

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci navrhovatelů: **a) Obec Nové Lublice**, se sídlem Nové Lublice č. 75, **b) Obec Bratříkovice**, se sídlem Bratříkovice č. 33, **c) Obec Velká Štáhle**, se sídlem Velká Štáhle č. 49, **d) Obec Rudná pod Pradědem**, se sídlem Stará Rudná 89, Rudná pod Pradědem, **e) Obec Moravice**, se sídlem Moravice č. 15, **f) Obec Bílčice**, se sídlem Bílčice č. 61, všichni zastoupeni Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Moravskoslezský kraj**, se sídlem ul. 28. října 117, Ostrava – Moravská Ostrava a Přívoz, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, vydaného zastupitelstvem Moravskoslezského kraje usnesením č. 16/1426, ze dne 22. 12. 2010,

takto:

I. Opatření obecné povahy – Zásady územního rozvoje Moravskoslezského kraje, schválené Zastupitelstvem Moravskoslezského kraje usnesením č. 16/1426, dne 22. 12. 2010, **se zrušuje** dnem vyhlášení rozsudku, a to v následujících částech:

V textové části se v bodě č. 74 zrušují věty:

- *Chránit pohledový obraz významných krajinných horizontů a krajinných dominant nadregionálního významu v území vymezeném ve výkresu A.3b grafické části ZÚR MSK. V území zvýšené ochrany pohledového obrazu zejména:*
  - *neumisťovat stavby, které svými plošnými nebo vertikálními parametry vytvářejí nové pohledové bariéry a dominanty v krajině*;
- *Plochy pro větrné elektrárny vymezovat na základě níže uvedených zásad a kritérií ochrany přírodních hodnot dotčeného území:*
  - *větrné parky vymezovat v co nejmenších plochách a dodržovat přiměřené vzájemné odstupy ploch větrných parků s cílem nenarušení migrační propustnosti území;*

- *větrné parky vymezovat mimo plochy chráněné dle zák. č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů a zároveň dodržet minimální vzdálenost od jejich hranice dle níže uvedené tabulky:*, a to včetně této tabulky a všech údajů v ní uvedených.

V textové části se v bodě č. 76 zrušují věty:

- *Chránit pohledový obraz kulturně historických dominant nadregionálního významu v území vymezeném ve výkresu A.3b grafické části ZÚR MSK. V území zvýšené ochrany pohledového obrazu zejména:*
  - *neumisťovat stavby, které svými plošnými nebo vertikálními parametry vytvářejí nové pohledové bariéry a dominanty v krajině*;

dále se v tomto bodě zrušuje slovo „*ostatní*“ ve větě:

- *ostatní stavby umisťovat přednostně mimo pohledově exponovaná území*;

dále se v tomto bodě zrušuje věta:

- *Při vymezování ploch pro větrné elektrárny prokázat, že záměr není v pohledovém kontrastu s kulturně historickými hodnotami území do 5 km od plochy uvažovaného záměru (městské a vesnické památkové rezervace, městské a vesnické památkové zóny, historické zahrady a parky, sakrální stavby, hrady a zámky).-*

V textové části se v bodě č. 78 zrušují věty:

- *Plochy pro větrné elektrárny vymezovat na základě níže uvedených zásad a kritérií ochrany civilizačních hodnot dotčeného území:*
  - *dodržet minimální vzdálenost od hranice zastavěného nebo zastavitelného území – 600 m;*
  - *prokázat, že záměr není v pohledovém kontrastu nebo nenarušuje prostředí významných rekreačních a lázeňských areálů v území do 5 km od plochy uvažovaného záměru.*“

V textové části se v bodě č. 89 nazvaném „*Nízký Jeseník*“ zrušuje věta:

- *nevytvářet nové pohledové bariéry;*

V textové části se v bodě č. 91 nazvaném „*Hrubý Jeseník*“ zrušuje věta:

- *nevytvářet nové pohledové bariéry.;*

V grafické části se zrušuje výkres *A.3b: Území zvýšené ochrany pohledového obrazu významných krajinných horizontů a krajinných nebo kulturně historických dominant*.

II. Ve zbytku **se** návrh **zamítá.**

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

Odůvodnění:

Navrhovatelé se v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. domáhali zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, vydaného zastupitelstvem Moravskoslezského kraje usnesením č. 16/1426, ze dne 22. 12. 2010 (dále jen „Zásady“), a to částí uvedených v příloze č. 1 textové části Zásad v kapitole E.

Upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území:

- E.I. Územní podmínky koncepce ochrany a rozvoje přírodních hodnot, bod č. 74,
- E.II. Územní podmínky koncepce ochrany a rozvoje kulturních hodnot, bod č. 76,
- E.III. Územní podmínky koncepce ochrany a rozvoje civilizačních hodnot, bod č. 78.

V těchto částech Zásad se stanovují zásady a úkoly pro upřesnění podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, resp. kulturních, civilizačních, hodnot Moravskoslezského kraje ve vazbě na přílohu č. 2 Zásad, jejich grafickou část, výkres A.3b nazvaný Území zvýšené ochrany pohledového obrazu významných krajinných horizontů a krajinných nebo kulturně historických dominant. Dále jsou v těchto částech Zásad stanovena kritéria pro vymezování ploch pro větrné elektrárny, podmínky pro vymezování ploch pro větrné parky, minimální vzdálenosti od hranic stanovených území a stanovena povinnost prokázat, že záměry větrných parků nejsou v pohledovém kontrastu s hodnotami chráněnými v kapitole E.

Vedle uvedených částí kapitoly E. textové části Zásady navrhovatelé napadají v kapitole *F. Vymezení cílových charakteristik krajin: krajinná oblast Nízký Jeseník* v bodě č. 89, odrážka – nevytvářet nové pohledové bariéry, krajinná oblast Hrubý Jeseník, v bodě č. 91, odrážka – nevytvářet nové pohledové bariéry. V těchto bodech Zásad jsou stanovena pravidla pro rozhodování o změnách v území, kromě zásad platných pro typy krajin, a to chránit harmonické měřítko krajiny a pohledový obraz stanovených významných krajinných horizontů a krajinných, resp. kulturně historických dominant, a v obou výše uvedených krajinných oblastech stanovují zásadu nevytvářet nové pohledové bariéry.

Navrhovatelé uvedli, že mají zájem na stavbě větrných elektráren na jejich území a schválené Zásady jim tyto záměry fakticky znemožňují. Mají za to, že v různých ohledech se jedná o nezákonně vydaný akt.

V první řadě namítali, že odpůrce překročil svoji zákonem vymezenou pravomoc. Nepopírají, že odpůrce podle § 5 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) zajišťuje ochranu a rozvoj hodnot území kraje, přitom však může zasahovat do činnosti orgánů obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech nadmístního významu, ale podle názoru navrhovatelů má přitom postupovat v součinnosti s orgány obcí. I když má tedy odpůrce právo chránit krajinu v nadmístních záležitostech, způsob a rozsah regulace provedený v Zásadách však ve vztahu ke „stavbám s vertikálními parametry, které vytvářejí nové pohledové bariéry a dominanty v krajině“, ve vztahu k „územím zvýšené ochrany pohledového obrazu významných krajinných horizontů a krajinných nebo kulturně historických dominant“ a ve vztahu k „plochám pro větrné elektrárny“ a „větrným parkům“ z materiálního hlediska vybočil z mezí daných kraji stavebním zákonem. Odpůrce do Zásad vtělil svůj subjektivní názor na hodnoty krajiny a otázku možnosti zásahu do krajinného rázu v případě staveb, které, jako např. větrné elektrárny, vytvářejí „nové pohledové bariéry a dominanty v krajině“. Podle navrhovatelů není v pravomoci odpůrce Zásadami fakticky *a priori* vyloučit možnost na vhodných místech kraje (na vyvýšeninách s dostatkem větru, které zpravidla bývají také pohledově exponovány) stavět větrné elektrárny. Přípustnost zásahu větrných elektráren do krajinného rázu se musí posuzovat vždy v konkrétním případě

v rámci výkonu státní správy při rozhodování o přípustnosti o zásahu do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Zásady v některých případech ukládají subjektům, které by chtěly vybudovat větrnou elektrárnu, povinnosti nad rámec zákona. Ukládají jim při vymezování ploch pro větrné elektrárny prokázat, že *„záměr není v pohledovém kontrastu s kulturně historickými hodnotami území“* ve vymezeném geografickém rozsahu. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu není takový postup přípustný. Navrhovatelé v této souvislosti poukázali na jeho rozsudek ze dne 29. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS. Ustanovení Zásad, jež *de facto* znemožňují stavbu větrných elektráren na vhodných územích Moravskoslezského kraje, brání, v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do práv jednotlivce, vlastníkům pozemků využít jich pro stavbu větrných elektráren. Takové opatření považují navrhovatelé za diskriminační s ohledem na to, že pro jiné stavby, jež by rovněž mohly vytvářet pohledové dominanty či bariéry v krajině, tak přísná omezení jako pro větrné elektrárny neplatí.

Dále navrhovatelé brojili proto nedostatkům a nesprávnosti zamítnutí jejich námitek a nedostatkům odůvodnění napadených částí Zásad.

V neposlední řadě navrhovatelé Zásadám vytýkali i nejasnost a neurčitost některých jimi užívaných pojmů, konkrétně „stavby, které svými plošnými nebo vertikálními parametry vytvářejí nové pohledové bariéry a dominanty v krajině“, „větrný park“, „plochy pro větrné elektrárny“ a „genius loci“.

Odpůrce ve vyjádření k návrhu zdůraznil, že v rámci samostatné působnosti, jež je projevem práva kraje na samosprávu, má možnost regulovat výstavbu větrných elektráren na území kraje. Poukázal na to, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009 - 186, www.nssoud.cz, jsou větrné elektrárny zcela nepochybně nadmístním prvkem území. Také poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, www.nssoud.cz, z něhož podle jeho názoru plyne, že měl prostor k tomu, aby napadenou regulaci provedl. Bylo rizikem navrhovatelů a investorů, že podstoupili riziko přípravy stavby větrných elektráren za situace, kdy mohli a měli počítat s tím, že jejich záměr bude znemožněn následnou regulací Zásadami, k jejichž vydání má odpůrce pravomoc. Pravidla, podle kterých je stanoveno, v jaké vzdálenosti od určitých území není možno větrné elektrárny stavět, byla podle odpůrce logická, vycházející z odborných poznatků o tom, na jakou vzdálenost jsou takové stavby silně viditelné a dobře rozlišitelné. Odpůrce je nepovažoval za diskriminační, neboť podle jeho názoru (s výjimkou liniových staveb typu dálkového vedení elektrického proudu, jež jsou nezbytné pro rozvoj kraje a jejichž nezbytnost vyplývá i z celostátní politiky územního rozvoje a stavebněprávních přepisů) jsou větrné elektrárny jediným typem stavby, který by v konkrétních podmínkách Moravskoslezského kraje měl rys silně pohledově dominantních staveb. Odpůrce odmítl názor navrhovatelů, že některé pojmy užívané v Zásadách jsou nejasné a neurčité. Uvedl a dokresloval příklady a citacemi odborné literatury, že jde o běžné neurčité právní pojmy, které mají v odborných souvislostech ustálený a srozumitelný význam. Z výše uvedených důvodů odpůrce navrhl zamítnutí návrhu.

Navrhovatelé v replice na vyjádření odpůrce trvali na tom, že větrné elektrárny jsou zpravidla stavbami lokální povahy s jen lokálními dopady na životní prostředí a že jen ve zvláštních případech, např. u velmi rozsáhlých větrných parků, by se jednalo o stavby nadmístního významu. Odpůrcem zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, považují navrhovatelé za rozhodnutí svědčící spíše jejich právnímu názoru, neboť z něho plyne, že regulace přijatá územním plánem nebo jiným obdobným opatřením obecné povahy musí být přiměřená s ohledem na veřejný zájem. To však v případě Zásad není naplněno; naopak, zde má regulace excesívní povahu.

V duplice na repliku navrhovatelů odpůrce zdůraznil s poukazem na § 18 odst. 4 stavebního zákona, že cílem územního plánování je mimo jiné chránit krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. V Zásadách tyto hodnoty vyjádřil komplexním řešením účelného využití a prostorového uspořádání území v konkrétních podmínkách Moravskoslezského kraje.

Podle § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je oprávněn návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen.

Zásady jsou z materiálního i formálního hlediska opatřením obecné povahy, jak mu rozumí v tomto ohledu jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu.

Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy založena na tvrzení o dotčení na jeho subjektivních právech opatřením obecné povahy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v bodu 34. svého usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2010 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, uvedl: „*Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude (...) dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.*“

V dané věci navrhovatelé jako obce a současně vlastníci významných částí pozemků na svém území namítají, že ustanovení Zásad významně omezují či znemožňují stavbu větrných elektráren. Logicky a konsekventně tak tvrdí dotčení své právní sféry. Je tedy nepochybné, že mohou být dotčeni Zásadami jako souborem pravidel omezujících způsoby a možnosti využití pozemků. Jejich aktivní procesní legitimace v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. je tedy dána.

Podle § 101d odst. 1 s. ř. s. při rozhodování soud posuzuje soulad opatření obecné povahy se zákonem, a to, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci a zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným způsobem. Přitom není vázán právními důvody návrhu.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že rozsah soudního přezkumu napadeného opatření obecné povahy není neomezený, jakkoli je v podstatné míře ovládán zásadou oficiality. Již citované usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, k tomu v bodě 28. uvádí: *„Uvedené ustanovení by mohlo naznačovat, že soud otázku zákonnosti opatření obecné povahy i procedury vedoucí k jeho vydání posoudí na základě prvního návrhu, dané opatření obecné povahy napadnuvšího, komplexním, úplným, a tedy vyčerpávajícím a konečným způsobem. Tato představa je však iluzorní. Soud jistě není v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části vázán právními důvody návrhu, a může tedy uvedený akt poměřovat i dalšími zákonnými hledisky, v návrhu netraktovanými. To však neznamená, že soudní přezkum opatření obecné povahy není v širším rámci determinován obsahem návrhu. Každý soudní spor – a jím je i řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. – je obsahově determinován aktivitou účastníků a z ní vyplývající aktivitou soudu. Soud může nad rámec vymezený účastníky vyvinout aktivitu, která se mu jeví rozumná a vhodná k dosažení cíle řízení (posouzení zákonnosti opatření obecné povahy a procedury vedoucí k jeho vydání), avšak není myslitelné, aby toto posouzení provedl ze všech představitelných hledisek, neboť ta se mimo jiné odvíjejí i od skutkových okolností tvrzených či zjišťovaných a právních úvah prováděných na základě toho, co programem sporu učinili účastníci.*

Zákonnost opatření obecné povahy zkoumá Nejvyšší správní soud jednak z hledisek kompetenčních a procedurálních, a jednak z hledisek hmotněprávních, včetně proporcionality zásahů do subjektivních práv navrhovatele provedených daným aktem (podrobněji viz část III. rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, a také body 27. a 28. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. na www.nssoud.cz).

V uvedených intencích se důvodností návrhu, a tedy zákonností návrhem napadeného opatření obecné povahy zabýval i Nejvyšší správní soud.

S navrhovateli nelze souhlasit v tom, že by odpůrce neměl pravomoc regulovat využití území kraje v Zásadách. Tato jeho pravomoc vyplývá zejména z ustanovení § 5 odst. 4 a dále z ustanovení § 18, 19 a 36 stavebního zákona. Z judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou poukazoval odpůrce (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2009, č. j. 5 Ao 1/2009 - 186, dostupný na www.nsssoud.cz), pak vyplývá, že větrné elektrárny jsou zpravidla stavbami nadmístního významu. U větrných elektráren se typicky jedná o několik desítek metrů vysoké stožáry s velkoprůměrovými vrtulemi většinou o menším počtu listů (obvykle tří), které již pro své rozměry, a také často proto, že jsou umisťovány 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 způsobilé předměty regulace v zásadách územního rozvoje. Vliv větrných elektráren na krajinu je nepochybně takový, že posilují její technický a „moderní“ a naopak oslabují její přírodní a „původní“ charakter. Jsou-li v provozu a jejich vrtule se otáčejí, mohou být také významným pohyblivým, a tedy „zneklidňujícím“ a dynamizujícím, prvkem krajiny. Pokud tedy odpůrce v Zásadách stanovil určitá pravidla pro stavbu větrných elektráren,

činil tak v rámci své věcné působnosti. To však ještě neznamená, že svoji pravomoc užil v mezích daných zákonem.

V moderních západních společnostech dochází k dynamickému střetu a zároveň souhře dvou v zásadě protichůdných tendencí. Na jedné straně autonomie jedince projevující se v jeho svobodné vůli a v tom, že má sféru základních práv, kterou jiní jedinci či stát zásadně nemají právo narušit, a na straně druhé rozhodováním většiny, projevujícím se v tom, že v jisté míře může být autonomie jednotlivce potlačena v důsledku rozhodnutí většiny zasahující do jeho právní sféry. Všechny nástroje právní regulace, od ústavních pravidel přes zákony, podzákonné právní předpisy, hybridní akty typu opatření obecné povahy až po rozhodnutí či jiné individuální akty aplikace práva, v sobě tento střet svobody jednotlivce a demokraticky vyjádřené vůle většiny implicitně obsahují. Právě proto je jedním ze základních ústavních požadavků na právní regulaci to, aby byla prováděna podle zásad subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce, tedy tak, aby omezení svobody jednotlivce rozhodnutími většiny byla pokud možno zdrženlivá a založená na vážných a racionálních důvodech, a pokud již je k nim přikročeno, aby byla provedena tím nejšetrnějším rozumně dosažitelným způsobem.

To platí i pro regulaci pomocí hierarchického systému nástrojů územního plánování, mezi nimi i pro zásady územního rozvoje. Nejvyšší správní soud k tomu ve své judikatuře (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, publ. pod č. 1910/2009 sb. NSS) vyslovil následující úvahy: *„[47] Územní plán reguluje možné způsoby využití určitého území. V tomto smyslu představuje významný, byť ve své podstatě spíše nepřímý zásah do vlastnického práva těch, jejichž nemovitosti tomuto nástroji právní regulace podléhají, neboť dotyční vlastníci mohou své vlastnické právo vykonávat pouze v mezích přípustných podle územního plánu. Znamená to především, že jsou omezeni v tom, co se svým pozemkem či stavbou do budoucna mohou činit, na přípustné varianty využití jejich nemovitostí, jež vyplývají z územního plánu. V tomto smyslu může územní plán představovat zásadní omezení ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), jež je jedním ze základních pilířů, na nichž již po staletí stojí západní civilizace a její svobodný rozvoj. Zásahy do vlastnického práva proto musí být prováděny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle a být činěny na základě zákona. Jedná-li se o zásahy, jejichž citelnost přesahuje míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet, nastupuje ústavní povinnost veřejné moci zajistit dotčenému vlastníku adekvátní náhradu (čl. 11 odst. 4 Listiny), a to z veřejných prostředků nebo z prostředků toho, v jehož prospěch je zásah do vlastnictví proveden (k civilizační a politické úloze vlastnického práva v dějinách viz komplexně Pipes, R., Vlastnictví a svoboda. Praha: Argo, 2008).*

[48] Omezení v podobě územního plánu je v obecné rovině uvedené podmínky schopno zpravidla splňovat. V první řadě má v principu legitimní důvody - územní plánování je prostředkem k harmonizaci poměrů na území jím regulovaném a umožňuje sladit veřejný zájem (včetně veřejného zájmu přesahujícího dimenze regulovaného území) s individuálními zájmy týkajícími se daného území. Znamená to tedy, že vlastníci dotčení územním plánováním jsou zásadně povinni - za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky budou splněny - strpět i bez svého souhlasu omezení, která pro ně vyplývají z územního plánu, nepřesáhnou-li určitou

míru, v rámci níž lze taková omezení po každém vlastníku bez dalšího spravedlivě požadovat (spravedlivou míru). Jaká míra to bude, je nutno posoudit vždy v konkrétním případě s přihlédnutím k rozhodným okolnostem; (...).

[49] V některých případech dosažení ústavně legitimních a zákonem stanovených cílů územního plánování nebude možné dosáhnout způsobem, který by se každého jednotlivého z vlastníků pozemků a staveb na územním plánem regulovaném území dotkl toliko ve spravedlivé míře; v takovém případě je přípustný i zásah přesahující tuto míru, přičemž ani zde k jeho provedení není nutný souhlas dotčeného vlastníka. Přípustnost takového zásahu i proti vůli vlastníka je dána jeho ústavně legitimním a zákonem stanoveným cílem a splněním dalších podmínek, jejichž komplex lze souhrnně označit za zásadu subsidiarity a minimalizace takového zásahu (zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do vlastnických a jiných věcných práv při tvorbě územního plánu musí být, jak výše uvedeno, ostatně vedena veškerá omezení vyplývající z územního plánu, tedy i omezení nepřesahující spravedlivou míru; v opačném případě by se jednalo o ústavně nepřípustný, neboť v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny jsoucí zásah).

[50] Pokud však omezení daná územním plánem (jeho změnou) zasáhnou - samozřejmě opět jen za předpokladu, že i další shora uvedené podmínky tohoto zásahu budou splněny - vlastníka ve větší než spravedlivé míře, je na místě uvažovat o mechanismu poskytnutí náhrady za takové omezení. (...) z čl. 11 Listiny, zejména z jeho odstavce 4 vyplývá, že každý jinak přípustný zásah do vlastnického práva vyjma zásahu „de minimis" (viz implicitní omezení vlastnického práva vyplývající z odst. 3 zmíněného článku Listiny) musí být kompenzován. Pojem „nucený zásah do vlastnického práva" je autonomním pojmem Listiny základních práv a svobod a je neodmyslitelně spojen s vlastnickým právem jako s jedním ze základních ústavně zaručených práv vytvářejících podmínky pro reálnou svobodu jednotlivce a pro jeho nezávislost na jiných jednotlivcích i na státu; jeho významové zužování je tedy vyloučeno z diskrece zákonodárce. (...)"

V kontextu uvedeného názoru rozšířeného senátu je pak třeba vnímat i jak navrhovateli, tak odpůrcem zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007 - 73, www.nssoud.cz, v němž se uvádí: „*Obecně vzato (...) vlastník určitého pozemku nemůže bez dalšího bránit tomu, aby sousední pozemek či pozemky byly využity jiným způsobem než doposud, neboť jeho vlastnické právo je ve své podstatě omezeno vlastnickým právem majitelů sousedních pozemků, přičemž všichni vlastníci mají právo svůj majetek užívat v zásadě podle své libosti, nezasahují-li tím do vlastnictví jiných osob. Ve skutečnosti tedy vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesčíslně podob a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného, než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro autonomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno - není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda se příslušná politická jednotka (obec) při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsaných mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde"*

do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou. Soud brání jednotlivce (a tím zprostředkovaně i celé politické společenství) před excesy v územním plánování a nedodržením zákonných mantinelů, avšak není jeho úkolem, aby sám územní plány dotvářel.“

Úkolem soudu při přezkumu Zásad tedy je posoudit, zda odpůrce nevybočil ze zákonných mantinelů zákonných pravidel územního plánování, včetně prověření, zda zásahy do vlastnického práva byly provedeny z ústavně legitimních důvodů a jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

Z důkazu provedeného při ústním jednání (tzv. GAP analýza rychlosti větru a regulace větrných elektráren) vyplývá, že z území Moravskoslezského kraje s dostatečným potenciálem větru pro provoz větrných elektráren se nachází pouze 9 % mimo oblast, v níž je stavba těchto elektráren buď přímo vyloučena (tato regulace je dále označována jako „absolutní“ regulace) nebo podmíněna velmi přísnými a z povahy věci jen obtížně splnitelnými podmínkami („relativní“ regulace). To znamená, že jakkoli v případě regulace provedené v Zásadách nejde o bezvýjimečné a nepodmíněné vyloučení stavby větrných elektráren na území Moravskoslezského kraje, fakticky se jedná o takovou regulaci, která drtivé většině vlastníků pozemků v lokalitách, kde by stavba větrné elektrárny byla z technického hlediska vhodná, tento způsob využití jejich majetku znemožňuje. Kraj má jistě právo na samosprávu a v rámci něho může v určité míře stanovovat pravidla výkonu určitých činností a regulovat je tak, aby vzhledem k místním podmínkám, např. i s ohledem na charakter krajiny a její estetické hodnoty, bylo dosaženo co možná nejvíce harmonického uspořádání vztahů v území. Pokud však odpůrce přistoupil k takto silné regulaci, týkající se podstatné části území Moravskoslezského kraje, musel pro to mít obzvláště závažný důvod. Takovým důvodem však nemůže být samo o sobě politické rozhodnutí, že Moravskoslezský kraj na svém území větrné elektrárny, až na výjimky, nechce. Kraj má jistě právo na samosprávu a v rámci něho může v určité míře stanovovat pravidla výkonu určitých činností a regulovat je tak, aby vzhledem k místním podmínkám, např. i s ohledem na charakter krajiny a její estetické hodnoty, bylo dosaženo co možná nejvíce harmonického uspořádání vztahů v území.

Ve vztahu k legislativním aktům obcí formuloval Ústavní soud svoji doktrínu ohledně ústavně vymezeného rozsahu práva na samosprávu takto (viz nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, publ. pod č. 218/2007 ve sv. č. 47 Sb. ÚS*): „26. (...) ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. (...) 34. Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího*

říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší. (...)"

Výše uvedené závěry jsou v podstatné míře přenositelné i na oblast územního plánování v případech vydávání zásad územního rozvoje. Ty vydává zastupitelstvo kraje v samostatné působnosti podle ustanovení § 7 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. Stavební zákon přitom poměrně konkrétně stanovuje cíle územního plánování (§ 18) i jeho úkoly (§ 19). Tato ustanovení nedávají samosprávě na území kraje právo stát se prostřednictvím zásad územního rozvoje jakýmsi krajským zákonodárcem, který rozhodne o tom, jaké ekonomické či stavební aktivity jsou na území kraje přípustné, a jaké učiní nepřípustnými, ať již formou „absolutní" či silné „relativní" regulace. Naopak, pro všechny kraje platí podle stavebního zákona zásadně stejná pravidla pro to, jaké hodnoty mají nástroje územního plánování chránit. Kraj může v zásadách územního rozvoje nepochybně stanovit pravidla, na základě nichž s přihlédnutím ke konkrétním podmínkám kraje (např. charakteru krajiny, hustotě osídlení, zastavěnosti a protknutí civilizačními vlivy apod.) budou hodnoceny stavební záměry z hlediska jejich dopadu na zákonem chráněné hodnoty. Vybočí však z mezí daných požadavkem subsidiarity a minimalizace zásahu do práv jednotlivců, pokud znemožní určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity, který za srovnatelných podmínek jinde na území České republiky je běžně provozován a připuštěn. Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika mimo jiné jednotný stát. Znamená to, že ústavně zaručené právo krajů a obcí na samosprávu nemá takovou kvalitu, rozsah a sílu, jaká je u autonomie dílčích politických jednotek obvyklá, například u federativních států či dokonce u nadstátních integračních uskupení. Samospráva obcí a krajů je z ústavního hlediska pouze jedním z prvků dělby moci mezi ústředními ústavními orgány a orgány samosprávy a projevem principu subsidiarity, z něhož vyplývá, že věci místního významu mají být v té míře, v níž mají vskutku specificky místní povahu, svěřeny regulaci na této úrovni systému veřejné správy. Proto 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. Jednotný právní a ekonomický prostor unitárního státu je totiž podle Ústavy přinejmenším stejně důležitou, spíše však důležitější, ústavní hodnotou než právo obcí a krajů na samosprávu.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že požadavek elementární jednotnosti podmínek pro život jednotlivců, včetně jejich ekonomických aktivit, neznamená, že by v různých regionech nemohly být stanoveny různé (různě přísné) podmínky pro regulaci takových aktivit, např. stavebních. Tato regulace však musí mít objektivně existující důvod vycházející z takových podmínek daného regionu, jimiž se tento liší od jiných regionů nebo od jakého „průměrného" stavu z pohledu celostátního.

Z normativních částí Zásad ani z jejich odůvodnění není patrné, že by důvodem „absolutní" a „relativní" regulace větrných elektráren byly zvláštnosti, jimiž se ty části Moravskoslezského kraje, na nichž z technických hledisek stavba větrných elektráren připadá v úvahu, v podstatné míře liší od jiných krajů na území České republiky. Spíše je tomu naopak, protože podstatnou část, zejména příhraničních oblastí, ale i vnitrozemí (např. Českomoravská vrchovina) České republiky, tvoří hornatiny, vrchoviny či

pahorkatiny, často zalesněné, a že se v tomto typu krajiny větrné elektrárny běžně budují, a to i na pohledově značně exponovaných místech.

Není věcí Nejvyššího správního soudu, aby posuzoval, zda budování dotovaných větrných elektráren je z celospolečenského pohledu, nikoli z pohledu konkrétního investora, vhodné jako racionální alokace zdrojů a zda přínosy těchto elektráren (výroba elektrického proudu za určitých nákladů a vyhnutí se negativním vedlejším projevům výroby proudu jinými způsoby) převažují nad negativními externalitami samotné jejich existence a provozu a nad náklady ušlých příležitostí využít zdroje účinněji. Tuto otázku vyřešil svým politickým rozhodnutím zákonodárce tím, že vytvořil systém dotací na výrobu elektrické energie z tzv. obnovitelných zdrojů. To znamená, že stavba větrných elektráren je z pohledu konkrétního jednotlivce za stávajících politicky nastavených rámcových podmínek ekonomicky racionálním způsobem využití pozemků v jeho vlastnictví. Je-li tomu tak, pak tuto aktivitu nelze znemožnit a prostřednictvím zásad územního rozvoje či územních plánů omezovat bez důvodů opřených o konkrétní podmínky míst, kde by se dané elektrárny měly budovat. Takové jednání by bylo možno přirovnat k absolutnímu či faktickému zákazu provozu automobilů na podstatné části území určitého kraje či znemožnění na něm provozovat např. průmyslovou činnost, restaurační zařízení nebo jiné aktivity, které tím či oním způsobem ovlivňují charakter krajiny, životní prostředí či podmínky života jednotlivců.

Navrhovateli napadená ustanovení územního plánu představují ve svém celku, vzájemné provázanosti a „materiálním“ účinku na záměry budovat větrné elektrárny právě takové nepřípustné vyloučení.

V části E.I., bodu 74. přílohy č. 1 Zásad je obecný legitimní cíl chránit pohledový obraz krajiny v její dimenzi přírodní konkretizován natolik striktními podmínkami, že fakticky vylučuje možnost stavět větrné elektrárny. Striktní povaha omezení je dána kombinací: a) území dotčeného takto přísnou ochranou, jež je vymezeno ve výkresu A.3b v grafické části Zásad a jež zahrnuje, jak již výše uvedeno, převážnou většinu území kraje vhodného z technických hledisek pro stavbu větrných elektráren,

b) přísného a bezvýjimečného zákazu umisťovat na tomto území stavby, které svými plošnými nebo vertikálními parametry vytvářejí nové pohledové bariéry a dominanty v krajině. Takto striktně a široce pojatý záměr chránit krajinu před vizuálními změnami je neproporcionálním omezením vlastnického práva majitelů dotčených pozemků, neboť jim v podstatě znemožňuje na takových pozemcích budovat cokoli, co by oproti současnému stavu krajinu vizuálně změnilo. Vizuální změna krajiny je přitom logickým důsledkem celé řady stavebních aktivit, mezi nimi pak zejména stavby větrných elektráren. „Konzervační“ účinky uvedeného pravidla tak nerespektují protichůdné legitimní zájmy a práva a jednostranně upřednostňují jednu z více si konkurujících hodnot a zájmů před ostatními. Uvedený bod Zásad navíc obsahuje absolutní zákaz stavby větrných elektráren v územních pásech vymezených určitou vzdáleností od různých typů území chráněných podle zákona o ochraně přírody a krajiny (viz tabulka v tomto bodě Zásad). Uvedené vzdálenosti jsou stanoveny v podstatě libovolně na celé tisíce či v některých případech stovky metrů, a zejména nepřipouštějí výjimku v případech, kdy by záměr stavět například větrnou elektrárnu měl být realizován uvnitř území takto

vymezeného, avšak s ohledem na konkrétní podmínky dané lokality tak, že by krajina stavbou nebyla neúnosně vizuálně znehodnocena.

S ohledem na to Nejvyšší správní soud zrušil zmíněné pasáže části E.I., bodu 74. přílohy č. 1 Zásad a spolu s nimi i na ně logicky a obsahově navázanou pasáž přikazující větrné parky vymezovat v co nejmenších plochách a dodržovat přiměřené vzájemné odstupy ploch větrných parků s cílem nenarušení migrační propustnosti území. Tuto pasáž by samu o sobě nebylo možno považovat za neproporcionální, avšak pro svoji svázanost s dalšími, již nezákonnými pasážemi nemohla ve stávající podobě být v Zásadách zachována. A priori však nic nebrání tomu, aby se součástí Zásad v rámci případných nových pravidel pro stavby větrných elektráren, která kritériu proporcionality vyhoví, stala.

Z obdobných důvodů pak Nejvyšší správní soud zrušil v části E.II., bodu 76. přílohy č. 1 Zásad odkaz na vymezení území, na němž je specifickým způsobem chráněn pohledový obraz kulturně historických dominant nadregionálního významu a zákaz umisťovat v tomto území stavby, které svými plošnými nebo vertikálními parametry vytvářejí nové pohledové bariéry v krajině. Nevyhověl však návrhu navrhovatele na zrušení pravidla, že stavby je třeba umisťovat přednostně mimo pohledově exponovaná území a toto pravidlo pouze s ohledem na předcházející zrušenou pasáž textově modifikoval vypuštěním slova „ostatní“ tak, aby se vztahovalo na všechny stavby. Uvedené pravidlo totiž samo o sobě požadavkům proporcionality vyhovuje, neboť užitím slova „přednostně“ umožňuje vážit mezi konkurujícími si zájmy a v případech, v nichž zájem na nové stavbě bude silnější než zájem na zachování nezměněného vizuálního charakteru krajiny, připouští dát přednost stavební činnosti.

V části E.II., bodu 76. přílohy č. 1 Zásad pak Nejvyšší správní soud zrušil také ustanovení o povinnosti toho, kdo zamýšlí postavit větrnou elektrárnu, prokázat, že záměr není v pohledovém kontrastu s kulturně historickými hodnotami území do 5 km od plochy uvažovaného záměru. Uvedené pravidlo kombinací důkazního břemene na straně toho, kdo zamýšlí postavit větrnou elektrárnu, a nepodmíněné dikce (záměr nesmí za žádných okolností být v pohledovém kontrastu s kulturně historickými hodnotami území ve vymezené vzdálenosti) je neproporcionální, neboť neumožňuje vážit navzájem konkurující hodnoty a v případě, že zájem na výstavbě převažuje nad zájmem na pohledové ochraně kulturně historických hodnot území, stavbu větrné elektrárny uskutečnit. Z obdobných důvodů Nejvyšší správní soud zrušil i vybrané pasáže v části E.III., bodu 78. přílohy č. 1 Zásad.

Rovněž pak v části F., bodech 89. a 91. přílohy č. 1 Zásad Nejvyšší správní soud zrušil pasáže nařizující nevytvářet nové pohledové bariéry, neboť i ony jsou svojí nepodmíněností neproporcionálním omezením práva dotčených vlastníků pozemků nakládat podle své libosti vlastním majetkem.

Logickým důsledkem výše uvedených úvah o nepodmíněnosti a kategoričnosti, a tedy neproporcionalitě omezení zabraňujících stavbě větrných elektráren pak bylo zrušení výkresu A.3b v grafické části Zásad, který geograficky vymezuje lokality zasažené takto nepřípustným omezením vlastnických práv.

Nejvyšší správní soud se naopak neztotožnil s navrhovatelem ohledně požadavku zrušit v části E.II., bodu 76. přílohy č. 1 Zásad pasáže ukládající

- chránit historické architektonické a urbanistické znaky památkově chráněných sídel včetně jejich vnějšího obrazu,
- při umisťování staveb v okolí památkově chráněných objektů respektovat „genius loci“ daného místa, chránit místní kulturně historické dominanty, zejména sakrální a historické stavby, a
- chránit historické krajinné struktury (plužina, kamenice, kamenné zídky).

Uvedené pasáže formulují pravidla chování chránící legitimní hodnoty krajiny. Sama o sobě tato pravidla nejsou neproporcionální, neboť nejsou kategorická a nepodmíněná, takže v případě střetu protichůdných zájmů či hodnot umožňují mezi nimi vážit a dát v určitých případech přednost jiné hodnotě (jinému zájmu) před zájmem na zachování pohledových a historických hodnot území. Ani skutečnost, že uvedená pravidla chování používají neurčité, odborné či jinak na první pohled možná ne zcela jednoznačné nebo obsahově zřejmé pojmy není důvodem, pro který by bylo možno dovodit jejich nezákonnost. Právní pravidla často obsahují takové pojmy a je zcela běžné, že jejich obsah a význam je určován výkladem za pomoci jejich obecného jazykového významu, významu přisuzovaného v odborných kruzích, jde-li o odborné pojmy, a s přihlédnutím ke kontextu užití daného pojmu a smyslu a účelu právní úpravy, v níž se objevuje. Takový výklad je možný i v případě uvedených pasáží Zásad. Například pojem „genius loci“ je pojmem obecně užívaným pro označení specifické atmosféry či specifických, někdy jedinečných, podmínek určitého místa. Rovněž pojmy „plužina“ či „kamenice“ jsou v kruzích odborně se zabývajících historií zemědělství a jeho vlivem na uspořádání krajiny pojmy významově zřetelnými a srozumitelnými.

Stejně tak nevyhověl Nejvyšší správní soud návrhu navrhovatele na zrušení části F. v bodech 89. a 91. přílohy č. 1 Zásad pasáže ukládající chránit harmonické měřítko krajiny a pohledový obraz významných krajinných horizontů a krajinných dominant, neboť samy o sobě zakotvují zcela legitimní ochranu určitých krajinných hodnot. Neproporcionální, a tedy nezákonný, byl v těchto bodech toliko nepodmíněný a kategorický zákaz vytvářet nové pohledové bariéry.

Závěrem Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že právní názor vyjádřený v tomto rozsudku nebrání odpůrci stanovit pravidla pro umisťování větrných elektráren a rovněž mu nebrání, aby tato pravidla byla nastavena tak, že budou chránit pohledové či jiné hodnoty krajiny, takže mimo jiné v určitých případech či v určitých typech lokalit nebude možno větrné elektrárny stavět. Taková pravidla však zásadně nemohou být kategorická, nepodmíněná a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajiny. Konkrétních lokalit se regulace musí týkat pro jejich specifický charakter, který je v poměrech české a středoevropské krajiny (zpravidla osídlené a v určité míře protkané stavbami nejrůznějšího druhu) při uvážení konkurujících si legitimních zájmů natolik hodnotný, že kvůli němu je proporcionální takovým způsobem omezit vlastnická práva osob, na jejichž pozemcích by jinak větrné elektrárny mohly být vybudovány. Míra přísnosti regulace pak musí u konkrétních lokalit odpovídat cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny. Důvodem pro stanovení omezujících pravidel pro stavbu větrných elektráren zkrátka nemůže být jen to, že je vůlí

aktuální většiny v zastupitelstvu dané politické jednotky (Moravskoslezského kraje) větrné elektrárny na území kraje v zásadě nepřipustit.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud návrhu zčásti vyhověl a ve výroku specifikovanou část napadeného opatření obecné povahy pro nezákonnost zrušil ve zbývajícím části návrh zamítl (§ 101d odst. 2 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na jejich náhradu (§ 101d odst. 5 s. ř. s.).

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

V Brně dne 16. června 2011

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu