ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci navrhovatelů: **a) obec Krsy**, se sídlem Krsy 1, **b) obec Bezvěrov**, se sídlem Bezvěrov 101, **c) obec Nečtiny**, se sídlem Nečtiny 82, Manětín, **d) obec Pernarec**, se sídlem Pernarec 62, všichni zast. Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Plzeňský kraj**, se sídlem Škroupova 18, Plzeň, v řízení o návrhu navrhovatelů na zrušení části opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, vydaného usnesením Zastupitelstva Plzeňského kraje č. 834/08 dne 2. 9. 2008,

takto:

I. Opatření obecné povahy - Zásady územního rozvoje Plzeňského kraje, vydané Zastupitelstvem Plzeňského kraje usnesením č. 834/08 ze dne 2. 9. 2008, **se zrušuje** dnem vyhlášení tohoto rozsudku, a to v části: bod 2.2.4. Ochrana krajinných hodnot, odrážka pátá, a bod 14. Vysvětlení pojmů: Farma větrných elektráren.

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

Odůvodnění:

I.
Podstata návrhu

Zastupitelstvo Plzeňského kraje usnesením ze dne 2. 9. 2008, č. 834/08, vydalo formou opatření obecné povahy Zásady územního rozvoje Plzeňského kraje.

Navrhovatelé se podáním ze dne 12. 8. 2010, doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 16. 8. 2010, domáhají zrušení části tohoto opatření obecné povahy, a to bodu

2.2.4. *Ochrana krajinných hodnot*, odrážka pátá, a bodu 14. *Vysvětlení pojmů*: Farma větrných elektráren. Své oprávnění k podání návrhu na zrušení části Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje spatřují v ustanovení § 101a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), neboť jsou obcemi ležícími na území Plzeňského kraje a jsou přesvědčeni, že napadené části Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje brání jejich plánovanému rozvoji, čímž byli zkráceni na svých právech, zejména na ústavně garantovaném právu na samosprávu a právu vlastnit a užívat svůj majetek.

Všichni navrhovatelé na základě opakovaných jednání se svými občany usilují o výstavbu větrných elektráren na svém území a uzavřeli v roce 2006 [navrhovatel sub d) až dne 2. 6. 2008] smlouvy o spolupráci se společností AFE Bohemia, s. r. o. ke zřízení a provozování větrných elektráren na území obcí.

V lednu 2008 navrhovatelé a), b) a c) podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, oznámili záměry „Větrný park Krsy" a „Větrný park Bezvěrov - Nečtiny", které počítají s výstavbou šesti, resp. deseti větrných elektráren, obslužných ploch, nových příjezdových komunikací a kabelového vedení. Dne 29. 4. 2010 vydal Krajský úřad Plzeňského kraje souhlasné stanovisko podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. k záměru „Větrný park Krsy" a dne 5. 5. 2010 souhlasné stanovisko k záměru „Větrný park Bezvěrov - Nečtiny". Navrhovatel sub a) je vlastníkem pozemků na území obce v katastrálních územích Kejšovice a Trhomné o celkové výměře přes 20 000 m^2, které měly být využity pro potřeby umístění a provozu záměru „Větrný park Krsy". Navrhovatel sub b) je vlastníkem pozemků na území obce v katastrálních územích Bezvěrov, Chudeč a Dolní Jamné o celkové výměře přes 28 000 m^2, které měly být využity pro potřeby umístění a provozu záměru „Větrný park Bezvěrov - Nečtiny". Navrhovatel sub c) je vlastníkem pozemků na území obce v katastrálních územích Kamenná Hora a Račín u Nečtin o celkové výměře přes 92 000 m^2, které měly být využity pro potřeby umístění a provozu záměru „Větrný park Bezvěrov - Nečtiny". Dne 19. 8. 2008 podali navrhovatelé a), b) a c) společně námitky proti návrhu zásad územního rozvoje, které byly vyhodnoceny jako připomínky a odpůrce jim nevyhověl. Zastupitelstva navrhovatelů a), b) a c) poté v dubnu a v červnu 2010 schválila pořízení změn územních plánů spočívajících v zahrnutí ploch pro výstavbu větrných elektráren do územních plánů obcí.

Navrhovatel sub d) oznámil v září 2009 podle zákona č. 100/2001 Sb. záměr „Větrné elektrárny Pernarec", který počítá s výstavbou dvou větrných elektráren, obslužných komunikací a manipulačních ploch. V červnu 2010 byl vypracován posudek na tento záměr, který navrhuje vydání souhlasného stanoviska podle § 10 zákona č. 100/2001 Sb. Navrhovatel sub d) vlastní pozemky na území obce v katastrálních územích Něšov, Skupeč a Málkovice u Pernarce o celkové výměře přes 86 000 m^2, které by měly být využity pro potřebu záměru „Větrné elektrárny Pernarec". Dne 19. 8. 2008 podal navrhovatel sub d) námitky proti návrhu zásad územního rozvoje, které však byly vyhodnoceny jako připomínky a odpůrce jim nevyhověl. Navrhovatel sub d) v současnosti zpracovává nový územní plán, jehož návrh zahrnuje také plochy pro větrné elektrárny spolu s technickou infrastrukturou.

Navrhovatelé v prvé řadě namítají překročení mezí zákonem určené věcné působnosti odpůrce. Zásady územního rozvoje mohou obsahovat určité mantinely, do nichž se budou muset „vejít“ nejrůznější záměry z hlediska ochrany hodnot včetně krajinného rázu. Takové podmínky ovšem podle navrhovatelů nemohou být nastaveny tak, že je není možné, navíc v případě určitého diskriminačně zvoleného typu záměrů, splnit, protože pak se jedná o zákaz mimo rámec zákona, který z povahy věci nemůže být v zásadách územního rozvoje obsažen. Odpůrce pomocí opatření obecné povahy nekonkretizoval existující povinnosti, ale uložil obcím na jejich území ve vztahu k větrným elektrárnám povinnosti nové (strpět, nekonat), čímž zasáhl do práva vlastnit a užívat majetek a do práva na samosprávu. Navrhovatelé podotkli, že zásady územního rozvoje obsahují kapitolu 6. *Upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot kraje* a kapitolu 7. *Vymezení cílových charakteristik krajiny*; z těchto kapitol však nelze dovodit, že by větrné elektrárny či jejich farmy nemohly být na celém území Plzeňského kraje umisťovány, resp. že by jejich umístění bylo v rozporu s požadavky uvedenými v těchto kapitolách. Větrné elektrárny jako výškové stavby technicistní povahy mohou tvořit nové dominanty v krajině; jejich viditelnost z poměrně velkých vzdáleností ještě neznamená, že do krajiny nepatří a že na ni mají negativní vliv.

Ochrana krajinného rázu a krajinných hodnot před umísťováním větrných elektráren a jejich farem způsobem a formou, kterou zvolil odpůrce, přesahuje podle navrhovatelů věcnou působnost krajské samosprávy při územním plánování. Ochrana krajinného rázu se má primárně uskutečňovat při výkonu státní správy prostřednictvím orgánů ochrany přírody a krajiny (obecní úřady obcí s rozšířenou působností), především tedy při posuzování každého jednotlivého záměru v rámci vydávání závazného stanoviska k umisťování a povolování staveb, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Závěr o tom, zda je určitý záměr akceptovatelný z hlediska zásahu do krajinného rázu, je možné učinit až po odborné posouzení a vyhodnocení detailních podkladů k tomuto záměru. Určité území pak nemusí být vhodné pro stavbu ani jediné větrné elektrárny, ale např. pro vysílač ano, jiné území může být shledáno vhodným pro výstavbu farmy o 20 nebo 30 větrných elektrárnách, ale nikoliv pro stavbu velkého průmyslového objektu. Navrhovatelé zdůraznili, že vhodnost či nevhodnost stavby větrných elektráren a jejich farem nelze předjímat tak, jak to učinil odpůrce. Pokud by chtěl odpůrce stanovovat omezení pro jakékoliv stavby či záměry, mohl by zvolit pouze ochranu formou zřízení přírodního parku podle § 12 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.

Podle přesvědčení navrhovatelů nemůže celé území Plzeňského kraje na základě svých krajinných charakteristik disponovat takovou hodnotou, aby zde bylo možno stavby větrných elektráren umísťovat jen výjimečně a zcela zakázáno lokalizovat právě čtyři a více větrných elektráren. Navrhovatelé uzavřeli, že odpůrce překročil svou věcnou působnost, když do nástroje územního plánování vtělil diskriminační a neproporcionální regulaci ochrany krajinného rázu, která zasahuje do věcné působnosti orgánů ochrany přírody a krajiny v rámci řízení podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb.

Navrhovatelé dále spatřují nezákonnost zásad územního rozvoje v diskriminaci záměrů větrných elektráren a v libovůli odpůrce při definování pojmu farma větrných elektráren. Taxativní vyjmenování dvou druhů staveb ovlivňujících krajinný ráz (větrné a sluneční elektrárny), pro něž se doporučuje pouze výjimečné umísťování, a taxativní výčet pouze jediné kategorie záměrů, jejichž lokalizace je na území kraje zcela zakázána (farmy větrných elektráren), je nutno vnímat jako diskriminační, a to tím více, že větrná energie má být podle platné legislativy naopak podporována.

Zákaz lokalizace farem větrných elektráren a definice tohoto pojmu podle navrhovatelů zcela odporují pravidlu, že zásahy do ústavně garantovaných práv mohou být prováděny pouze z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Návrh zásad územního rozvoje vůbec pojem farma větrných elektráren nedefinoval, odpůrce definici doplnil až na základě námitek a připomínek. Není ovšem vůbec zřejmé, proč odpůrce za farmu označil právě čtyři a více větrných elektráren a proč nezohlednil vzhledem k ochraně krajinného rázu základní parametr, a to výšku větrné elektrárny. Definice pojmu farma větrných elektráren nemá žádnou zákonnou oporu, podle navrhovatele je proto nezákonná. Tato definice rovněž není dostatečně určitá, neboť není zcela zřejmé, co přesně lze rozumět pod pojmem „provozně související“, když každá větrná elektrárna v rámci farmy může být provozována samostatně bez ohledu na provoz ostatních, což se také často děje.

Navrhovatelé odpůrci také vytýkají, že nerozhodl o jejich námitkách, které vypořádal jako připomínky, věcně nesprávně a bez dostatečného odůvodnění. Poukazují na to, že některá podání obcí vyhodnotil odpůrce jako námitky a některá jako připomínky, a zdůrazňují, že nelze seznat skutečné důvody, které odpůrce vedly k „výroku“ o zamítnutí námitek, jakými úvahami byl odpůrce při hodnocení námitek veden, jaká ustanovení právních předpisů aplikoval, ani z jakých důvodů stanovil citované omezení a zákaz pouze jednoho konkrétního typu záměrů.

Další námitka navrhovatelů zpochybňuje tvrzení odpůrce o souladu regulativů pro využití území se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o dohodnutí regulativu s dotčenými orgány. Z odůvodnění totiž neplyne, že by kdykoli v průběhu přípravy a schvalování zásad územního rozvoje, především po uplatnění námitek absence definice farem větrných elektráren, došlo k dalšímu projednání návrhu zásad s dotčenými orgány ve vztahu ke vzneseným námitkám a připomínkám. Definice pojmu farma větrných elektráren přitom z povahy věci musí být projednána např. s orgánem ochrany přírody a krajiny. Zásady územního rozvoje tak s ohledem na neprojednání definice farmy větrných elektráren s dotčenými orgány nebyly vydány postupem odpovídajícím zákonu. Vlastnosti území Plzeňského kraje navíc bezpochyby nejsou takové, aby byl odpůrce oprávněn stanovit limit využití území (odpůrcem nesprávně označovaný jako regulativ) v podobě zákazu možnosti realizace čtyř a více větrných elektráren v rámci farmy.

Podle navrhovatelů jsou zásady územního rozvoje rovněž v rozporu s Územní energetickou koncepcí Plzeňského kraje. Odůvodnění zásad cituje z územní energetické koncepce pouze část bodu 4.4, že využití větrné energie na území kraje je omezené

nevhodnými povětrnostními podmínkami. S tím navrhovatelé nesouhlasí a podotýkají, že poslední měření provedená investorem záměrů „Větrný park Krsy“, „Větrný park Bezvěrov - Nečtiny“ a „Větrný park Pernarec“ potvrdila vhodnost lokality pro využití větrné energie. Odpůrce tedy účelově vybral ze své územní energetické koncepce jen její neaktuální pasáže o nevhodných povětrnostních podmínkách a nijak nezdůvodnil zásadní odklon od jejích základních tezí, které ukládají při územním plánování vytvářet podmínky i pro záměry v oblasti větrné energie.

Navrhovatelé dále upozorňují na rozpor zásad územního rozvoje se Stanoviskem Ministerstva životního prostředí k návrhu Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje ze dne 1. 9. 2008, č. j. 31172/ENV/08. Stanovisko se nezmiňuje o větrných elektrárnách ve vztahu k ochraně krajinného rázu, naopak požaduje regulovat záměry zjevně nadmístního významu, a to dopravní stavby a vedení elektrického napětí. Vzhledem ke skutečnosti, že zásady paušálně zakazují lokalizaci farem větrných elektráren, není jejich odůvodnění v bodě F.2. „*Informace, jak bylo respektováno stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí*“ v souladu s realitou.

Podle přesvědčení navrhovatelů jsou zásady územního rozvoje v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, neboť nevytvářejí předpoklady pro výstavbu a udržitelný rozvoj území, když v napadených bodech brání vymezení ploch pro lokalizaci farem větrných elektráren v územních plánech obcí Plzeňského kraje. Navrhovatelé tvrdí, že odpůrce účelově využil zájmu na ochraně krajinného rázu za účelem regulace a eliminace farem větrných elektráren na celém území kraje, a připomínají, že priorita ochrany přírody nad jinými zájmy má být zajištěna vlastním řízením podle zákona č. 114/1992 Sb., nikoliv v rámci územního plánování.

Napadené části zásad územního rozvoje ve svém důsledku negují cíle České republiky a veřejný zájem na podpoře a rozvoji obnovitelných zdrojů energie, vyjádřené ve Státní energetické koncepci a v zákoně č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů.

Navrhovatelé dále namítají zásah do svého práva vlastnit a užívat majetek spočívající v tom, že napadené body zásad územního rozvoje brání vymezení ploch pro výstavbu větrných elektráren v územním plánu a následné dlouhodobě plánované realizaci větrných elektráren na území navrhovatelů, s níž se započalo ještě před vydáním zásad. Omezení vlastnického práva na základě libovolně stanovené definice, která diskriminuje pouze vybraný typ záměrů o určitých parametrech, není podle názoru navrhovatelů důvodné ani ústavně přiměřené, a proto nelze oprávněně požadovat, aby je navrhovatelé strpěli.

Zásah do práva na samosprávu spatřují navrhovatelé v tom, že existence zmíněných částí zásad územního rozvoje do budoucna brání schválení územně plánovací dokumentace, a tím i plánovanému rozvoji obcí v oblasti větrné energetiky.

Navrhovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud opatření obecné povahy - Zásady územního rozvoje Plzeňského kraje vydané Zastupitelstvem Plzeňského kraje usnesením

č. 834/08 ze dne 2. 9. 2008 zrušil dnem vyhlášení rozsudku, a to v části: bod 2.2.4. *Ochrana krajinných hodnot*, odrážka pátá, a bod 14. *Vysvětlení pojmů*: Farma větrných elektráren.

II.
Vyjádření odpůrce

Odpůrce se k návrhu vyjádřil ve svém podání ze dne 24. 8. 2010. Uvedl, že působnost orgánů kraje ve věcech územního plánování je dána stavebním zákonem, orgány kraje zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území kraje; přitom mohou zasahovat do činnosti orgánů obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech nadmístního významu. Stavby větrných elektráren mezi záměry nadmístního významu podle přesvědčení odpůrce patří, neboť svým dopadem do ochrany hodnot území a do možností dalšího využití území mohou ovlivnit široké území nejen obcí se stavbou sousedících. Zásady územního rozvoje mimo jiné chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území. Odpůrce připomněl, že Evropská úmluva o krajině vychází z poznání, že krajina je předmětem veřejného zájmu, významnou součástí života obyvatel. Požadavek na řešení krajiny je uveden i v příloze č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti - část I. odst. 1 písm. e) a f).

K namítanému zásahu do práva navrhovatelů vlastnit majetek odpůrce podotkl, že zásady územního rozvoje neomezují obce ve vlastnictví majetku ani ve stávajícím využití pozemků. Teoretickou možnost omezení využívání pozemků lze připustit pouze v případě, že by pozemky byly v zásadách územního rozvoje zahrnuty mezi plochy a koridory vymezené pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření, což v případě pozemků navrhovatelů není. Odpůrce doplnil, že navrhovatelé na omezení nakládání s majetkem obce v připomínkách nepoukázali, připomínky se týkaly regulace větrných elektráren v obecné poloze s odkazy na závazky České republiky k zajištění podílu elektřiny z obnovitelných zdrojů na hrubé spotřebě elektřiny.

Při přípravě návrhu zásad územního rozvoje se vychází z územně analytických podkladů kraje, strategií a koncepcí územního rozvoje a z dalších požadavků, které má kompetenčně vymezeno zastupitelstvo kraje v § 35 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, např. z aktualizovaného Programu rozvoje Plzeňského kraje. V rozboru udržitelného rozvoje území Plzeňského kraje byly správní obvody pověřených obcí Manětín a Všeruby identifikovány jako problémová území s deficity ve všech třech hodnocených pilířích udržitelného rozvoje. Současně bylo toto území charakterizováno jako „venkovská krajina s příznivými předpoklady pro cestovní ruch a rekreaci“. Odpůrce s ohledem na charakter území a potřebu proporcionálního rozvoje považuje cestovní ruch a rekreaci za rozhodující faktor rozvoje a stabilizace venkovských oblastí, proto klade důraz na ochranu hodnot území včetně krajinného rázu. Z tohoto důvodu bylo již dne 19. 12. 2006 přijato usnesení Rady Plzeňského kraje č. 2345/06 s konstatováním „nesouhlasu s výstavbou větrných elektráren na území Plzeňského kraje, a to především s ohledem na ochranu a udržení krajinného rázu daného území“.

Rovněž Politika územního rozvoje České republiky, schválená usnesením Vlády České republiky č. 561 ze dne 17. 5. 2006, zahrnující území navrhovatelů v části 4 do specifické oblasti SOB3 Rakovnicko - Kralovicko - Podbořansko, požadovala v území „vytvářet podmínky pro vyšší využití rekreačního potenciálu oblasti, zejména pro krátkodobou rekreaci obyvatel Prahy a Plzně“. K tomu stanovila jako úkol územního plánování vymezení vhodných rozvojových území a pravidel pro umísťování těchto aktivit v obcích i krajině v koordinaci s ochranou přírody a krajiny. Vydané zásady územního rozvoje podle názoru odpůrce tyto požadavky naplňují.

Odpůrce shrnul, že zásady územního rozvoje proto neregulují rozvoj veškerých obnovitelných zdrojů energie, ale pouze lokalizaci větrných elektráren, které mohou mít vliv na krajinný ráz, urbanistickou koncepci i na řešení širších vazeb. Nezbytnost regulace je zřejmá i ze současného projednávání návrhu územního plánu obce Pernarec [navrhovatel sub d)], kdy sousední obec Úněšov nesouhlasí s navrhovanou lokalizací ploch pro větrné elektrárny. Odpůrce podotkl, že i navrhovateli zmiňované posouzení vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb. není jednoznačné a připouští možnost ovlivnění krajinného rázu. Tak tomu bylo i v případě Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje.

K námitce diskriminace výstavby větrných elektráren, která má být podporována ve smyslu zákona č. 180/2005 Sb., odpůrce poznamenal, že obnovitelné zdroje energie mají být podporovány v zájmu ochrany klimatu a životního prostředí, jehož součástí je i krajinný ráz. Regulování staveb, které mohou krajinný ráz narušovat, je tedy v souladu s národní i evropskou legislativou. Závazek k zajištění určitého podílu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů se vztahuje k celému území České republiky a odpůrce reguluje v omezeném rozsahu pouze farmy větrných elektráren, ostatní zdroje, které nemají nadmístní vliv na krajinný ráz, podporuje. Odpůrce připomněl, že zásady územního rozvoje nevylučují výstavbu větrných elektráren, omezení počtu stožárů pro definici pojmu farma větrných elektráren bylo stanoveno na základě odborného posouzení projektantů a dokumentace vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území. Přitom bylo využito i závěrů studie „Vyhodnocení možností umístění větrných elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny na vybraných územích Plzeňského kraje“, která byla pořízena v roce 2007 a uzavírá, že sledovaná území nejsou vhodná pro výstavbu větrných parků ani velkých farem větrných elektráren. Odpůrce doplnil, že přijatá forma regulace nevylučuje lokalizaci více farem o daných parametrech na území jedné obce nebo u obcí sousedících.

Odpůrce dále poukázal na to, že legitimaci k uplatnění námitek k zásadám územního rozvoje má v samostatné působnosti rada obce, případně zastupitelstvo. Navrhovatelé nedoložili, že by námitky projednala zastupitelstva, naopak uvedli, že je podávají na základě seznámení starostů a některých zastupitelů. V tomto případě nemohla být jejich podání posuzována jako námitky a jsou v odůvodnění zásad územního rozvoje vyhodnocena jako připomínky. O nutnosti projednání námitek radou (zastupitelstvem) byly obce poučeny pořizovatelem v oznámení ze dne 1. 7. 2008, č. j. RR/2123/08.

Názor navrhovatelů, že zásady územního rozvoje jsou v rozporu s cíli a úkoly územního plánování, odpůrce odmítl. Konstatoval, že dbá na uchování hodnot území a na to, aby uspořádání území vytvářelo podmínky pro další rozvoj celého území kraje. K tomu

stanovil podmínky pro prostorové uspořádání a využití území kraje včetně jeho regulace v nezbytném rozsahu. Zásady územního rozvoje neomezují stávající využití majetku navrhovatelů, pouze v případě vymezování ploch pro větrné elektrárny v územně plánovací dokumentaci je nutné vycházet z požadavků uvedených v článku 2.2.4. Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje. Odpůrce podotkl, že způsob využití pozemku je uveden v evidenci katastru nemovitostí a lze jej měnit pouze na základě územního plánu a územního rozhodnutí. Pokud byly předmětné pozemky již před nabytím účinnosti zásad územního rozvoje určeny v územně plánovací dokumentaci či územním rozhodnutím pro umístění větrných elektráren, odpůrce vyslovil, že na ně nelze *„na základě vydání ZÚR PK vztahovat retroaktivitu“*.

Na okraj odpůrce zmínil, že navrhovatelé nevznesli žádné stanovisko nebo připomínky k projednávanému návrhu Zprávy o uplatňování zásad územního rozvoje, v níž pořizovatel mimo jiné uvádí záměr rozšířit požadavky na ochranu krajinných hodnot na ochranu hodnot území včetně zpřísnění podmínek pro umísťování obnovitelných zdrojů energie.

Odpůrce označil podaný návrh za nedůvodný a uzavřel, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno v souladu se stavebním zákonem a ostatními právními předpisy, odpůrce jeho vydáním nepřekročil meze své působnosti a pravomoci a opatření obecné povahy rovněž bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud návrh zamítl jako nedůvodný.

III.
Replika navrhovatele

V replice ze dne 8. 9. 2010 navrhovatelé setrvali na svém návrhu. Zdůraznili, že veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny nemůže ospravedlnit všeobecný zákaz lokalizace farem větrných elektráren platný na celém území kraje. Podotkli, že nesouhlas sousední obce s návrhem umístění větrných elektráren nemůže být sám o sobě důvodem, proč by měl odpůrce regulovat v zásadách územního rozvoje otázku umísťování větrných elektráren. Tuto regulaci nelze odůvodnit ani zájmem na rozvoji cestovního ruchu a rekreace, neboť existuje řada názorů na vzájemný vztah větrných elektráren a cestovního ruchu.

Navrhovatelé poukázali na to, že odpůrce nezvolil obdobnou regulaci u jiných záměrů, které zcela objektivně mají vliv na krajinný ráz a lze jim přiznat určitý nadmístní význam, např. stožáry vysokého napětí, základové stanice mobilních operátorů, dopravní stavby, lomy, apod. V tomto navrhovatelé spatřovali diskriminaci větrných elektráren.

Z odůvodnění zásad územního rozvoje neplyne, že by kdykoliv po veřejném projednání návrhu, kdy byly uplatněny námitky absence definice farem větrných elektráren, došlo k dalšímu projednání návrhu s dotčenými orgány, tím méně ve vztahu k definici takové farmy. Dokumentace vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj území neobsahuje žádné vodítko pro regulaci větrných elektráren, natož pro počet stožárů v rámci definice farmy větrných elektráren.

Navrhovatelé dále upozornili, že odpůrce dostal možnost se řádně seznámit s jejich odůvodněným nesouhlasem s navrženou regulací větrných elektráren a jejich farem. Bez ohledu na to, jak odpůrce vyhodnotil jejich podání co do formy, nebyl oprávněn je vypořádat jím zvolených způsobem. Současně namítali, že požadavek doložit, že námitky uplatnilo zastupitelstvo obce, není oprávněný; z podání navrhovatele sub d) navíc neplyne, zda bylo či nebylo projednáno v zastupitelstvu obce, proto byl odpůrce povinen vyzvat navrhovatele k odstranění případných vad. Navrhovatelé poukázali rovněž na praktickou obtížnost zabezpečení toho, aby námitky schválilo zastupitelstvo. Uplatnění námitek starosty obcí označili navrhovatelé za potvrzení vůle jednotlivých zastupitelstev realizovat dlouhodobě připravované záměry výstavby větrných elektráren, které byly návrhem zásad územního rozvoje ohroženy, resp. znemožněny.

IV.
Podstatný obsah správního spisu

Zásady územního rozvoje Plzeňského kraje vydalo Zastupitelstvo Plzeňského kraje usnesením č. 834/08 dne 2. 9. 2008, byly oznámeny veřejnou vyhláškou č. RR/3079/08 ze dne 19. 9. 2008 a nabyly účinnosti dne 17. 10. 2008.

Navrhovateli napadené části zásad územního rozvoje zní:

2.2.4. Ochrana krajinných hodnot - odrážka pátá
„Jednotlivé stožáry větrných elektráren mohou být umísťovány na krajinotvorných horizontech, vedutách a dominantách pouze výjimečně podle výsledků podrobného krajinářského vyhodnocení. Lokalizace farem větrných elektráren není z hlediska ochrany krajinných hodnot a priorit dalšího územního rozvoje na území kraje možná.“

14. Vysvětlení pojmů - Farma větrných elektráren
„Jedná se o soubor čtyř a více stožárů větrných elektráren provozně souvisejících.“

V odůvodnění Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje je otázka větrných elektráren zmíněna na straně 21, kde se mezi závěry plynoucími z Územní energetické koncepce uvádí: *„využití větrné energie na území kraje je omezené nevhodnými povětrnostními podmínkami“*. Dále se větrných elektráren týká Vyhodnocení připomínek uvedené v příloze č. 1. Připomínky navrhovatelů ve vztahu k větrným elektrárnám odpůrce shrnul takto: *„a) Umisťování větrných elektráren - nesoulad s právními předpisy, Územní energetickou koncepcí PK, b) Chybí definice pojmu farma větrných elektráren.“* K připomínkám uvedl, že je *„[N]elze akceptovat, ZÚR PK stanoví obecné zásady pro umisťování obnovitelných zdrojů energie. V pravomoci schvalujícího orgánu (zastupitelstva) je a v souladu se stavebním zákonem stanovení podmínek a kritérií o rozhodování o změnách v území ... a) Návrh ZÚR PK není v rozporu s uvedenými předpisy a koncepcí, stanoví regulativy pro využití území v kompetencích daných stavebním zákonem. b) Doplněno do kapitoly 15. Vysvětlení pojmů.“* Další pasáže odůvodnění zásad územního rozvoje se k větrným elektrárnám a jejich farmám ani k okolnostem jejich lokalizace z hlediska ochrany krajinného rázu nebo jiných zájmů nevyjadřují.

Podání navrhovatelů a) až c) ze dne 19. 8. 2008 označené jako *Námitky a návrh k doplnění Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje* a podání navrhovatele sub d) ze dne 19. 8. 2008 označené jako *Námitky k návrhu Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje* shodně s odkazem na konzultaci s odborníky vytýkají návrhu zásad následující nedostatky:

- zásady znemožní splnit závazky ke zvýšení podílu výroby energie z obnovitelných zdrojů, návrh je v konfliktu se zákonem č. 180/2005 Sb.;
- regulace výstavby větrných elektráren nemůže být odůvodněna tím, že je problematická z hlediska ochrany krajinného rázu - tato otázka byla rozhodnuta na úrovni EU, byla přijata odpovídající legislativa a krajům nepřísluší tuto legislativu přezkoumávat nebo negovat;
- vliv stavby na krajinný ráz je podle platné legislativy zkoumán ve zvláštním řízení, v němž mohou účastníci oponovat názoru úřadu. To je důležité, neboť přes všechny metodiky je hodnocení vlivu na krajinný ráz postaveno hlavně na subjektivních názorech. Tím, že se vliv větrných elektráren na krajinný ráz „natrvalo“ posoudí formou zásad územního rozvoje, se bez možnosti jakéhokoliv přezkumu natrvalo označí za závazný jeden subjektivní pohled na hodnocení krajinného rázu. Návrh zásad nemůže znát veškeré plány zájemců o investice do větrných elektráren, kde budou své záměry lokalizovat, a hlavně v jaké velikosti a rozsahu, aby mohl porovnat jednotlivé záměry s prioritami územního rozvoje na území kraje;
- návrh zásad nedefinuje pojem „farma větrných elektráren“;
- odůvodnění zásad vychází z Územní energetické koncepce, která byla schválena Zastupitelstvem Plzeňského kraje dne 1. 6. 2004, z níž cituje, že využití větrné energie na území kraje je omezené nevhodnými povětrnostními podmínkami. V době přípravy koncepce byly informace o povětrnostních podmínkách minimální, tyto poznatky již byly překonány. Je doložitelné, že větrný potenciál v Plzeňském kraji je dostatečný pro rentabilní využití větrnými elektrárnami. Návrh zásad nerespektuje základní teze koncepce, a to vytvořit podmínky pro realizaci rozsáhlého programu využití obnovitelných zdrojů energie;
- taxativní vyjmenování několika druhů staveb ovlivňujících krajinný ráz, pro něž návrh doporučuje pouze výjimečné umísťování (větrné a sluneční elektrárny), a zákaz umísťování větrných farem vnímají navrhovatelé jako diskriminaci jedné podnikatelské skupiny, která má být navíc podle zákona č. 180/2005 Sb. podporována.

Ve veřejné vyhlášce ze dne 1. 7. 2008, zn. RR/2123/08, o veřejném projednání návrhu Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, a v oznámení ze dne 1. 7. 2008, zn. RR/2123/08, o veřejném projednání návrhu Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, je shodně uvedeno, že *„Dle ustanovení § 39 stavebního zákona mohou námitky proti návrhu ZÚR PK podat pouze obce v řešeném území a obce sousedící s Plzeňským krajem (dále jen „dotčené obce“), a to prostřednictvím rady obce, pokud je volena, jinak prostřednictvím zastupitelstva obce ...“*.

V.
Postup soudu

Nejvyšší správní soud přípisem ze dne 16. 8. 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 - 23, poučil účastníky řízení mimo jiné o svém záměru rozhodnout o věci samé bez nařízení jednání. Odpůrce výslovně soudu sdělil, že s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí. Navrhovatelé se v soudem určené lhůtě k tomuto záměru nevyjádřili, proto podle § 51 odst. 1 s. ř. s. platí, že s navrženým postupem souhlasí. Nejvyšší správní soud tedy v projednávané věci rozhodl bez ústního jednání.

Při posuzování přípustnosti a důvodnosti návrhu vycházel Nejvyšší správní soud ze své ustálené judikatury tohoto soudu, zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publikovaného ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 740/2006, www.nssoud.cz, v němž soud formuloval obecný postup při přezkumu opatření obecné povahy. Vyslovil, že *„algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za prvé, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.“*

Soud při přezkumu postupuje od prvého kroku k dalším s tím, že pokud u některého z kroků algoritmu shledá důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení o vydání opatření obecné povahy naznačení dalšího postupu vyžadovala, zejména z důvodů eliminací případných příštích opakovaných soudních sporů postavených na argumentaci vznesené již v projednávaném návrhu.

V.
Přípustnost návrhu

Podle § 101a odst. 3 s. ř. s. *návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, vydaného krajem, může podat též obec.*

Navrhovatelé jsou obcemi na území Plzeňského kraje, jehož zastupitelstvo vydalo napadené opatření obecné povahy. Ve svém návrhu tvrdí, že zásady územního rozvoje zasahují do jejich vlastnického práva a práva na samosprávu, a uplatňují řadu námitek proti odůvodnění tohoto opatření obecné povahy a postupu odpůrce. Za dané procesní situace nemá Nejvyšší správní soud žádné pochybnosti o tom, že navrhovatelé jsou k podání návrhu oprávněni.

VI.
Pravomoc a působnost odpůrce

Navrhovatelé nijak nezpochybňují otázky související s pravomocí odpůrce k vydání napadených zásad územního rozvoje a Nejvyšší správní soud pokládá za zcela zřejmé, že zastupitelstvo kraje je podle § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona nadáno pravomocí vydat v samostatné působnosti zásady územního rozvoje. Soud proto přistoupil rovnou ke druhému kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, jehož jádrem je posouzení toho, zda orgán, který opatření vydal, nepřekročil zákonem stanovené meze své působnosti (věcné, osobní, prostorové a časové).

Překročení mezí zákonem určené věcné působnosti odpůrce spatřují navrhovatelé v tom, že odpůrce uložil obcím na jejich území ve vztahu k větrným elektrárnám nové povinnosti (strpět, nekonat), a vydáním napadeného opatření obecné povahy zasáhl do věcné působnosti orgánů ochrany přírody a krajiny, které mají primárně zajišťovat ochranu krajinného rázu při výkonu státní správy.

Podle § 5 odst. 4 stavebního zákona *orgány kraje zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území kraje, přitom mohou zasahovat do činnosti orgánů obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech nadmístního významu; postupují přitom v součinnosti s orgány obcí.*

Institut zásad územního rozvoje je upraven v ustanoveních § 36 a násl. stavebního zákona. Zásady územního rozvoje představují základní nástroj územně plánovací činnosti kraje, při které musí kraj prostřednictvím svých orgánů dbát na dodržování cílů územního plánování vymezených v § 18 stavebního zákona.

Podle § 18 odst. 4 tohoto zákona *územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území.*

Ochrana krajiny, včetně ochrany krajinného rázu, proto jednoznačně spadá do působnosti odpůrce při vydávání zásad územního rozvoje.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu vysloveného v rozsudku ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009 - 186, *větrné elektrárny představují zcela nepochybně nadmístní prvek v rámci daného území. Skutečnost, že oblast a místo krajinného rázu a jejich charakteristika jsou zmíněny v příloze 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. jakožto sledované jevy v rámci územně analytických podkladů obcí, žádným způsobem nezpochybňuje kompetenci kraje koordinovat a usměrňovat pomocí zásad územního rozvoje územní plánování jednotlivých obcí na území kraje mimo jiné z hlediska ochrany krajinného rázu. Opačný výklad by vedl k absurdním závěrům, protože pak by do výlučné kompetence obcí spadalo územní plánování z hlediska dalších jevů uvedených ve zmiňované příloze vyhlášky, které mají mnohdy nejen nadmístní, ale přímo celostátní význam, např. dálnice, rychlostní silnice, vysokorychlostní železniční tratě, celostátní železniční dráhy apod.*

Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že odpůrce nepřekročil vydáním napadeného opatření obecné povahy meze své působnosti, pokud jde o regulaci lokalizace větrných elektráren, neboť mu přísluší chránit krajinný ráz a krajinu vůbec. Tuto povinnost mu ukládá přímo stavební zákon. Vzhledem k tomu, že větrné elektrárny považuje soud za záležitosti nadmístního významu a zákon požaduje, aby odpůrce chránil přírodu a krajinu, opravňuje ustanovení § 5 odst. 4 stavebního zákona v této souvislosti zasahovat do činnosti orgánů obcí.

K elementárním prostředkům ochrany jakéhokoliv veřejného či soukromého zájmu, veřejný zájem na ochraně krajinného rázu nevyjímaje, patří omezování a zákazy činností, jež by mohly chráněný zájem poškodit nebo zamýšlenou ochranu komplikovat. V tomto směru je zcela legitimní, že odpůrce volí jako prostředek k dosažení cíle (ochrana krajinného rázu) omezení výstavby větrných elektráren, které jsou podle jeho názoru způsobilé krajinný ráz narušit.

Odpůrce tedy meze své působnosti při vydání napadeného opatření obecné povahy nepřekročil, Nejvyšší správní soud se proto mohl dále věnovat posouzení zákonnosti postupu odpůrce při vydávání zásad územního rozvoje.

VII.
Vyhodnocení právní povahy podání navrhovatelů označených jako námitky

Nejvyšší správní soud se v rámci zkoumání postupu odpůrce nejprve zaměřil na klíčovou právní otázku, zda podání navrhovatelů ze dne 19. 8. 2008, v nichž jsou formulovány jejich výhrady k návrhu zásad územního rozvoje, odpůrce správně vyhodnotil jako připomínky, nebo zda s nimi měl naložit jako s námitkami a vydat samostatná rozhodnutí.

Podle § 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona *rada obce a v obcích, kde se rada nevolí, zastupitelstvo obce uplatňuje v samostatné působnosti námitky k zásadám územního rozvoje a připomínky k územnímu plánu sousední obce.*

V projednávané věci podepsali podání směřující proti návrhu zásad územního rozvoje starostové obcí, aniž by v těchto podáních tvrdili nebo jakkoliv dokládali, že byla projednána a schválena zastupitelstvy obcí. Nic takového ostatně navrhovatelé nepřednesli ani v návrhu na zrušení části opatření obecné povahy, ani v replice k vyjádření odpůrce.

Nejvyšší správní soud shledal, že zmíněná podání navrhovatelů nebyla uplatněna jejich zastupitelstvy, ačkoliv tento požadavek vyplývá ze zákona a navrhovatelé na něj byli odpůrcem výslovně upozorněni ve veřejné vyhlášce a v oznámení ze dne 1. 7. 2008, zn. RR/2123/08, a proto nemohou být podání ze dne 19. 8. 2008 považována za řádně uplatněné námitky. Odpůrce tedy nepochybil, nakládal-li s těmito podáními jako s připomínkami.

Argumentaci navrhovatelů o praktické obtížnosti zajištění toho, aby námitky uplatnilo zastupitelstvo obce, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil. Svolání zastupitelstva

obce je podle § 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, limitováno toliko povinností alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva vyvěsit na úřední desce obecního úřadu informaci o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání. Zastupitelstvo obce tudíž musí být schopno schválit uplatnění námitek k zásadám územního rozvoje ve stanovené lhůtě.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu není namístě ani přenášení odpovědnosti za dodržení zákonného postupu navrhovateli na odpůrce. Citované ustanovení § 6 odst. 6 písm. d) stavebního zákona nevzbuzuje pochybnosti o svém obsahu, odpůrce navíc všechny obce poučil o tom, že námitky musí uplatňovat jejich rady, resp. zastupitelstva. Bylo proto povinností navrhovatelů, aby sami doložili, že jejich podání schválila zastupitelstva, a lze je tudíž kvalifikovat jako námitky.

VIII.
Vypořádání připomínek navrhovatelů odpůrcem

Nesouhlasná podání navrhovatelů odpůrce v souladu se zákonem považoval za připomínky. Navrhovatelé uplatnili řadu závažných výtek vztahujících se k omezení možnosti umístění větrných elektráren na území Plzeňského kraje, odpůrce však vyslyšel pouze jedinou, když do opatření obecné povahy doplnil definici farmy větrných elektráren. Na ostatní připomínky reagoval zcela nekonkrétním tvrzením o souladu či absenci rozporu s právními předpisy.

Podle § 172 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, *k návrhu opatření obecné povahy může kdokoli, jehož práva, povinnosti nebo zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, uplatnit u správního orgánu písemné připomínky nebo na veřejném projednání ústní připomínky. Správní orgán je povinen se připomínkami zabývat jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění.*

Z hlediska práv účastníka řízení představují připomínky poněkud slabší nástroj ochrany ve vztahu k námitkám, o nichž je orgán vydávající opatření obecné povahy povinen rozhodnout. Z toho však podle názoru Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, že by bylo možné či snad správné se připomínkami zabývat toliko formálně a vypořádat se s nimi obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata.

Stanoví-li zákon správnímu orgánu povinnost zabývat se připomínkami jako podkladem pro opatření obecné povahy a vypořádat se s nimi v jeho odůvodnění, musí být z tohoto aktu zřejmé, že správní orgán věnoval připomínkám náležitou pozornost, seznámil se s jejich obsahem a učinil z něj pro opatření obecné povahy nějaký závěr. Požadavky na podrobnost samotného vypořádání se s připomínkami pak budou záviset na jejich relevanci, rozsahu a detailnosti.

V projednávané věci vznesli navrhovatelé značné množství dílčích připomínek, které odpůrce v odůvodnění opatření obecné povahy paušalizoval jako nesoulad s právními

předpisy a územní energetickou koncepcí, a stejně nekonkrétně tyto připomínky „vypořádal“. Zcela evidentně tak nedostál výše popsaným požadavkům.

Z odůvodnění zásad územního rozvoje není patrno, že by odpůrce věnoval sebemenší pozornost argumentům navrhovatelů o překonanosti údajů obsažených v územní energetické koncepci a rentabilitě větrného potenciálu v Plzeňském kraji, o nerespektování požadavku územní energetické koncepce na vytvoření podmínek pro využití obnovitelných zdrojů energie a o diskriminaci podnikatelské skupiny zaměřené na větrné elektrárny. Odpůrce se podle obsahu odůvodnění nezabýval ani tvrzením navrhovatelů, že vliv stavby na krajinný ráz je zkoumán ve zvláštním řízení, v němž mohou účastníci oponovat názoru úřadu, a tím, že se vliv větrných elektráren na krajinný ráz „natrvalo“ posoudí formou zásad územního rozvoje, se bez možnosti jakéhokoliv přezkumu natrvalo označí za závazný jeden subjektivní pohled na hodnocení krajinného rázu, aniž jsou známy konkrétnější informace o plánech zájemců o investice do větrných elektráren. Rovněž ostatní připomínky zůstaly bez patřičné odezvy.

Nejvyšší správní soud s ohledem na tato zjištění konstatuje, že se odpůrce řádně nezabýval připomínkami navrhovatelů k zásadám územního rozvoje a tyto připomínky náležitě nevypořádal v jeho odůvodnění.

IX.
Nedostatečnost odůvodnění opatření obecné povahy

Navrhovatelé ve svých podáních v mnoha souvislostech namítali, že napadené části opatření obecné povahy postrádají prakticky jakékoliv odůvodnění. Zdůraznili především, že není vůbec zřejmé, proč odpůrce za farmu označil právě čtyři a více větrných elektráren a proč nezohlednil vzhledem k ochraně krajinného rázu základní parametr, a to výšku větrné elektrárny. Této námitce Nejvyšší správní soud přisvědčuje.

Odpověď na otázku, jaké úvahy vedly odpůrce k tomu, že farmu větrných elektráren vymezil právě jako čtyři a více stožárů, Nejvyšší správní soud v odůvodnění zásad územního rozvoje nenalezl. Odpůrce se k tomu nevyjádřil ani ve svém podání ze dne 24. 8. 2010. Z pohledu adresáta opatření obecné povahy pak může tato neodůvodněná definice vyvolávat dojem libovůle, neboť lze jen těžko odhadnout, jak odpůrce ke zvolenému počtu dospěl a v čem jsou čtyři větrné elektrárny na jednom místě pro krajinný ráz a další odpůrcem chráněné zájmy horší než se zásadami územního rozvoje souladné tři větrné elektrárny.

Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje i s argumentem navrhovatelů, že pro účely ochrany krajinného rázu tvoří základní parametr výška větrné elektrárny, o níž se odpůrce vůbec nezmiňuje. Z hlediska estetického zásahu do krajiny je totiž dost zásadní rozdíl v tom, zda má stojan větrné elektrárny na výšku 50 nebo 100 metrů a v jakém místě je taková větrná elektrárna umístěna.

Navrhovatelé zpochybňovali také určitost definice farmy větrných elektráren, konkrétně slovní spojení „provozně související“, když podle jejich názoru každá větrná

elektrárna v rámci farmy může být provozována samostatně bez ohledu na provoz ostatních. Nejvyšší správní soud shledal, že ani toto slovní spojení nebylo v odůvodnění napadeného opatření obecné povahy upřesněno, a příslušné ustanovení zásad územního rozvoje tudíž umožňuje více variant výkladu. Teoreticky není vyloučeno umístit na území Plzeňského kraje farmu čítající např. devět větrných elektráren, pokud spolu provozně souviset budou vždy jen tři z nich. Rovněž v tomto ohledu je tedy odůvodnění napadeného opatření obecné povahy nedostatečné.

Odpůrce dále v odůvodnění zásad územního rozvoje nijak nevysvětlil, z jakého důvodu přistoupil ke zvolené formě regulace umísťování větrných elektráren. Odkaz na ochranu krajinného rázu se Nejvyššímu správnímu soudu jeví nepostačujícím, neboť území Plzeňského kraje rozhodně není jednotné co do charakteru krajiny a potřeb ochrany krajinného rázu. Nepochybně existuje řada míst, kde by větrné elektrárny nebo jejich farma nepůsobily nijak zvlášť škodlivě a nenarušovaly ráz tamní krajiny. Paušální zákaz, který nebyl patřičně odůvodněn, nemůže podle názoru Nejvyššího správního soudu obstát.

Zákaz umísťování větrných elektráren by měl být odůvodněn určitými specifiky konkrétních oblastí v rámci kraje a vztahovat se pouze k těmto vybraným územím. Veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, nesouhlas jedné obce s jedním konkrétním záměrem umístění větrných elektráren, ani zájem na rozvoji cestovního ruchu a rekreace nemůže ospravedlnit všeobecný zákaz lokalizace farem větrných elektráren platný na celém území kraje, nehledě k tomu, že takovéto zdůvodnění poskytl odpůrce až ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy a z odůvodnění napadeného aktu je seznat nelze. Jak správně uvádí navrhovatelé, existuje řada názorů na vzájemný vztah cestovního ruchu a větrných elektráren, z nichž zdaleka ne všechny považují větrné elektrárny za negativní vliv na rozvoj cestovního ruchu.

Navrhovatelé se pozastavili také nad tím, že odpůrce nezvolil obdobnou regulaci u jiných záměrů, které zcela objektivně mají vliv na krajinný ráz a lze jim přiznat určitý nadmístní význam, např. stožáry vysokého napětí, základové stanice mobilních operátorů, dopravní stavby, lomy, apod. I toto tvrzení navrhovatelů nasvědčuje možné libovůli v postupu odpůrce a může být vyvráceno pouze adekvátním odůvodněním příslušných částí zásad územního rozvoje.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008 - 136, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1795/2009, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud uzavírá, že odůvodnění Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje, pokud jde o omezení umísťování větrných elektráren vyslovené v bodu 2.2.4. *Ochrana krajinných hodnot*, odrážka pátá, a doplněné bodem 14. *Vysvětlení pojmů*: Farma větrných elektráren, je naprosto nedostatečné, neobsahuje důvody výroku ani úvahy, jimiž

se odpůrce při hodnocení podkladů pro vydání opatření obecné povahy a při výkladu právních předpisů řídil. Odůvodnění tak nesplňuje zákonné požadavky a nevylučuje možnost libovůle odpůrce při stanovování předmětných omezení a definici pojmu farma větrných elektráren. Napadené opatření obecné povahy proto Nejvyšší správní soud shledal v napadené části nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

X.

Další kroky algoritmu soudního přezkumu

V rámci třetího kroku algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy, tedy v rámci přezkumu zákonnosti postupu odpůrce při vydávání zásad územního rozvoje, soud shledal hned dva důvody pro zrušení napadených částí opatření obecné povahy, a proto tyto části Zásad územního rozvoje Plzeňského kraje podle § 101d odst. 2 zrušil dnem vyhlášení tohoto rozsudku.

Za dané procesní situace již nemusel ani nemohl pokračovat dalšími dvěma kroky algoritmu, tj. posuzováním souladu zásad územního rozvoje s hmotněprávní úpravou a testem proporcionality, neboť nedostatečnost odůvodnění opatření obecné povahy takovýto přezkum napadeného aktu znemožnila.

XI.
Náhrada nákladů řízení

O nákladech řízení rozhodl soud podle § 101d odst. 5 s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 15. září 2010

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu