléhavý. Rozsudek se podle něj zabýval ZÚR, které zakazovaly VVE na plochách, jež nepodléhaly žádné zákonné ochraně, zatímco odpůrce reguluje plochy, které jsou předmětem zvýšené ochrany na základě zákona (kromě zastavěných území a pásma 500 m od zastavěného a zastavitelného území). Stěžovatelé ale upozorňují, že krajský soud ponechal v platnosti ochranná pásma vizuálního vlivu, která rovněž nemají podklad v právních předpisech. V rozsudku č. j. 7 Ao 2/2011 - 127 navíc Nejvyšší správní soud zrušil ZÚR i v částech, v nichž zakazovaly umisťování VVE v plochách chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („ZOPK“), a zároveň zrušil zákaz ve stanovených vzdálenostech od hranic těchto ploch. Podle krajského soudu odpůrce legitimně a přiměřeně odůvodnil přísnější ochranu území Ústeckého kraje nad rámec zákona. Nebylo tak nutné přezkoumávat územní rozsah regulace a provádět k tomu další dokazování. Ohledně proporcionality se omezil na konstatování, že odpůrce regulaci odůvodnil a odůvodnění splnilo podmínky rozsudku č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, tudíž není nutné se proporcionalitou zabývat. Krajský soud tedy sice vyšel z rozsudku č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, nijak se ale nevyjádřil k tomu, že dle něj nesmí být regulace nepřiměřená a legální aktivitu v daném území lze omezit jen ze závažných důvodů, v případě výjimečné intenzity působení jiného zájmu, daného vysokým ohrožením či nebezpečím zániku chráněných hodnot.

[7] Krajský soud uvedl, že odpůrce nezakazuje výstavbu na celém území, nemusí tedy odůvodňovat jeho jedinečnost a odlišnost území celého kraje. Postačilo, že se zabýval

pokračování

jedinečností území, ve kterém vyslovil zákaz, přičemž odpůrce uvedl, že má těžbou uhlí zdevastované území a zároveň unikátní přírodní oblasti, které mají vysokou hodnotu a některé nemají obdobu ani v rámci střeoevropského regionu. Z toho vyplývá jedinečnost daného prostoru a z důvodu značené ekologické a průmyslové zátěže z minulosti vyvstává o to větší zájem na ochraně (nad rámec zákona) zbývajících přírodních a kulturně-historických památek, které jsou nedotčeny. Podle rozsudku č. j. 7 Ao 2/2011 je pro regulaci nad rámec zákona nutné prokázání ojedinělosti konkrétních lokalit. Odpůrce však neuvedl přesvědčivé odůvodnění, které by jednoznačně dokládalo ojedinělost podmínek na všech územích, kde regulace zcela vylučuje umístování VVE. Argumentace krajského soudu, že odpůrce nemusí odůvodňovat jedinečnost a odlišnost celého území kraje, je vadná, neboť vůbec nepřezkoumal územní rozsah regulace VVE. Stěžovatelé však mají za to, že regulace má absolutní účinky, a proto musí odpůrce přezkoumat ojedinělost konkrétních lokalit území kraje. Regulace by se měla vztahovat ke konkrétním lokalitám pro jejich specifický charakter a hodnotu, nikoliv obecně ke všem chráněným územím. Odpůrce přitom nevysvětlil, v čem spočívá natolik ojedinělý a specifický charakter všech těchto území, že je dána potřeba na nich vyloučit výstavbu VVE. Aktualizace tak zakazuje umístování VVE i v území, kde by je za běžných okolností bylo možné umístit. To stěžovatelé prokázali, když odkázali na regulovaná území, v nichž jsou aktuálně v provozu VVE, anebo ve kterých byla pro výstavbu udělena kladná stanoviska EIA.

[8] Krajský soud bez dalšího převzal tvrzení odpůrce o těžbou zničeném území a zvýšené potřebě ochrany přírodních, kulturně-historických a krajinných hodnot, aniž by toto tvrzení podrobil jakémukoliv dokazování či zkoumání. Stěžovatelé opakovaně uváděli, že území odpůrce není v kontextu české krajiny nijak výjimečné; v minulosti byla většina pohraničních krajů poznamenána průmyslovou činností. Karlovarský kraj je podobně dotčen těžbou hnědého uhlí a na jeho území rovněž zasahují Krušné hory a přitom VVE vůbec v rámci ZÚR nereguluje. Území pro těžbu hnědého uhlí představuje v severočeské hnědouhelné pánvi pouze 5,5 % rozlohy Ústeckého kraje. Je tedy nesporné, že rozsah území Ústeckého kraje, které je přímo poznamenáno těžbou uhlí, je neporovnatelně menší než území, na kterém odpůrce zcela bez výjimky zakázal výstavbu VVE. Není zřejmé, proč je v území, které je poničeno těžbou nebo průmyslovou činností, potřeba vyloučit výstavbu zrovna VVE, a nikoliv omezit nějakou jinou činnost, například umístování nových dopravních staveb, nových průmyslových areálů apod. Odpůrce postupuje diskriminačně, pokud nepřiměřeně přísně reguluje výstavbu VVE ve srovnání s jinými činnostmi, které mohou mít na území kraje mnohonásobně závažnější důsledky než VVE, které s výškou stožáru nad 50 metrů podléhají pouze zjišťovacímu řízení.

[9] Stěžovatelé ve vztahu k nepřiměřenosti regulace odkazovali i na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, vydaný ve věci zrušení předchozí regulace VVE v ZÚR ÚK. Krajský soud se jím v otázce přiměřenosti vůbec nezabýval. Ústavní soud konstatoval, že kritéria v případě ploch pro VVE jsou nejen ve faktickém rozporu s obecnými (a vůči VVE vstřícnými) zásadami, ale potenciálně taktéž s premisou, že prostřednictvím opatření obecné povahy nelze znemožnit na celém území kraje státem podporovanou ekonomickou aktivitu. V rozsudku č. j. 9 Ao 6/2011 - 261 se Nejvyšší správní soud odchýlil od rozsudku č. j. 7 Ao 2/2011 - 127 a od nálezu sp. zn. I. ÚS 1472/12. Závěr o přípustnosti absolutní regulace je totiž nesprávný. Krajský soud ale nesprávně

vyhodnotil závěry obou rozsudků Nejvyššího správního soudu. Odchytil se i od závazné judikatury Ústavního soudu. Měl posoudit územní rozsah regulace a následně to, zda je taková regulace obsažená v 2. aktualizaci přiměřená.

[10] Algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který je správními soudy ustáleně používán, zahrnuje i přezkum přiměřenosti. Nepřiměřenost regulace, která ve svém důsledku ponechává k využití pro umístění VVE plochu v řádech desetin procent území kraje, byla ústředním návrhovým bodem stěžovatelů. Krajský soud se posouzení přiměřenosti nezákonně vyhnul, neboť regulace podle něj byla odůvodněná. To ale neznamená, že se jedná o regulaci přiměřenou. Přezkoumatelnost opatření obecné povahy a jeho přiměřenost jsou dvě samostatné otázky a správní soud se na základě návrhových bodů musí zabývat oběma z nich. Krajský soud se v rozporu s judikaturou nezabýval ani věcnou správností a vhodností regulace. V rámci testu proporcionality má soud povinnost zabývat se tím, zda odpůrce nepostupoval při stanovení regulace zjevně svévolně či diskriminačně. Stěžovatelé přitom namítali, že odpůrce nepřiměřeně přísně reguluje výstavbu VVE ve srovnání s jinými činnostmi, které mohou mít na území kraje mnohonásobně závažnější důsledky. VVE ovlivňují území z hlediska vizuálního vlivu, nelze ovšem tvrdit, že způsobí zánik chráněných hodnot. Krajský soud zcela zásadně pochybil, pokud se samostatně nezabýval přiměřeností regulace z hlediska jejího územního rozsahu, ale spokojil se s důvody, které uvedl odpůrce.

[11] Stěžovatelé rovněž upozorňují na to, že regulace VVE v aktualizaci je v rozporu s prioritami ZÚR a s Politikou územního rozvoje ČR („PÚR“). Z nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12, vyplývá, že regulace je v rozporu s prioritami ZÚR, a krajský soud se od něj nezákonně odchytil. Co se týče rozporu s PÚR, úkolem odpůrce je účinně regulovat a zamezit rizikům překotně se rozvíjející výstavby VVE v Krušných horách. To znamená ponechat rozvoj výstavby VVE, který však nebude překotný a bude určitým způsobem regulovaný. Odpůrce ale VVE absolutně zakázal na takřka celém území kraje. Stěžovatelé rovněž upozorňují na kontext PÚR v době, kdy byla přijímána. Podle čl. 199 PÚR měl navíc kraj vymezit lokality pro umístění VVE podle odborného podkladu ve smyslu čl. 176 PÚR. Krajský soud ale pouze uvedl, že odborný podklad nebyl vypracován, což nelze vyčítat odpůrci. Odborný podklad ale vypracován byl. Jedná se o Aktualizaci metodického návodu Vyhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny („Metodický návod MŽP 2018“). Metodický návod MŽP 2018 nestanoví zákaz umístování VVE. Pouze vymezuje území nevhodná, spíše nevhodná a vhodná. Nepodmíněný zákaz výstavby VVE je tak v rozporu s odborným pokynem.

[12] Stěžovatelé dále namítají, že odpůrce se nevypořádal s námitkou diskriminační povahy regulace VVE. Krajský soud sice připustil, že odpůrce nereagoval na tvrzení o diskriminační povaze regulace, následně však svévolně z odůvodnění rozhodnutí o námitkách dovodil, že odpůrce považuje plochy pro VVE za plochy, na jejichž umístování je velký tlak ze strany stavebníků i vlastníků pozemků či obcí, a současně se jedná o oblast, která vyžaduje důkladnou a specifickou úpravu, a vybraná území dle odpůrce potřebují zvýšenou ochranu nad rámec zákona. Krajský soud dodatečně doplnil důvody rozhodnutí o námitkách místo odpůrce. Tento postup je v rozporu s § 101b odst. 3 s. ř. s. Ani samotný odpůrce nesmí v průběhu soudního řízení dodatečně

pokračování

doplňovat nedostatečné odůvodnění jím vydaného opatření obecné povahy. Tím spíše se k takovému postupu nesmí uchýlit soud, který není oprávněn dovozovat, co si odpůrce možná mohl myslet, a vydávat to za jeho odůvodnění.

[13] Stěžovatelé rovněž namítají, že krajský soud nesprávně posoudil aktivní legitimaci stěžovatele e). Krajský soud ke zrušení části regulace (zastavěná území a zóna 500 m od zastavěných území a zastavitelných ploch) nepřistoupil výlučně na základě posouzení přiměřenosti, ale také na základě nepřezkoumatelnosti, přičemž tuto námitku z aktivní legitimace stěžovatele e) nevyločil. Stěžovatel již dříve podal návrh na zrušení části ZÚR, kterému Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 9 Ao 6/2011 - 261 vyhověl, přičemž shledal, že stěžovatel e) je k podání návrhu aktivně legitimovaný, přestože při přijímání ZÚR neuplatnil svá procesní práva. V rozsudku ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, soud konstatoval, že procesní pasivita navrhovatele není důvodem k nepřiznání jeho žalobní legitimace. Krajský soud přistoupil k posouzení formalisticky a vycházel z myšlenky, že soud nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní, a odpůrci tak neumožnil se s jeho tvrzeními o nepřiměřeném zásahu do jeho práv v odůvodnění opatření obecné povahy vyrovnat. Takový stav nicméně v daném případě nenastal, neboť připomínky k nemovitostem stěžovatele e) podal jiný subjekt. Odpůrce tedy měl možnost se s otázkou přezkoumatelnosti i přiměřenosti regulace v odůvodnění Aktualizace vyrovnat a nejednalo se o situaci, kdy by soud tyto otázky posuzoval „v první linii“.

[14] Stěžovatelé I) - V) rovněž podali kasační stížnost, která se do jisté míry shoduje s obsahem kasační stížnosti stěžovatelů a) - e). Nad rámec již uvedeného doplnili, že nepřiměřenost a nezákonnost regulace spatřují i v tom, že regulace vylučuje umístění VVE ve zjevně vhodných lokalitách, ve kterých jsou v současnosti VVE v jejich vlastnictví již provozovány. Regulace tedy neumožňuje ani prodloužení doby trvání stávajících VVE a zároveň vylučuje, aby došlo k modernizaci VVE výměnou technologie, a to ať už změnou dokončené stavby nebo umístěním nové stavby. Pozemky, na nichž stěžovatelé provozují své VVE, jsou vhodnými lokalitami pro umístění VVE. Tyto záměry obdržely všechna nezbytná povolení a všechny nezbytné souhlasy poté, co bylo ze strany příslušného úřadu v rámci posouzení vlivů na životní prostředí vyhodnoceno, že nemají významné negativní vlivy na životní prostředí. Je proto žádoucí, aby tyto lokality byly i nadále využívány k výrobě čisté obnovitelné energie z větru. Tímto nemůže dojít k porušení úkolu PÚR, který spočívá v účinném způsobu regulace a zamezení rizik překotně se rozvíjející výstavby větrných elektráren v Krušných horách, neboť ponechání těchto lokalit pro VVE by znamenalo zachování *statusu quo*, nikoliv rozvoj, natož překotný. Stavby VVE nemohou existovat bez nezbytných doplňkových staveb, například v podobě přístupových cest, podzemního kabelového vedení či trafostanic, jejichž vlivy na okolí jsou rovněž zanedbatelné, přitom zpravidla nejsou stavbami dočasnými a po ukončení činnosti stávajících VVE by pro ně nebylo další využití. To je v rozporu s požadavkem na efektivní využívání území a zásahem do vlastnického práva stěžovatelů a jejich práva podnikat, které krajský soud nijak nezohlednil.

III. Vyjádření odpůrce

[15] Odpůrce odkazuje na svá podání v řízení před krajským soudem a dodává, že nesouhlasí s tím, že by krajský soud zcela rezignoval na posouzení proporcionality. V bodě 143 napadeného rozsudku krajský soud shrnuje své závěry k legitimitě a odpovídajícímu odůvodnění jednotlivých regulativů čl. 174 odst. 2 ZÚR a výslovně uvádí, že nespátřuje v postupu Ústeckého kraje libovůli a neproporcionalitu. Krajský soud musel vycházet z důvodů uvedených v ZÚR, neboť není jeho úkolem vymýšlet jiná vlastní vhodná a přiměřená řešení. V bodech 124 - 130 napadeného rozsudku krajský soud výslovně řešil i problematiku ochranných pásem. Krajský soud odpověděl na námitky stěžovatelů a uzavřel, že i ve vztahu k ochranným pásmům vizuálního vlivu je regulace ZÚR dostatečně odůvodněná a legitimní.

[16] Je všeobecně známou skutečností, že území Ústeckého kraje je historicky zatíženo těžbou a průmyslem, že jsou výsledky této činnosti využívány pro celou Českou republiku a že se ani v současné době nedaří takto zatíženému kraji poskytnout odpovídající kompenzace. Konkrétní popis současného stavu Ústeckého kraje se prolíná celým obsahem ZÚR a vypovídá tak o jeho jedinečnosti v pozitivním i negativním smyslu v české krajině i střeoevropském prostoru. Koncepční ochrana dochovaných hodnot (jejich trvalosti) je přínosem pro sociální soudržnost a stabilizaci obyvatelstva kraje. Z tohoto hlediska nemůže být měřítkem pro přiměřenost územního rozsahu ochrany stanovené ZÚR velikost území narušeného průmyslovou těžbou a těžební činností, jak namítají stěžovatelé. Procentuální vymezení plochy území zatíženého těžbou nic nevypovídá o rozsahu a celkových negativních dopadech „charismatu“ těžebních oblastí a průmyslových komplexů v Ústeckém kraji. Nelze opomenout, že právě území Ústeckého kraje nejvíce přispělo k naplnění evropských představ o zvyšování produkce energie z obnovitelných zdrojů. Toto vytěžování Ústeckého kraje ale nemůže pokračovat donekonečna a je namístě vyzdvihnout i dříve opomíjený veřejný zájem na ochraně přírodních a kulturně-historických hodnot. Krajský soud se k této otázce konkrétně vyjádřil zejména v bodu 123 napadeného rozsudku.

[17] K rozsudku č. j. 7 Ao 2/2011 - 134 odpůrce uvádí, že soudobý stav, kdy se v České republice na pohledově exponovaných místech VVE budují, nelze bez dalšího považovat za východisko pro závěr, že tuto praxi nemůže některý z krajů svým koncepčním průkopnickým a inspirativním přístupem zvrátit. Většinovou praxi nelze považovat za správnou a hodnou zachování na celém území republiky. V Ústeckém kraji navíc některé hornatiny splňují hledisko jedinečnosti nejen v rámci České republiky a nelze si představit uchování jejich hodnot a kladného působení jejich propojení s okolní krajinou bez stanovení ochranných pásem vizuálního vlivu. Jedinečná je i devastace krajiny v Ústeckém kraji s trvalou ztrátou kulturních vrstev. Je třeba si vážit skutečnosti, že se přímo nad hnědouhelnou pánví s průmyslovými aglomeracemi zdvihaají esteticky velmi libé a z hlediska dochovaného stavu přírodního prostředí bohaté Krušné hory, a tuto dochovanou hodnotu chránit. V tomto soudním řízení nelze argumentovat přístupem Karlovarského kraje, neboť z ničeho nelze vyhodnotit, že se jedná o správný přístup. ZÚR Ústeckého kraje nijak nepřipustně netříští jednotný právní a ekonomický prostor ČR a není v rozporu s výše citovaným rozsudkem.

[18] ZÚR má oporu v konkrétních podmínkách míst, v jichž je výstavba zakazována. Jedná se o místa „s dlouhodobou ochranou přírodních a kulturně-historických hodnot,

pokračování

jakožto nositelů stability území s perspektivou kontinuálního zlepšování, která kompenzuje tísnivé civilizační působení neklidné části krajiny v průběhu posledních sta let, kdy během života každé generace došlo k zásadním proměnám prostředí“. Stěžovatelé připravují své projekty řadu let. Tato délka objektivně svědčí o kontroverznosti záměrů v území a významných kolizích s jinými zájmy v území. Pokud by zahájení přípravy projektů předcházelo koncepční řešení obdobné tomu, které je nyní obsaženo v ZÚR, mohla být příprava projektů efektivnější a racionálnější (byť možná na území jiného kraje).

[19] Aktuálně platné ZÚR nevymezují na území Ústeckého kraje žádné průmyslové objekty nadmístního významu ani neumožňují těžbu nadmístního významu. Regulaci proto nelze považovat za diskriminační. Individuální posouzení jednotlivých záměrů v žádném případě nemohlo a nemůže nahradit posuzování výstavby velkých větrných elektráren v rámci územně plánovací činnosti kraje. Území, kde jsou v současné době VVE (jakožto stavby dočasné) provozovány, nebylo možné jen z toho titulu z regulace čl. 174 odst. 2 ZÚR vyjmout a připustit tím tak v rozporu s celkovou koncepcí nastavené regulace neomezené obnovování či dokonce rozšiřování stávajících větrných parků na území Ústeckého kraje.

IV. Repliky stěžovatelů a jejich doplnění

[20] Podle stěžovatelů odpůrce chybně interpretoval rozsudek č. j. 9 Ao 6/2011 - 261. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku shledal, že odpůrcem zvolená regulace VVE nebyla v napadených ZÚR dostatečně odůvodněna a vzhledem k tomu nelze ověřit, zda není zjevně nepřiměřená a skutečně odpovídající hodnotám, které mají být regulací chráněny. Soud zrušil tehdejší regulaci VVE z důvodu nedostatečného odůvodnění a samotnou přiměřenost regulace vůbec neposuzoval a ani posuzovat nemohl. V rozsudku nikde nekonstatoval, že by byla regulace VVE za předpokladu přesvědčivého odůvodnění přípustná.

[21] Krajský soud se posouzení proporcionality v rozsudku nevěnoval. Přitom podle judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba ověřit, zda míra přísnosti regulace u konkrétních lokalit odpovídá cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny. Tomuto požadavku krajský soud nedostál. Regulace VVE je kategorická, nepodmíněná a neumožňuje v určitých případech upřednostnit jiné hodnoty než ochranu vizuální podoby krajiny.

[22] Stěžovatelé dále namítali, že současná vláda plánuje ukončit těžbu uhlí do roku 2033. Proto je nezbytná výstavba v oblasti obnovitelných zdrojů. Přístup odpůrce, který již od roku 2010 setrvale brání výstavbě VVE, nelze považovat za průkopnický a inspirativní. Naopak je zřejmé, že se jedná o zcela zpátečnický přístup ve vztahu k prevenci klimatických změn a ochraně životního prostředí, což dosvědčují právě závazky z posledních let k ustoupení od uhlí směrem k obnovitelným zdrojům energie, a to nejen ze strany ČR, ale celé Evropské unie. ČR je v oblasti ochrany klimatu a snižování emisí skleníkových plynů vázána jak svými mezinárodními závazky, tak právem EU a vlastními strategickými dokumenty. Pro dosažení tohoto cíle je nezbytné, aby byl umožněn rozvoj obnovitelných zdrojů ve všech vhodných oblastech. Regulace odpůrce, která zcela znemožňuje rozvoj VVE na území s významným potenciálem pro výrobu elektřiny

z větrné energie, je v rozporu se strategickými dokumenty ČR. Odbornými studiemi je přitom doložené, že ti, kdo si uvědomují rizika vyplývající z klimatických změn, nevnímají VVE jako neestetické technické stavby hyzdící pohledové scenérie, ale jako součást krajiny zajišťující čistou výrobu elektrické energie.

[23] Stěžovatelé namítají, že pokud ČR plánuje snižování emisí skleníkových plynů, sektor energetiky musí být v tomto směru prioritou a bez rozvoje obnovitelných zdrojů, včetně VVE, nebude možné cílů snižování emisí skleníkových plynů dosáhnout.

[24] Stěžovatelé I) – V) ve své replice dodávají, že důvodem pro regulaci VVE má být dle odpůrce převažující veřejný zájem na ochraně přírodních a kulturně-historických hodnot, krajinářsky cenných oblastí a veřejného zdraví. V současnosti provozované VVE obdržely všechna nezbytná povolení a souhlasy poté, co byly ze strany příslušného úřadu posouzeny v rámci EIA. U stávajících VVE tak byly posouzeny vlivy na obyvatelstvo a veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující živočichy a rostliny, ekosystémy, biologickou rozmanitost, půdu, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní dědictví a na jejich vzájemné působení a souvislosti. Pozemky, na nichž stěžovatelé provozují VVE, jsou tak skutečně lokalitami, které jsou vhodné pro umístění VVE. Odůvodnění regulace VVE odpůrcem nemá podklad v reálných vlivech větrných elektráren na území. Dle stěžovatelů je žádoucí, aby byly zjevně vhodné lokality, v nichž jsou již v provozu VVE, i nadále využívány k výrobě čisté obnovitelné energie z větru. Vztažením regulace VVE na území celého kraje, včetně pozemků stěžovatelů I) - IV), na nichž jsou aktuálně v provozu větrné elektrárny, odpůrce stanovil pravidla zcela zjevně v míře vyšší než nutné, a napadená regulace VVE je tedy nepřiměřená.

[25] V doplnění repliky stěžovatelé a) - e) upozornili na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2022, č. j. 14 A 101/2021 - 248, ve věci tzv. klimatické žaloby. Dále uvedli, že odpůrce poukazoval na regulaci VVE v Sasku, čímž se snažil dokázat, že regulace dávala k dispozici více území pro možnou výstavbu VVE, než je tomu na území Saska. V současnosti ale Německo směřuje k tomu, aby byl vyhrazen podíl až ve výši 2 % celého území pro výstavbu větrných elektráren. Navrhovaná legislativa všem spolkovým zemím ukládá povinnost aktivně vyhledávat oblasti, které mohou být určeny pro výstavbu VVE. V případě ČR čl. 199 PÚR ukládal krajům prověřit možnost vymezení ploch vhodných pro umístění obnovitelných zdrojů energie na základě odborného podkladu. Ačkoliv podklad nebyl vypracován přesně v podobě předpokládané PÚR, byl vypracován podklad, který vymezil plochy pro obnovitelné zdroje energie nevhodné. Odpůrce ho tedy měl v rámci celé aktualizace zohlednit, což nebylo splněno. Krajský soud pak otázku souladu aktualizace s Metodickým návodem MŽP 2018 i PÚR posoudil nesprávně.

[26] V druhém doplnění repliky stěžovatelů a) - e) a v doplnění repliky stěžovatelů I) – V) se poukazuje na to, že Evropská komise dne 9. 11. 2022 předložila návrh nového dočasného mimořádného nařízení Rady, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů. Navržené mimořádné nařízení Rady by koncem měsíce mělo být schváleno a ihned vstoupit v účinnost. K uvedenému stěžovatelé podotýkají, že uvedené nařízení bude mít na základě čl. 288 SFEU přímý účinek a bude přímo a plně použitelné v ČR. Nařízení přiznává elektrárnám na výrobu energie z obnovitelných zdrojů status převažujícího veřejného zájmu. Podle nařízení je další možností, jak zvýšit výrobu

pokračování

energie z obnovitelných zdrojů s minimálním dopadem na infrastrukturu sítě a životní prostředí, modernizace výroben obnovitelných zdrojů energie, jejichž ekonomická životnost se blíží svému konci. Uvedené je případ stěžovatelů I) - IV). Regulace, kterou odpůrce nezákonně a nepřiměřeně brání výstavbě nových i modernizaci již provozovaných větrných elektráren, je nutno ve výše uvedeném kontextu aktuální energetické krize vyžadující urychlené a masivní zavádění obnovitelných zdrojů energie, považovat za zcela neakceptovatelnou. Nařízení nebude možné z důvodu ZÚR přímo a plně v souladu s požadavky práva EU aplikovat na umístění VVE. Specificky ve vztahu k VVE provozovaným stěžovateli I) - IV) nebude možné uskutečnit jejich modernizaci, která je žádoucím způsobem zvýšení výroby energie z obnovitelných zdrojů v lokalitách k tomu zjevně vhodných, a to bez podstatnějších zásahů do zájmů chráněných právními předpisy.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal, zda jsou splněny podmínky řízení o kasační stížnosti. Ověřil, že stěžovatelé jsou osobami oprávněnými k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasačních stížnostech, které podali včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňují přípustné důvody a v řízení jsou všichni zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[28] Po provedeném řízení dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

a) K nedostatečnému odůvodnění a posouzení přiměřenosti regulace

[29] Meritorní soudní přezkum opatření obecné povahy ustáleně vychází z pětistupňového algoritmu, vyjádřeného již v rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS. Tento algoritmus spočívá v pěti krocích, a to za prvé v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání *ultra vires*); za třetí v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (materiální kritérium); za páté v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Soud při přezkumu postupuje od prvního kroku k dalšímu s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již nezabývá. Přezkum je však současně ovládán dispoziční zásadou, a úplný „pětistupňový přezkum“ se proto uplatní toliko v případě, že navrhovatel všechny jeho kroky zahrne do návrhových bodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 6 As 174/2015 - 72).

[30] V procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou úvahou konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje výkon práva na samosprávu

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

[31] Přijetím jakékoliv územně plánovací dokumentace či její změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný než plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územně plánovací dokumentace naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.

[32] V rozsudku č. j. 9 Ao 6/2011 - 261 Nejvyšší správní soud uvedl, že kraj může stanovit přísnější podmínky pro regulaci určitých aktivit, nežli stanoví zákon vydaný k ochraně stejných hodnot, pokud dospěje k závěru, že zvláštní podmínky jeho území vyžadují intenzivnější ochranu. Nutnou součástí rozhodnutí kraje pro zpřísnění ochrany určitého zájmu nad zákonem stanovený rámec je ale 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. Regulace provedená v ZÚR za účelem ochrany území kraje nesmí být diskriminační, svévolná a zjevně nepřiměřená, tj. neodpovídající hodnotám, které mají být regulací chráněny. Je možné zcela omezit jinak legální aktivitu na území kraje, ale pouze v případě výjimečně vysoké míry potřeby chránit jiné zájmy. 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 (bod 63 citovaného rozsudku).

[33] Nejvyšší správní soud již dříve uvedl, že větrné elektrárny jsou typicky několik desítek metrů vysoké stožáry s velkopřůměrovými vrtulemi většinou o menším počtu listů (obvykle tří), které již pro své rozměry, a také často proto, že jsou umístovány na větrně exponovaných, tedy většinou vyvýšených místech, jsou vidět z větší dálky. Pro tuto jejich vlastnost – vliv na pohledový charakter krajiny, tj. na její estetickou stránku, projevující se ve velkém (často vícekilometrovém) okruhu okolo nich – je třeba takové stavby zásadně považovat za stavby nadmístního významu, a tedy za způsobilé předměty regulace v zásadách územního rozvoje. Úkolem soudu při přezkumu ZÚR je posoudit, zda kraj nevybočil ze zákonných mantinelů zákonných pravidel územního plánování, včetně prověření, zda zásahy do vlastnického práva uskutečnil z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně

pokračování

k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle (rozsudek č. j. 7 Ao 2/2011 - 127).

[34] Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny („ZOPK“), a zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, určují míru a způsob ochrany určitých zájmů platné pro celé území České republiky. Pokud mají být naplněny cíle územního plánování zakotvené v § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), 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 kraj 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 o zpřísnění 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.

[35] Úkolem krajského soudu proto bylo zkoumat, zda napadená část ZÚR obsahuje náležité odůvodnění regulace umístování VVE. Krajský soud k tomu v napadeném rozsudku uvedl, že je dostačující, pokud se odpůrce zabýval jedinečností území, ve kterém vyslovil zákaz umístování VVE. K tomu navíc dle krajského soudu stačilo zdůvodnění, že na jeho území se nachází zdevastované lokality v důsledku těžby uhlí a zároveň zde jsou unikátní přírodní oblasti, které mají vysokou hodnotu a některé nemají obdobu ani v rámci střeoevropského regionu. Tím má být dána jedinečnost daného prostoru a s ohledem na značnou ekologickou a průmyslovou zátěž z minulosti vyvstává o to větší zájem na ochraně (nad rámec zákona) doposud zbývajících přírodních a kulturně-historických památek, které jsou nedotčeny.

[36] S tímto hodnocením se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje a z dále uvedených důvodů je považuje za nesprávné a nedostatečné.

[37] Obecně lze konstatovat, že oproti úpravě zrušené rozsudkem č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, odpůrce odůvodnění příliš nezměnil. Použití více slov a květnatějších obrátů samo o sobě nezaručuje dostatečnost a přesvědčivost odůvodnění. Ve světle výše uvedeného zůstal obsah odůvodnění stále obecným a neospravedlňuje absolutní zákaz výstavby VVE v uvedených lokalitách. Při vymezování absolutních zákazů v zásadách územního rozvoje si kraj musí uvědomit, že fakticky nahrazuje rozhodnutí orgánu ochrany přírody a krajiny v jednotlivých řízeních o žádostech o umístění stavby. Tomu by měla odpovídat i úroveň odůvodnění. Nejvyšší správní soud již v minulosti uvedl, že při absolutním zákazu výstavby VVE je nutné, aby odůvodnění bylo přesvědčivé tak, že kraj vytyčí důvody pro jedinečnost svého území a zároveň vysvětlí, proč je nutná ochrana nad rámec zákona. Odpůrce této povinnosti nedostál.

[38] Při vytváření územně plánovací dokumentace by se měl kraj obecně vypořádat s konkurujícími zájmy (VOMÁČKA, Vojtěch. § 12 [Ochrana krajinného rázu a přírodní park]. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNOTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1.

vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 140, marg. č. 24.). Nejvyšší správní soud dříve uvedl, že nelze bez dalšího stanovit, že by stavba větrných elektráren *a priori* a zcela automaticky naplňovala veřejný zájem a že vždy bude záležet na konkrétní situaci a konkrétním poměru „nákladů“ a „výnosů“ takového záměru z pohledu aktuálně vnímaného veřejného zájmu, tj. z pohledu střetu různých hodnot považovaných za veřejné zájmy, které si v daném konkrétním případě budou konkurovat a které budou v dané situaci považovány za hodnotné (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 - 46, bod 22). Odpůrce ale proti sobě žádné zájmy nevyvažoval. Mnohokrát zopakoval, že převažuje veřejný zájem na ochraně přírodních hodnot, kulturně-historických hodnot a krajinářsky cenných oblastí. Veřejný zájem na výrobě obnovitelných zdrojů energie a nahrazení výroby z fosilních paliv (viz dále bod 41) pak zcela odsouvá stranou.

[39] V napadeném ZÚR ÚK je odůvodnění regulace umístování VVE uvedeno v příloze č. 3a na stranách 390 – 413. Odpůrce poukázal na výrazné zatížení kraje antropogenní činností, které dlouhodobě ustupoval veřejný zájem na ochraně přírodních hodnot, kulturně-historických hodnot, krajinářsky cenných oblastí a veřejného zdraví. Odpůrce zároveň uvedl, že Ústecký kraj dlouhodobě produkuje třetinu elektrické energie v ČR a že území Ústeckého kraje bude i nadále kvůli značným zásobám hnědého uhlí vytiženo při výrobě elektřiny. Z těchto důvodů má tedy Ústecký kraj nyní zájem na nastavení jednoznačných pravidel pro ochranu svých nejcenějších území, která jsou nositeli jedinečných přírodních, kulturně-historických a krajinářských hodnot. V další části pak odpůrce popisuje jednotlivá regulovaná území. Odpůrce odůvodnění zakončuje tím, že oproti regulacím (původní ZÚR ÚK z roku 2011), které zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, byl zúžen výčet území, ve kterých nelze vymezovat plochy pro VVE a stavby související. Zároveň byl snížen rozsah navazujících ochranných pásem vizuálního vlivu. Snížením rozsahu jednotlivých vymezených pásem na nezbytné minimum a vypuštěním některých území tak není navrženou regulací znemožněna výstavba VVE na celém území kraje.

[40] Odůvodnění odpůrce lze rozdělit na dvě části. Odpůrce v první řadě zdůrazňuje jedinečnost Ústeckého kraje jako celku. Poukazuje na to, že byl a je dlouhodobě zatížen průmyslovou činností, zejména těžbou. Zároveň produkuje nejvíce energie v ČR, a to včetně té, která pochází z VVE. Následně odůvodňuje zákaz výstavby VVE v jednotlivých vymezených územích. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že takto zvolenou „kombinací“ odůvodnění jedinečnosti kraje a odůvodnění regulace vymezených území, odpůrce opět nedostal své povinnosti přijatou regulaci přesvědčivě a dostatečně odůvodnit.

[41] K odůvodnění jedinečnosti Ústeckého kraje soud odkazuje na rozsudek č. j. 7 Ao 2/2012 - 127. Podle tohoto rozsudku *„samospráva nemůže mít takový dosah, aby místními či regionálními regulacemi fakticky rozdrobila jednotný právní a ekonomický prostor, jímž podle jednoho ze základních článků Ústavy má Česká republika být, na oblasti, v nichž budou platit zásadně odlišná pravidla.“* To neznamená, že by v různých regionech nemohly být stanoveny různé (různě přísné) podmínky pro regulaci stavebních aktivit. Tato regulace však musí mít objektivně existující důvod, který bude vycházet z takových podmínek daného regionu, jimiž se tento liší od jiných regionů nebo od „průměrného“ stavu z pohledu celostátního. Informace uváděné odpůrcem o stavu Ústeckého kraje

pokračování

představují do jisté míry relevantní důvody pro regulaci výstavby VVE. Odpůrce vysvětlil, v čem spočívá ojedinělost podmínek v Ústeckém kraji. Nicméně, již existující průmyslová zatíženost kraje sama o sobě nemůže odůvodnit absolutní zákaz výstavby VVE v určitých oblastech. Ústecký kraj ostatně není jediným krajem, kde dlouhodobě dochází k průmyslové těžbě, a je to právě přechod k využívání obnovitelných zdrojů energie, který umožní útlum využívání fosilních paliv. Čím dříve a komplexněji dojde k zavedení těchto způsobů výroby elektrické energie, tím rychleji může dojít k útlumu těžby fosilních paliv. Podle kasačního soudu navíc nelze klást rovnítko mezi krajinou poničenou mnohaletou těžbou fosilních paliv a krajinou vizuálně zatíženou využíváním větrných elektráren. Výroba elektrické energie a maximální energetická soběstačnost ČR jsou navíc nepochybně také veřejnými zájmy a pro jejich naplnění lze jen stěží přijmout závěr, že útlum výroby elektrické energie z fosilních paliv nebude ničím nahrazen.

[42] Odůvodnění, v němž odpůrce operuje s charakterem celého území kraje a jeho pohnutou historií, proto považuje kasační soud za nedostatečné, a to právě s ohledem na nutnost konkrétněji posoudit všechny v úvahu přicházející a navzájem konkurující zájmy.

[43] Dále se kasační soud zaměřil na odůvodnění zákazu umisťovat VVE v jednotlivých územích vymezených v napadené části ZÚR ÚK. Podle rozsudku č. j. 7 Ao 2/2012 - 127 kraj může stanovovat pravidla pro umisťování VVE, která stavbu VVE v určitých lokalitách úplně vyloučí. Taková pravidla však zásadně nemohou být kategorická, nepodmíněná a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajiny. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 48, by zákaz umisťování VVE měl být odůvodněn určitými specifiky konkrétních oblastí v rámci kraje a vztahovat se pouze k těmto vybraným územím.

[44] U všech regulovaných území se jedná o ochranu nad rámec zákona. Úprava je absolutní a nepřipouští jakékoliv výjimky, které například § 43 ZOPK za určitých okolností připouští. V souladu s již uváděnou judikaturou je v takovém případě povinností odpůrce odůvodnit, proč zákonná ochrana není dostatečná a proč zvolil regulaci nad zákonný rámec. Podobně jako v úpravě zrušené již předchozím rozsudkem č. j. 9 Ao 6/2011 - 261 se odůvodnění u většiny regulovaných území zaměřuje na jejich obecnou charakteristiku a konstatuje, že výstavba VVE by byla ve zřejmém rozporu se smyslem jejich vyhlášení s odkazem na relevantní ustanovení ZOPK a zákona o státní památkové péči. Oproti předchozí úpravě odpůrce u některých regulovaných území vymezil specifické části území, které popisuje podrobněji. Popis jednotlivých území ale zůstává obecný a nekonkrétní.

[45] Pro příklad Nejvyšší správní soud poukazuje na úryvek z odůvodnění ohledně regulace velkoplošných zvláště chráněných území:

„Pro CHKO Lužické hory je typická harmonická krajina v pískovcovém území České křídové tabule. Krajina vyniká výrazným reliéfem, vysokou lesnatostí a celkový ráz oblasti dokresluje lužická lidová architektura. K přírodovědecky nejhodnotnější částí Lužických hor patří zbytky přirozených lesních porostů ve vrcholových partiích, vlhké horské a podhorské louky s výskytem vzácných druhů rostlin, nivy potoků a význačné geomorfologické útvary.

Posláním CHKO Lužické hory je ochrana všech hodnot krajiny, jejího vzhledu a jejích typických znaků i přírodních zdrojů a vytváření vyváženého životního prostředí; k typickým znakům krajiny náleží zejména její povrchové utváření včetně vodních toků a ploch, klima krajiny, vegetační kryt a volně žijící živočišstvo, rozvržení a využití lesního a zemědělského půdního fondu a ve vztahu k ní také rozmístění a urbanistická skladba sídlišť, architektonické stavby a místní zástavba lidového rázu (Výnos ministerstva kultury české socialistické republiky č. 6927/76).“

[46] V takovém popisu je sice vyjádřena obecná charakteristika daného území a skutečnost, že odpůrce si přeje chránit krajinu. Není z něj ale zřejmé nic konkrétního o tom, o jaké vodní toky či živočišstvo, které je třeba specificky chránit, se má jednat. Odůvodnění pak pokračuje a odpůrce uvádí, že „výstavba VVE by znamenala zásadně nepříznivý dopad ve vztahu k jedinečným či mimořádně hodnotným typům krajin v NP i CHKO na území Ústeckého kraje. Výstavbou VVE v těchto území by došlo k významně negativnímu ovlivnění zde přítomných a chráněných krajinářských či přírodních hodnot“. Je jistě pravdou, že výstavba VVE může zasáhnout do krajiny, ostatně jako jakákoliv jiná stavba. Proto je také výstavba ve velkoplošných zvláště chráněných územích obecně zakázána a je třeba získat výjimku dle § 43 ZOPK. Orgán ochrany přírody a krajiny ji pak udělí pouze za předpokladu, že „jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody anebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území“ (§ 43 odst. 1 ZOPK). Tato zákonná úprava sama o sobě představuje přísnou ochranu. Absolutní zákaz, který vymezil odpůrce, nevysvětluje, proč je tato ochrana nedostatečná a jeho odůvodnění je ve vztahu k umístění VVE příliš obecné. Je třeba si uvědomit, že zvolená regulace a její odůvodnění vlastně zahrnuje úvahy, které by v konkrétním případě a při vážení všech protichůdných zájmů prováděl správní orgán při rozhodování o výjimce.

[47] V případě maloplošných zvláště chráněných území a jejich ochranných pásem (národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace, přírodní památky) je konstatováno, že výstavba VVE by byla ve zřejmém rozporu se smyslem jejich vyhlášení s odkazem na relevantní ustanovení ZOPK. Odpůrce uvádí, že se jedná o výjimečně cenná území menší rozlohy, jejichž stupeň ochrany je srovnatelný s nejpřísnější I. zónou CHKO. Ani zde nejsou uvedeny skutečnosti, pro které byly stanoveny pro umístění VVE přísnější podmínky nad rámec zákona. Podle § 43 ZOPK je i u těchto území možné udělit výjimku ze zákazu výstavby. Vzhledem k tomu, že v ZÚR byly zvoleny oproti ZOPK přísnější prostředky ochrany, bylo nutné uvést, jakým způsobem by byly příslušné plochy umístěním VVE ohroženy, v jaké míře a z čeho je dovozována vyšší potřeba ochrany, nežli stanoví ZOPK.

[48] V případě území přírodních parků odpůrce nejprve obecně popisuje jednotlivé přírodní parky podobně jako u CHKO. Následně uvádí, že se všechny vyznačují zachovalým harmonickým utvářením, přítomností významných krajinářských hodnot a celkovou přitažlivostí krajinného obrazu a cituje § 12 odst. 3 ZOPK. Dodává, že nová výstavba VVE ve vyhlášených přírodních parcích – územích s vysokou krajinářskou hodnotou v Ústeckém kraji by vyvolala poškození. Podobně jako u CHKO se odpůrce omezil na obecné popisy jednotlivých přírodních parků, ale nespecifikuje například to, které specifické ohrožené živočichy a rostliny chce chránit a proč jejich ochrana převáží

pokračování

nad zájmem na umístění VVE. Ani zde nijak nevysvětluje, proč je nutná ochrana nad rámec zákona.

[49] U lokalit *NATURA 2000 (evropsky významné lokality, ptací oblasti)* odpůrce uvádí, že k narušení stanovišť, populací či k nepříjemné změně podmínek pro přežívání a rozmnožování evropsky významných druhů *může* dojít jak samotnou výstavbou VVE, tak jejich provozem a obsluhou. Z toho ale nemůže plynout absolutní zákaz výstavby VVE v těchto územích. Opět se totiž jedná o příliš obecné konstatování, které vlastně nijak nevyjadřuje, jaké je skutečné riziko ohrožení jednotlivých druhů. To navíc může být u každého chráněného druhu různé. Nejvyšší správní soud pro ilustraci poukazuje na to, že například v lokalitě Údlické Doubí je chráněno stanoviště roháče obecného, které výstavba VVE může ovlivnit jinak než například stanoviště jedenácti chráněných druhů ptáků nacházejících se v lokalitě Doupovské hory. Pokud pak odpůrce v těchto územích absolutně zakáže výstavbu VVE, musí odůvodnit, proč výstavba stejně závažně ohrožuje právě třeba stanoviště roháče obecného jako stanoviště výra velkého a proč je v obou případech nutný absolutní zákaz. Ostatně samotná EU si je vědoma problémů, které mohou s umístěním VVE v evropsky významných lokalitách vzniknout; v právně nezávazných pokynech však zdůrazňuje individuální přístup („*case by case approach*“) s tím, že negativní vliv umístění a provozu VVE se liší právě dle jednotlivých druhů živočichů (*Wind Energy Developments and Natura 2000. Guidance Document. European Commission 2010, str. 29 a násl.; Wind energy developments and Natura 2000 - Publications Office of the EU, europa.eu*).

[50] U území *ÚSES (nadregionální biocentra, nadregionální biokoridory, regionální biocentra, regionální biokoridory)* je v odůvodnění popsána obecná charakteristika území s odkazem na § 4 odst. 1 ZOPK. Následně odpůrce uvádí, že umístění VVE je v rozporu s hlavním důvodem institutu ÚSES jako nástroje obecné ochrany krajiny. Problémem není v zásadě ani tak samotná existence VVE, neboť ve skladebných částech ÚSES jsou za podmínky, že nedojde k narušení celistvosti a funkčnosti ÚSES, přípustné stavby dopravní a technické infrastruktury. Zásadním problémem je provoz VVE, který může působit rušivě a omezit či znemožnit přežití, tedy zejména rozmnožování a migraci některých druhů živočichů, např. velkých savců a ptáků, a omezit tak biologickou diverzitu skladebných částí ÚSES a tím funkčnost systému jako celku. Kasační soud nerozporuje to, že provoz VVE může v ÚSES působit rušivě a omezit či znemožnit přežití některých druhů živočichů. To je ovšem obecný předpoklad u jakéhokoli stavebního zásahu do ÚSES. Podobným způsobem by mohly působit rušivě odpůrcem zmiňované stavby dopravní a technické infrastruktury. Odpůrci se nepodařilo odůvodnit, z jakého důvodu je zde namísto absolutní zákaz výstavby VVE a ochrana nad rámec zákona. ÚSES navíc ani nelze považovat za nástroj ochrany krajiny. Primárně se totiž jedná o obecný nástroj druhové ochrany, který slouží k zajištění přesunu živočichů mezi různými biotopy.

[51] V případě *významných krajinných prvků* odůvodnění obsahuje obecnou charakteristiku území s odkazem na § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK a odpůrce uvádí, že s ohledem na tuto zákonnou definici je nezbytné vyloučit výstavbu VVE v ploše významných krajinných prvků z důvodu narušení jejich základní funkce – jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotné části krajiny, která utváří její typický vzhled. U lesů se ochrana opírá též o zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, který

prakticky neumožňuje na pozemcích určených k plnění funkce lesa využití nesouvisející s lesním hospodařením. Opět se jedná o obecné konstatování, u kterého odpůrce neuvádí žádné specifické důvody, pro které je nutná ochrana nad rámec zákona. Je nutné si uvědomit, že tato regulace zahrnuje například absolutně všechny lesy nebo vodní toky na území Ústeckého kraje. Odpůrce neuvádí žádné specifické oblasti, které má v úmyslu chránit a z jakého důvodu. Obecné zmínky o lesích, trvalých travních plochách apod. nepředstavují dostatečně konkrétní a specifické odůvodnění, které by ospravedlňovalo absolutní zákaz výstavby VVE.

[52] U *památkově chráněných území (archeologické památkové rezervace, městské památkové rezervace, městské památkové zóny, vesnické památkové rezervace, vesnické památkové zóny, krajinné památkové zóny), a jejich ochranná pásma a navazující 1 km ochranné pásmo vizuálního vlivu na tato ochranná pásma chráněných území* odpůrce sice specificky vymezuje předměty ochrany u archeologické památkové rezervace a u krajinných památkových zón, naopak ale neodůvodňuje, proč v nich zakazuje právě výstavbu VVE. U městských památkových rezervací, městských památkových zón, vesnických památkových rezervací a vesnických památkových zón odpůrce opět uvádí obecnou charakteristiku těchto území s obecným konstatováním, že vzhledem k přítomnosti významných kulturně-historických hodnot je stavba VVE vyloučena. U nemovitých národních kulturních památek a nemovitých kulturních památek pak nevymezuje ochranu, která by byla nad rámec zákona a jedná se tak o ustanovení nadbytečné.

[53] Co se týče 1 km ochranných pásem vizuálního vlivu u památkově chráněných území a u nemovitých národních kulturních památek a 3 km ochranného pásma vizuálního vlivu u velkoplošných zvláště chráněných území, soud konstatuje, že také v jejich případě odpůrce regulaci dostatečně neodůvodnil. Kraj může stanovit pravidla pro umísťování VVE tak, že budou chránit pohledové či jiné hodnoty krajiny a v určitých případech či v určitých typech lokalit je nebude možné stavět. Taková pravidla však zásadně nemohou být kategorická, nepodmíněná, a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajiny (rozsudek č. j. 7 Ao 2/2011 - 127). Pokud kraj zcela omezí jinak legální aktivitu, musí to být na druhé straně odůvodněno vysokým ohrožením či nebezpečím zániku hodnot, v jejichž prospěch je zasahováno (rozsudek č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, bod 63). Odpůrce v absolutním zákazu nezohlednil to, že ne všechny části regulovaného území vizuálního vlivu jsou ohroženy stejně. Nepřipouští tak výjimku v případech, kdy by záměr stavět VVE měl být uskutečněn uvnitř území vizuálního vlivu, avšak s ohledem na konkrétní podmínky dané lokality tak, že by krajina stavbou nebyla neúnosně vizuálně znehodnocena (rozsudek č. j. 7 Ao 2/2011 - 138). VVE totiž může být například osově souměrná s jiným krajinným prvkem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008 - 78). Odpůrce jiný důvod, kromě ochrany krajinného obrazu, v odůvodnění ZÚR neuvedl, absolutní zákaz tak ve světle výše uvedeného neobstojí.

[54] Soud považuje za nutné dále upozornit na to, že odpůrce sám přiznal, že napadená regulace dopadá i na území, kde jsou VVE momentálně v provozu. Krajský soud k tomu uvedl, že VVE „*jsou svým charakterem stavby dočasné, kdy po uplynutí doby jejich životnosti dojde k jejich odstranění. Předmětná regulace se nijak nedotýká stávajících a dosud*

pokračování

provozovaných větrných elektráren. Je však nutné zdůraznit, že okolnost, že jednou bylo možné dočasnou stavbu v území umístit, neznamená automaticky to, že již nelze změnit regulaci území a musí být opakovaně znovu a znovu povolováno ve stejném území umístování obdobných staveb po uplynutí doby životnosti původní stavby. Takový nárok není nikde zaručen. Ve vztahu k těmto stavbám tak nebylo vůbec nutné, aby se jejich existencí v případě vydání předmětné regulace odpůrce jakkoli zabýval“. Nejvyšší správní soud s tímto posouzením nesouhlasí.

[55] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2012, č. j. 8 Ao 7/2011 - 138, konstatoval, že „samotná existence určité stavby nebo typu staveb v území nevylučuje, aby nástroje územního plánování další umístování takových staveb do budoucna regulovaly jinak než dosud. Nástroje územního plánování reagují na změny v území, které se přirozeným způsobem vyvíjí. Na jedné straně je tedy nutné zachovat nezbytnou míru kontinuity vývoje vztahů v území, na straně druhé však nelze zakonzervovat určitý stav nebo určitou regulaci a považovat je za neměnné. Z právního hlediska je nutné, aby změny dostály všem zákonným požadavkům. Samotná skutečnost, že na území navrhovatele a) byly v minulosti umístěny VVE, však bez dalšího neznamená, že by i v budoucnu mělo být jejich umístování neomezeně možné“ (bod 111 citovaného rozsudku). Skutečnost, že VVE jsou momentálně na některých územích provozovány, tak sama o sobě nebrání tomu, „aby bylo další umístování VVE v předmětném území regulováno přísněji nebo zcela vyloučeno. Zároveň však tato skutečnost vyžaduje, aby odpůrce vysvětlil, proč je třeba změnit vztahy v území a dosud přípustnou aktivitu regulací prakticky zakázat“ (bod 122 citovaného rozsudku).

[56] Veřejný zájem na ochraně přírodních hodnot, kulturně-historických hodnot a krajinářsky cenných oblastí ve vztahu k územím, kde jsou VVE momentálně v provozu, ovšem nemůže bez jakéhokoli vyvažování zájmů obstát. Odpůrce přitom vůbec nevyvážil konkurující si zájmy v těchto územích. Je zcela jasné, že veřejný zájem na ochraně přírodních hodnot, kulturně-historických hodnot a krajinářsky cenných oblastí nebude mít stejnou váhu v územích, kde už jsou VVE v provozu, jako v územích, která jsou jakoukoliv činností netknutá. Jak vyplývá z komentářové literatury, „jedna negativní dominanta otevírá území pro další. Z toho vyplývá, že je třeba věnovat zvláštní pozornost prvotní ochraně nedotčené krajiny, protože jakmile se do ní první záměr ovlivňující krajinný ráz umístí, je obdobný postup u další výstavby zjednodušený z důvodu existence výrazného elementu v krajině, a to vzhledem ke způsobu hodnocení zásahu založenému na osově souměrnosti umístovaných a existujících staveb“ (VOMÁČKA, Vojtěch. § 12 [Ochrana krajinného rázu a přírodní park]. In: VOMÁČKA, Vojtěch, KNÓTEK, Jaroslav, KONEČNÁ, Michaela, HANÁK, Jakub, DIENSTBIER, Filip, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Zákon o ochraně přírody a krajiny*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 138, marg. č. 21.). Jak již uvedli stěžovatelé, stavby VVE navíc nemohou existovat bez nezbytných doplňkových staveb například v podobě přístupových cest, podzemního kabelového vedení či trafostanic. Tyto stavby přitom zpravidla nejsou stavbami dočasnými a po ukončení činnosti stávajících VVE by pro ně nebylo další využití.

[57] Pořizovatel zásad územního rozvoje musí dle judikatury také vyhodnotit splnění požadavku přiměřenosti zvoleného řešení ve vztahu k ochraně životního prostředí a k právům dotčených osob (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010 - 103, bod 106). Odpůrce vůbec nezohlednil práva stěžovatelů vlastnit

majetek a podnikat. Konzervační účinky regulace nerespektují protichůdné legitimní zájmy a práva a jednostranně upřednostňují jednu z více si konkurujících hodnot a zájmů (zájem na ochraně přírodních hodnot, kulturně-historických hodnot a krajinářsky cenných oblastí) před ostatními. Přesně to shledal Nejvyšší správní soud jako problematické již v rozsudku č. j. 7 Ao 2/2011 - 127. Chybně tuto problematiku posoudil i krajský soud, který pouze uvedl, že územně plánovací dokumentace pořizovaná na úrovni krajů bude vždy zasahovat do práva na samosprávu dotčených obcí a práva na podnikání a vlastnického práva konkrétních subjektů, přičemž se jedná o zásah v souladu se zákonem a na jeho základě. To je sice pravda, nicméně následně měl soud posoudit (za předpokladu, že shledal, že regulace splňuje předchozí kroky algoritmu přezkumu opatření obecné povahy), zda je regulace proporcionální. Na toto posouzení ale jak odpůrce, tak krajský soud zcela rezignovali.

[58] S argumentací stěžovatelů o diskriminační povaze regulace VVE se soud neztotožnil. VVE představují velmi specifickou stavbu nadmístního významu, což dostatečně popsal i odpůrce. Kasační soud tak nesouhlasí ani s tím, že by krajský soud domýšlel argumentaci za odpůrce, který v odůvodnění specificky uvedl, že na výstavbu VVE je tlak ze strany investorů (strana 394 odůvodnění ZÚR ÚK). S námitkou diskriminačního přístupu se pak krajský soud dostatečně vypořádal v bodu 138 napadeného rozsudku.

b) Rozpor s Politikou územního rozvoje ČR a s prioritami ZÚR

[59] Pokud odpůrce na jedné straně vymezuje absolutní zákaz výstavby VVE v určitých územích, měl by na druhé straně vymezit i území, kde je výstavba VVE možná. To mu ostatně ukládal čl. 199 PÚR. Dle něj kraje zodpovídají za to, že: „[n]a základě navržených podmínek a zpracovaného podkladu pro vymezení lokalit vhodných pro využití obnovitelných zdrojů energie [čl. (176)] prověří možnost vymezení ploch vhodných pro jejich umístění“. Odpůrce se bránil tím, že zmíněný podklad nebyl vypracován. Čl. 176 PÚR uvádí jako úkol: „[n]avrhnout podmínky a zpracovat odborný podklad pro vymezení lokalit vhodných pro využití obnovitelných zdrojů energie při zohlednění územních podmínek pro zachování přírodních a kulturních hodnot a charakteru krajiny“. Za tento úkol zodpovídalo Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství, Ministerstvem průmyslu a obchodu a kraji. Odborný podklad měl být vypracován v roce 2016. Dle stěžovatelů by se za tento odborný podklad měl považovat Metodický pokyn MŽP z roku 2018. Krajský soud toto tvrzení odmítl a uvedl, že příslušná ministerstva nevypracovala podklad pro vymezení lokalit vhodných pro využití obnovitelných zdrojů energie, a odpůrce tak nemohl prověřit možnost vymezení konkrétních ploch vhodných pro umístění obnovitelných zdrojů. Posouzení krajského soudu je ale chybné.

[60] V odůvodnění k návrhu Aktualizace č. 4 PÚR se na straně 45 jasně uvádí, že úkol v čl. 176 PÚR byl „splněn na základě vyjádření garanta úkolu MŽP (leden 2020). Byl vydán aktualizovaný metodický návod „Vyhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny“ jako odborného podkladu pro postupy orgánů životního prostředí. MŽP předmětný metodický návod zpracovalo, a je přístupný od září 2018 v čísle Věstníku MŽP (https://www.mzp.cz/cz/vestnik_mzp_2018)“. Odkazovaným dokumentem je právě Metodický pokyn MŽP 2018. Odborný podklad tak měl odpůrce

pokračování

k dispozici, a to téměř dva roky před vydáním 2. aktualizace ZÚR. Metodický návod MŽP 2018 byl vydán v září 2018 a 2. aktualizace ZÚR 22. 6. 2020.

[61] Odpůrce z Metodického návodu MŽP 2018 sice částečně vycházel, nerespektoval ale úkol, že by měl vymezit vhodná místa pro umístění VVE. Neobstojí tak jeho argumentace, že vymezení lokalit pro umístění VVE je potřeba řešit v rámci podrobnější územně plánovací dokumentace dle aktuálních dat a kompletních podmínek v území. Jednak povinnost vymezit vhodné lokality pro umístění VVE ukládá PÚR krajům, jednak by to samé mohlo být vztaženo i na zákazy výstavby VVE. Pokud už odpůrce ale zvolí úpravu, která výstavbu zakazuje na úrovni zásad územního rozvoje, měl by na druhé straně vymezit i místa, která jsou pro výstavbu VVE naopak vhodná.

[62] K namítanému rozporu s prioritami ZÚR Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že Ústavní soud daný závěr vyslovil při přezkumu předcházející verze regulace. V té jako hlavní problém shledal to, že regulace podle něj zakazovala výstavbu VVE na celém území kraje. Nyní soud ale přezkoumává jinou regulaci, která se oproti předchozí změnila. Soulad regulace s obecnými prioritami ZÚR je tedy nutné hodnotit s ohledem na její současné znění. Čl. 6 odst. 29 ZÚR uvádí následující úkol: *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).* Regulace jednoho druhu zdroje nepředstavuje automaticky rozpor s úkolem rozvoje obnovitelných energetických zdrojů, kterých je více. Tento úkol zároveň specificky počítá s územní regulací výstavby VVE. Na to pak reaguje odpůrce napadenou regulací výstavby VVE na vymezených územích.

c) *Aktivní legitimace stěžovatele e)*

[63] Krajský soud podle stěžovatelů nesprávně posoudil aktivní legitimaci stěžovatele e). Ten sice nebyl aktivní v procesu přijímání ZÚR ÚK, ale ve vztahu k jeho pozemkům podala připomínky společnost EURO-WIND s.r.o., která na jeho pozemcích plánuje výstavbu VVE. Podle krajského soudu ale z námitek společnosti vyplývá, že je podala svým vlastním jménem a nikoli jménem navrhovatele e), ani v jeho prospěch. Procesní pasivita navrhovatele e) se tedy nutně musí projevit v rozsahu přezkumu napadeného opatření obecné povahy.

[64] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli v tom, že krajský soud ke zrušení části regulace nepřistoupil výlučně na základě posouzení přiměřenosti, ale také na základě nepřezkoumatelnosti, přičemž tuto námitku z aktivní legitimace stěžovatele e) nevykloučil. Nebylo tedy namístě zamítnutí žaloby stěžovatele e) v části týkající se výroku I. napadeného rozsudku.

[65] Nejvyšší správní soud dříve několikrát uvedl, že *„[k]e zrušení opatření obecné povahy může soud přikročit i přes procesní pasivitu navrhovatele tehdy, pokud převáží důvody pro zrušení nad právní jistotou osob jednajících v důvěře v přijaté změny. Závažné důvody pro zrušení územního plánu představuje porušení kogentních procesních a hmotněprávních norem chránících zásadní veřejné zájmy, které stěžejním způsobem předurčují proces přijímání a obsah opatření obecné povahy (...) závažné důvody pro zrušení územního plánu může soud*

zohlednit především v rámci třetího a čtvrtého kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, kdy hodnotí územní plán z hlediska jeho zákonnosti“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 AOs 3/2013 - 29, bod 17).

[66] Nejvyšší správní soud výše přisvědčil námitkám stěžovatelů ohledně nedostatečného odůvodnění napadené regulace, jež způsobuje její nezákonnost. Existují zde tedy závažné důvody pro zrušení napadené části ZÚR ÚK. Stěžovatel e) podal žalobu a následně kasační stížnosti společně se stěžovateli a) – d). Žaloba i kasační stížnost přitom navazují na argumentaci stěžovatelů v rámci řízení o ZÚR ÚK. S argumentací stěžovatelů a) – d) se odpůrce již střetl a měl možnost se s ní vypořádat. Argumentace stěžovatele e) je stejná, neboť podal jednu žalobu společně se stěžovateli a) – d). Krajským soudem nesprávně posouzená aktivní legitimace stěžovatele e) nicméně neměla v konečném důsledku dopad do rozsahu soudního přezkumu ZÚR ÚK, neboť i tak se krajský soud musel vypořádat se shodnou argumentací stěžovatelů a) – d).

d) Shrnutí

[67] Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že krajský soud v napadeném rozsudku pochybil, pokud k návrhu stěžovatelů zrušil pouze část bodu 163 poslední odrážky 2. aktualizace ZÚR Ústeckého kraje ve slovech „zastavěná území; 500 m od zastavěného území a zastavitelných ploch“. Kasační soud dospěl k závěru, že odpůrce navzdory provedené změně regulace oproti předchozí, kterou soud zrušil v rozsudku č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, ji nadále nedostatečně odůvodnil a neposoudil její přiměřenost, pokud jde o konflikt jednotlivých hodnot a zájmů, které jsou v dané věci relevantní. Soud v souladu se svou dosavadní judikaturou konstatuje, že je možné přikročit k zákazu umístování VVE v rozsahu, jak to učinil odpůrce, avšak taková regulace směřující nad zákonný standard ochrany konkurujících hodnot a zájmů musí být podrobně a konkrétně zdůvodněna a musí být posouzena její přiměřenost.

[68] Tento požadavek je o to naléhavější tam, kde odpůrce přikročil k zákazu v územích, na nichž již jsou v současnosti VVE v provozu. To je v obecné rovině rovněž přípustné, avšak o to intenzivnější je požadavek konkrétního zdůvodnění, proč se jejich provoz v budoucnu jeví jako natolik škodlivý, že to odpůrce vede k jejich zákazu. Soud přitom zdůrazňuje, že stávající VVE byly v těchto územích umístěny v rámci zákonných procedur a při posouzení zákonných požadavků a vyvažování protichůdných zájmů, a to v konkrétní individuální věci. Proti tomu odpůrce staví jejich absolutní zákaz, čemuž musí odpovídat kvalita a rozsah jeho odůvodnění.

[69] K přezkumu opatření obecné povahy z pohledu jeho souladu se zásadou proporcionality Nejvyšší správní soud již nepřistoupil, neboť výše vytčené nezákonnosti postačují k rozhodnutí o zrušení napadené části opatření obecné povahy. Vytčené nezákonnosti ZÚR ÚK (a to zejména nedostatečná konkrétnost některých částí) nyní ani neumožňují posouzení proporcionality zásahů do práv stěžovatelů.

VI. Závěr a náklady řízení

[70] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnosti důvodné, a proto rozsudek krajského soudu zrušil v části výroků II. až V. (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Ponechal přitom nedotčený výrok I. rozsudku, který nebyl kasačními stížnostmi napaden a kterým krajský soud zrušil

pokračování

část bodu 163 2. aktualizace Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje ve slovech „zastavěná území; 500 m od zastavěného území a zastavitelných ploch“. S ohledem na výše uvedené důvody se vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení nejevilo účelným, proto současně za použití § 110 odst. 2 písm. b) s. ř. s. kasační soud zrušil i napadenou zbývající část opatření.

[71] Nejvyšší správní soud je soudem, který o věci rozhodl jako poslední, proto musí určit náhradu nákladů soudního řízení. Ve vztahu k výsledku celého soudního řízení je pak nutno posuzovat procesní úspěšnost účastníků řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. má úspěšný účastník právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi řízení, který úspěch ve věci neměl. Ve věci měli plný úspěch stěžovatelé a) - e), protože jim Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení proti odpůrci.

[72] Ta spočívá, pokud jde o řízení před krajským soudem, v zaplacených soudních poplatcích v celkové výši 25 000 Kč a odměně zástupce navrhovatelů, kteří byli všichni zastoupeni jedním zástupcem, advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou. Ten učinil v řízení celkem šest úkonů právní služby za každého z navrhovatelů, a to převzetí a příprava zastoupení, podání návrhu, sepsání repliky a dupliky a účast na jednání soudu přesahující dvě hodiny (§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Odměna se v souladu s § 12 odst. 4 advokátního tarifu snižuje o 20 %, a činí tedy 74 400 Kč. Náklady řízení před krajským soudem dále činí paušální částku za šest úkonů právní služby ve výši 1 800 Kč (§ 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu) a cestovní výdaje (doložené náklady na cestu vlakem z Brna do Ústí nad Labem k soudnímu jednání a náklady na ubytování) ve výši 1 838 Kč. Vzhledem tomu, že zástupce je plátcem DPH, zvýšil soud částku odměny o příslušnou daň. Celková výše odměny za zastupování proto činí 94 040 Kč a celková výše náhrady nákladů řízení před krajským soudem 119 040 Kč.

[73] Osoby zúčastněné na řízení I) - V) nemají právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem, neboť podle § 60 odst. 5 s. ř. s. mají právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti uložené soudem.

[74] Pokud jde o řízení o kasačních stížnostech, přiznal Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení stěžovatelům a) - e), jakož i stěžovatelům I) - V). Stěžovatelé a) - e) byli všichni zastoupeni advokátem Mgr. Jiřím Nezhybou. Náklady řízení v jejich případě sestávají ze zaplacených soudních poplatků v celkové výši 25 000 Kč a dále odměny za čtyři úkony právní služby, a to podání kasační stížnosti, sepsání repliky a dvou doplnění repliky (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] za každého ze stěžovatelů. Odměna se v souladu s § 12 odst. 4 advokátního tarifu snižuje o 20 %, a činí tedy 49 600 Kč. Náklady řízení dále tvoří paušální částka za čtyři úkony právní služby ve výši 1 200 Kč (§ 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu). Celková výše odměny za zastupování stěžovatelů a) - e) po připočtení 21 % DPH proto činí 61 468 Kč a celková výše náhrady nákladů řízení před kasačním soudem ve prospěch stěžovatelů a) - e) je 86 468 Kč.

[75] Stěžovatelé I) - V) byli v řízení před kasačním soudem zastoupeni všichni advokátkou Mgr. Annou Francovou. Náklady řízení představují v jejich případě zaplacené soudní

poplatky ve výši 25 000 Kč a dále odměnu zástupkyně za tři úkony právní služby, a to podání kasační stížnosti, sepsání repliky a doplnění repliky [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu] za každého ze stěžovatelů. Odměna se v souladu s § 12 odst. 4 advokátního tarifu snižuje o 20 %, a činí tedy 37 200 Kč. Náklady řízení dále tvoří paušální částka za tři úkony právní služby ve výši 900 Kč (§ 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu). Nejvyšší správní soud nepřiznal stěžovatelům I) - V) náhradu nákladů za druhé doplnění repliky, které se obsahově zcela shodovalo s totožným podáním stěžovatelů a) - e). Celková výše odměny za zastupování stěžovatelů I) - V) po připočtení 21 % DPH proto činí 46 101 Kč a celková výše náhrady nákladů řízení před kasačním soudem ve prospěch stěžovatelů I) - V) je 71 101 Kč.

[76] Celková náhrada nákladů řízení v případě stěžovatelů a) - e) za řízení před krajským soudem a kasačním soudem představuje částku 205 508 Kč. Soud uložil odpůrci povinnost ji zaplatit k rukám jejich zástupce advokáta Mgr. Jiřího Nezhyby do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[77] Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti v případě stěžovatelů I) - V) činí částku 71.101 Kč a odpůrce je povinen ji zaplatit k rukám jejich zástupkyně advokátky Mgr. Anny Francové rovněž do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. července 2023

Ivo Pospíšil
předseda senátu