ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci navrhovatelů: **a) Obec Nový Kostel,** se sídlem úřadu Nový Kostel 27, Nový Kostel, **b) A. K.,** obou zastoupených Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Karlovarský kraj,** se sídlem úřadu Závodní 353/88, Karlovy Vary, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy – části Zásad územního rozvoje Karlovarského kraje, schválených usnesením Zastupitelstva Karlovarského kraje ze dne 16. 9. 2010, č. ZK/223/09/10,

takto:

I. Zásady územního rozvoje Karlovarského kraje, schválené usnesením Zastupitelstva Karlovarského kraje ze dne 16. 9. 2010, č. ZK/223/09/10, **se zrušují,** a to v textové části v kapitole d.02.2 Plochy a koridory veřejné infrastruktury, podkapitole 2.6 Obnovitelné a alternativní zdroje energie, v bodě 2.6.3, v textu:
„Rozvoj větrných elektráren v Karlovarském kraji je nezbytné koordinovat a podřídit prioritním cílům kraje – zejména ochraně krajinného rázu, rozvoji lázeňství a ochraně přírody.
Větrné elektrárny by měly být realizovány pouze výjimečně – při splnění všech podmínek Metodického pokynu MŽP a při respektování požadavku na klidový charakter specifických oblastí lázeňství jak z hlediska hlukové, tak i psychické zátěže.
Vysoká větrná elektrárna (VVE) – jednotlivá větrná elektrárna s výškou nosného sloupu vyšší než 35 m – se pokládá za stavbu nadmístního významu. Pro VVE vymezují ZÚR KK plochy k podrobnějšímu prověření možností využití větrné energie (viz výkres č. 2 – výkres ploch a koridorů nadmístního významu):
- plochy s potenciálně možnou lokalizací VVE jsou vymezeny na základě vyloučení střetů z hlediska vlivu na životní prostředí ve vzdálenosti min 1 km od zastavěných území sídel;

- plochy s podmíněně možnou lokalizací VVE jsou vymezeny na základě vyloučení střetů z hlediska vlivu na životní prostředí ve vzdálenosti min 0,5 km od zastavěných území sídel; podmínkou využití těchto ploch je prověření vlivu každé větrné elektrárny na zastavěné území, resp. obytné prostředí sídel.
Mimo tyto plochy není možné VVE lokalizovat. Záměr výstavby VVE musí být prověřen navazující územně plánovací dokumentací; musí být posouzen vliv na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb.
Při posouzení vlivu na životní prostředí bude současně zhodnocen vliv na krajinný ráz, ale také na zastavěné území a obytné prostředí sídel a kulturní a civilizační hodnoty území.“,
a v grafické části ve výkresech č. O. 1 – koordinační výkres a č. 2 – výkres ploch a koridorů nadmístního významu v zobrazení odpovídajícím závazným jevům: „Plochy s potenciálně možnou lokalizací VVE“ a „Plochy s podmíněně možnou lokalizací VVE“.

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Návrh

1. Návrhem ze dne 22. 12. 2011 se navrhovatelé u Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“, popř. „soud“) domáhali zrušení opatření obecné povahy – části Zásad územního rozvoje Karlovarského kraje, schválených usnesením Zastupitelstva Karlovarského kraje ze dne 16. 9. 2010, č. ZK/223/09/10 (dále též jen „ZÚR KK“, příp. „předmětné OOP“), a to v textové části v kapitole d.02.2 Plochy a koridory veřejné infrastruktury, podkapitole 2.6 Obnovitelné a alternativní zdroje energie, v bodě 2.6.3, konkrétně vět uvedených ve výroku tohoto rozsudku, a v grafické části ve výkresech č. O. 1 – koordinační výkres a č. 2 – výkres ploch a koridorů nadmístního významu v zobrazeních popsaných ve výroku tohoto rozsudku (dále též jen „předmětná část OOP/ZÚR KK“).

2. Kritéria a podmínky pro vymezování ploch pro VVE jsou podle navrhovatelů v ZÚR KK stanoveny natolik restriktivně, že fakticky zamezují realizaci VVE na více než 99 % území kraje. Tato neproporcionální regulace nezahrnuje do ploch pro větrné elektrárny mj. území navrhovatele a), přestože navrhovatel b) na tomto území již vlastní a provozuje VVE a má v úmyslu stavět i nové VVE. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011 - 127 (všechna citovaná soudní rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz) navrhovatelé tvrdili, že předmětné OOP nezákonně zasáhlo do jejich práva na samosprávu, resp. nepřípustně omezilo jejich vlastnická práva.

3. Navrhovatel a) podal jako dotčená obec ve smyslu § 39 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), námitku k návrhu ZÚR KK kvůli chybějícímu vymezení ploch k podrobnějšímu prověření možností využití větrné energie pro VVE na svém území. Území navrhovatele a) nepatří v rámci kraje mezi atraktivní lokality z hlediska pracovních příležitostí, zájmu o

kvalitní bydlení ani z pohledu cestovního ruchu. Provozování VVE, jejichž rozšiřování na svém území navrhovatel a) podporuje, napomáhá stabilitě a udržitelnosti celého venkovského prostoru. Zastupitelstvo odpůrce námitku zamítlo.

4. Navrhovatel b) je spoluvlastníkem (v SJM se svou manželkou O. K.) pozemků parc. č. 130/1, 136 a 176 v k. ú. Čižebná, na nichž provozuje 4 větrné elektrárny. Předmětným OOP byl dotčen na svém právu, protože mu neumožňuje rozšířit provozované elektrárny o další v souladu s jeho podnikatelským záměrem a dohodou s obcí. Tento navrhovatel navrhuje vybudování větrných parků Smrčí a Kopanina a větrné elektrárny Opatov na pozemcích v jeho výlučném vlastnictví, na nichž v současnosti provádí zemědělskou prvovýrobu. Zároveň je největším zaměstnavatelem v dané lokalitě. Navrhovatel b) podal ve smyslu § 39 odst. 2 stavebního zákona připomínku k návrhu ZÚR KK, věcně shodnou s námitkou navrhovatele a). Tato připomínka byla vypořádána obdobně jako předmětná námitka.

Rozpor obsahu ZÚR KK se zákonem

(Záležitosti a plochy nadmístního významu)

5. Navrhovatelé připustili, že větrné elektrárny jsou zpravidla stavbami nadmístního významu a odpůrce může „jistým způsobem“ regulovat jejich umisťování. Způsob a rozsah regulace však nesmí vybočit z mezí daných stavebním zákonem.

6. Podle navrhovatelů je třeba rozlišovat plochy nadmístního významu ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona a záležitosti nadmístního významu ve smyslu § 5 odst. 3 a 4 stavebního zákona. Pokud mají nadmístní význam stavby VVE, neznamená to, že mají nadmístní charakter také plochy vymezované územně plánovací dokumentací pro VVE. I s odkazem na rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 185, navrhovatelé tvrdili, že ze samotné povahy větrných elektráren, které jsou podle soudu nadmístní záležitostí, nelze dovodit, že jimi může dojít ke skutečnému zásahu nebo podstatnému ovlivnění území více obcí. Proto nelze podle navrhovatelů bez dalšího tvrdit ani to, že by plochy pro VVE svým významem, rozsahem, využitím nebo důsledky ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona měly skutečně a podstatně ovlivnit podmínky využívání území více obcí. K tomu by mohlo dojít pouze v případech rozsáhlých větrných parků.

7. Navrhovatelé proto považovali za nezákonné, že odpůrce vymezil plochy, které jsou jako jediné na území celého kraje potenciálně vhodné pro umístění VVE, jako plochy nadmístního významu a vymezil je v rámci grafické části předmětného OOP v rámci výkresu ploch a koridorů nadmístního významu.

(Podmíněnost územní studií)

8. Navrhovatelé rozlišili plochy a koridory pro VVE nadmístního významu oproti plochám, ve kterých je třeba prověřit možnost umístění VVE územní studií. Tvrdili, že na rozdíl od vymezení ploch pro VVE jako ploch nadmístního významu by vymezení ploch, ve kterých je třeba možnost umístění VVE prověřit územní studií, bylo zákonné, resp. v souladu se stavebním zákonem a prováděcí vyhláškou č. 500/2006 Sb., o územně

analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, část I, odst. 1.

9. Z bodu 2.6.3 ZÚR KK, podle navrhovatelů směšujícího popsané dvě kategorie, nebylo navrhovatelům jasné, zda jsou vymezené plochy s potenciálně nebo podmíněně možným umístěním VVE plochami, pro něž má být zpracována územní studie. Uvedený bod zdánlivě stanoví plochy k podrobnějšímu prověření možností využití větrné energie, ale nestanoví, že má k prověření dojít územní studií. Plochy vymezené pro VVE nejsou zahrnuty ani do bodu i) textové části ZÚR KK, vymezujícího plochy a koridory, ve kterých je prověření změn jejich využití územní studií podmínkou pro rozhodování. Uvedené plochy jsou naopak zakresleny do výkresu č. 2 grafické části předmětného OOP jako vymezené plochy nadmístního významu. Navrhovatelé takovou úpravu považovali za zavádějící a vzhledem k vnitřním rozporům za zmatečnou.

Porušení principu subsidiarity a neproporcionální zásah do práv navrhovatelů

10. Napadené OOP umožňuje umístění VVE pouze v plochách s potenciálně a podmíněně možnou lokalizací VVE. Umísťování VVE mimo uvedené plochy je kategoricky a bezpodmínečně zakázáno. Zároveň jsou však tyto plochy podle navrhovatelů vymezeny věcně neobjektivně, neproporcionálně a neadekvátně, protože fakticky zamezují výstavbě VVE na více než 99 % území odpůrce.

11. Zároveň navrhovatelé zpochybnili, že by se regulace týkala pouze vysokých větrných elektráren. Vzhledem k tomu, že se podle nich v současnosti výška stožáru standardně pohybuje od 40 do 110 m, omezuje předmětné OOP výstavbu větrných elektráren vůbec. Vývoj přitom směřuje k vyšším stožárům a větším rotorům, které dokážou nejlépe využít potenciál lokality vhodné pro výstavbu větrné elektrárny.

12. Navrhovatelé se odvolali také na analýzu Ústavu fyziky atmosféry Akademie věd ČR (dále též jen „ÚFA“) z roku 2009 – Odhad realizovatelného potenciálu větrné energie na území ČR. Ta obsahuje mapu „Pole průměrné rychlosti větru ve výšce 100 m nad povrchem“, podle níž rychlost větru v dané výšce nad 6m/s (což je rychlost požadovaná v souladu s právním řádem pro rentabilitu výstavby VVE) zasahuje rozsáhlé území odpůrce. ÚFA vyloučil z území s dostatečným větrným potenciálem plochy, kde s ohledem na legislativu a technické důvody nelze předpokládat výstavbu VVE. Těmi jsou zejm. prostory sídel a jejich okolí do vzdálenosti 500 m od obytných budov, zvláště chráněná území, vojenské prostory a blízká okolí hlavních letišť a ochranná pásma v okolí elektrických vedení VVN, silniční a železniční sítě. Vhodný větrný potenciál, kde je umístění VVE vhodné a nebrání mu žádné zákonné důvody, zasahuje přes vyloučení popsaných lokalit území odpůrce v řádech až desítek procent.

13. I s odkazem na rozsudek NSS čj. 7 Ao 2/2011 - 127 navrhovatelé připustili regulaci VVE jako záležitostí nadmístního významu, ale trvali přitom na dodržení principu subsidiarity a minimalizace zásahu do právní sféry jednotlivce. Spolu s rozsáhlou citací

zmíněného rozsudku navrhovatelé zdůraznili, že v zásadách územního rozvoje musí být všechny případné omezující podmínky precizně odůvodněné vzhledem k místním okolnostem a specifickému charakteru krajiny. Ten musí být natolik hodnotný, že je kvůli němu přiměřené omezit vlastnická práva osob a ani pak regulace nesmí být kategorická, nepodmíněná a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajin. Důvodem pro regulaci nemůže být pouze aktuální vůle politiků, kteří nechtějí stavby VVE připustit.

14. V této souvislosti navrhovatelé připomněli i nutné srovnání s regulací konkrétních aktivit v rámci ostatních regionů státu. Pokud předmětné OOP kategoricky a bezpodmínečně vyloučilo realizaci VVE na cca 99 % území odpůrce, navrhovatelé zpochybnili, že by se jednalo o území jako celek natolik hodnotné a jedinečné.

15. Navrhovatelé shrnuli, že předmětné OOP neproporcionálně vymezuje pouze minimální území jako podmínečně nebo potenciálně vhodné pro VVE, přičemž do tohoto území nejsou zahrnuty ani plochy zjevně vhodné. Zde navrhovatelé poukázali na území navrhovatele a), kde již VVE existují a v souladu s platnou legislativou musely být posouzeny z hlediska jejich vlivu na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonům, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o posuzování vlivů“), a z hlediska zásahu do krajinného rázu podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody“).

16. Ve vztahu k této problematice navrhovatelé rovněž podotkli, že před přijetím přísné regulace nebylo ani posuzováno celé území odpůrce, ale pouze vybrané lokality, což jednoznačně vyplývá ze strany 142 odůvodnění předmětného OOP.

Nedostatek a nesprávnost důvodů pro zamítnutí námitek navrhovatelů a nedostatky odůvodnění ZÚR KK

(Nedostatky odůvodnění ZÚR KK)

17. Navrhovatelé považovali odůvodnění předmětného OOP ve vztahu k regulaci VVE za nedostatečné, neodpovídající požadavkům § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu. Tento nedostatek podle nich vedl k nepřezkoumatelnosti předmětného OOP.

18. V návaznosti na obsáhlou citaci předmětného OOP a rozsudků NSS ze dne 16. 12. 2008, čj. 1 Ao 3/2008 - 136, a ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010 - 48, navrhovatelé uvedli, že ZÚR KK dávají odpověď na otázku, jak odpůrce přistoupil k regulaci VVE. Nedávají však odpověď ve vztahu k důvodům, proč odpůrce zvolil právě regulaci VVE a ne dalších záměrů, proč reguloval VVE restriktivním způsobem vylučujícím možnost umístění VVE na většině území kraje a jak byl proveden výběr posuzovaných lokalit.

19. Odpůrce podle navrhovatelů tvrdil, že vymezil plochy s vhodným klimatologickým potenciálem větrné energie, aniž ve skutečnosti vyšel z relevantních údajů, resp. není např. uvedeno, jaké parametry větrné energie byly zvoleny. V této souvislosti navrhovatelé znovu odkázali na ÚFA a mapu „Pole průměrné rychlosti větru ve výšce 100 m nad

povrchem“. Pokud odůvodnění předmětného OOP zmiňuje 40 lokalit známých záměrů VVE, jsou popsány pouze v dokumentaci k vyhodnocení vlivů na životní prostředí a není uvedeno kdo, kdy, proč a na základě jakých kritérií vyřadil celou řadu lokalit.

20. Hodnocení lokalit z hlediska vzdálenosti od zastavěných území sídel, ochranných pásem vzletových a přistávacích koridorů letišť a rizika narušení specifických oblastí lázeňství, bylo podle navrhovatelů v odůvodnění předmětného OOP konstatováno, nikoliv provedeno. Ve vztahu k určení zvláštní hodnoty většiny území odpůrce, které by případně odůvodňovalo restriktivní regulaci VVE, předmětné OOP zcela mlčí.

21. Navrhovatelé v této souvislosti navíc zpochybnili vyhodnocení vlivů ZÚR KK na životní prostředí, které je součástí odůvodnění předmětného OOP. Tvrdili přitom, že obsahuje nepravdivé a zavádějící informace k povaze VVE a jejich negativním vlivům na okolí, možné negativní vlivy zdůrazňuje a pozitivní vlivy pomíjí.

(Nedostatky vypořádání námitek a připomínek)

22. Navrhovatelé považovali předmětné OOP za nepřezkoumatelné i z důvodu nedostatečného vypořádání námitky a připomínky směřující k regulaci VVE. Ve vztahu ke standardu vypořádání odkázali na § 39 odst. 2 stavebního zákona, na § 172 odst. 4 a 5 správního řádu a na rozsudek NSS čj. 4 Ao 5/2010 - 48.

23. Předmětem věcně shodné námitky a připomínky byl poukaz na chybějící vymezení ploch k podrobnějšímu prověření možností využití větrné energie pro VVE na území navrhovatele a). Odůvodnění, s nímž byly připomínka a námitka zamítnuty, navrhovatelé nepovažovali za dostatečné a věcně správné. Výslovně přitom zopakovali, že není zřejmé, jak bylo vybráno 40 posuzovaných lokalit, k jakým střetům s ochranou přírody v nich docházelo, na základě jakých kritérií byly tyto střety hodnoceny a proč byla celá řada lokalit vyřazena. Navrhovatelé rovněž připomněli, že na území navrhovatele a) již byly VVE umístěny, a to v souladu s platnou legislativou, takže musely být kladně posouzeny z hlediska jejich vlivu na životní prostředí i z hlediska jejich zásahu do krajinného rázu.

24. Navrhovatelé vytkli odpůrci i to, že se dostatečně nevypořádal s připomínkami uplatněnými Českou společností pro větrnou energii, která upozornila na zásadní nedostatky návrhu ZÚR KK. Zmíněná společnost namítla především skutečnost, že nebylo hodnoceno celé území odpůrce. Odpůrce vypořádal připomínku tvrzením, že vybraný postup pro vymezení ploch vhodných pro výstavbu VVE byl dle jeho názoru dostatečný a přiměřený přípravě daného druhu územně plánovací dokumentace.

Nezákonné stanovení nových povinností opatřením obecné povahy, neurčitost ZÚR KK

25. Podle navrhovatelů jsou větrné elektrárny s celkovým instalovaným výkonem větším než 500 kWe nebo s výškou stojanu přesahující 35 m ve smyslu § 4 odst. 1 písm. c) zákona o posuzování vlivů a jeho přílohy č. 1, kategorie II., předmětem posuzování podle tohoto zákona, pouze pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení. Z předmětného OOP však lze dovodit, že stanoví povinnost provést posouzení vlivu na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů u každého záměru výstavby VVE.

26. Navrhovatelé tvrdili, že nemožnost vymezovat plochy pro VVE znamená mimo jiné povinnost dotčených obcí nekonat, resp. zdržet se jejich vymezování ve svých územních plánech. Napadená ustanovení předmětného OOP nejen nerozšiřují zákonnou povinnost, ale přímo stanoví povinnost novou. Podle navrhovatelů odpůrce stanovením povinnosti nad rámec zákona porušil § 173 odst. 3 správního řádu. V této souvislosti se navrhovatelé odvolali i na rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98.

27. Dále navrhovatelé připustili možnost jiného výkladu, totiž že odpůrce vyžadoval posouzení vlivů na životní prostředí u té navazující územně plánovací dokumentace, v níž budou vymezovány plochy, na nichž bude možné umístit VVE, tedy provedení SEA podle § 10a a násl. zákona o posuzování vlivů. I tehdy by se však podle navrhovatelů jednalo o ukládání povinností nad rámec zákona. Územní plány obcí totiž nepodléhají povinnému posuzování vlivů koncepce na životní prostředí (SEA).

28. Navrhovatelé rovněž uvedli, že konkrétní záměry výstavby VVE nejsou nikdy prověřovány územně plánovací dokumentací (jak podle nich uvedl odpůrce v předmětném OOP), v níž jsou pouze vymezovány plochy, na nichž je možné umístit VVE.

29. Pro případ, že odpůrce nehodlal ustanovením bodu 2.6.3 předmětného OOP ukládat povinnosti nad rámec zákona, navrhovatelé namítli, že je toto ustanovení neurčité a nekonkrétní, protože jeho obsah není jednoznačný a vyvolává výkladové pochybnosti.

II. Vyjádření odpůrce

30. Ve vyjádření ze dne 6. 1. 2012 odpůrce navrhl zamítnutí návrhu na zrušení předmětné části OOP.

31. Před vyjádřením k jednotlivým bodům návrhu odpůrce popsal postup směřující k vydání předmětného OOP. Zastupitelstvo odpůrce schválilo v roce 2002 v souladu se starým stavebním zákonem (zákon č. 50/1976 Sb.) záměr na pořízení územně plánovací dokumentace Územního plánu velkého územního celku Karlovarského kraje (dále též jen „ÚP VÚC KK“), v roce 2004 schválilo Zadání ÚP VÚC KK a v roce 2006 schválilo Souborné stanovisko ke konceptu řešení ÚP VÚC KK. Po nabytí účinnosti stavebního zákona byla dokumentace pořizována pod označením ZÚR KK. Schválené zadání ÚP VÚC KK se však v souladu s § 187 odst. 6 stavebního zákona považuje za schválené zadání ZÚR KK. Společné jednání o návrhu ZÚR KK podle § 37 odst. 2 stavebního zákona a projednání vyhodnocení vlivu na životní prostředí se uskutečnilo dne 2. 7. 2008. Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo stanovisko podle § 38 stavebního zákona dne 22. 4. 2010. Ministerstvo životního prostředí vydalo stanovisko k vyhodnocení vlivů na životní prostředí dne 28. 7. 2010. Po řádném oznámení o veřejném projednání návrhu ZÚR KK se v souladu s § 39 stavebního zákona uskutečnilo dne 24. 6. 2010 veřejné projednání upraveného a posouzeného návrhu ZÚR KK. Po veřejném projednání úřad odpůrce vyhodnotil výsledky veřejného projednání, zajistil úpravu návrhu ZÚR KK v souladu se stanovisky dotčených orgánů a zpracoval návrh rozhodnutí o námitkách, včetně

jejich odůvodnění. Poté zastupitelstvo odpůrce vydalo dne 16. 9. 2010 předmětné OOP, které bylo opět řádně oznámeno.

32. Dále odpůrce zdůraznil, že námitka a připomínka navrhovatelů byla územně vymezena výhradně na území navrhovatele a), poukazovala na absenci ploch k podrobnějšímu prověření možností využití větrné energie pro VVE na území odpůrce a) a žádala o jejich vymezení na daném území. Námitka ani připomínka se tedy netýkaly drtivé většiny území odpůrce, jak by mohlo vyplývat z návrhu.

33. Dále odpůrce poukázal na úroveň podrobnosti předmětného OOP. Zásady územního rozvoje stanovují základní požadavky na účelné a hospodárné využití území kraje a vymezují plochy a koridory nadmístního významu. Dokumentace ZÚR KK na rozdíl od podrobnější územně plánovací dokumentace nevymezuje zastavitelné plochy, nezpracovává se nad katastrální mapou a vzhledem k menší podrobnosti z ní nelze dovodit míru zásahu do vlastnických vztahů. To je až úkolem územního plánu ve smyslu § 43 stavebního zákona. Odpůrce zdůraznil, že z předmětného OOP nemůže být dostatečně patrné, jaké konkrétní pozemky budou plochou s podmíněně nebo potenciálně možnou lokalizací VVE přímo dotčeny.

34. Pokud navrhovatel b) uvedl, že v daném území připravuje umístění další větrné elektrárny, odpůrce poukázal na rozsudek NSS čj. 7 Ao 2/2011 - 127 s tím, že je investorským rizikem příprava stavby větrných elektráren za situace, kdy lze předpokládat znemožnění záměru následnou regulací zásadami územního rozvoje. Konečný stav lokalit, kde je umístění VVE možné, vychází z procesu projednání předmětného OOP a i z poznatků o tom, na jakou vzdálenost jsou takové stavby viditelné a rozlišitelné. Vydáním předmětného OOP však nedošlo k omezení navrhovatele b) ve vlastnictví majetku ani ve stávajícím využití pozemků.

K rozporu ZÚR KK se zákonem

(Vydání ZÚR KK zákonem stanoveným způsobem)

35. Odpůrce s odkazem na § 36 odst. 3 a 4 stavebního zákona a § 18 odst. 4 stavebního zákona zdůraznil význam ochrany krajiny při územním plánování. Uvedl také, že větrné elektrárny nejsou uvedeny ve výčtu § 18 odst. 5 a 6, a nelze je proto umisťovat v nezastavěném území a předpokládá se regulace jejich umísťování.

36. Dále odpůrce připomněl postup, který předcházel vydání předmětného OOP. V jeho kontextu nepovažoval za správnou úvahu navrhovatelů o nezákonném vydání ZÚR KK.

37. Odpůrce nesouhlasil s tvrzením o subjektivním vymezení ploch pro výstavbu VVE. Tvrdil, že výběr možných ploch pro VVE začal při zpracování konceptu ÚP VÚC KK v roce 2004 a pokračoval v návrhu ZÚR KK a zapracováním připomínek dotčených orgánů až do září 2010, kdy bylo předmětné OOP vydáno.

38. Koncept ÚP VÚC KK navrhl koncepci uspořádání a rozvoje kraje, v jejímž rámci stanovil priority ochrany významných hodnot a využití různých potenciálů. Na tomto základě pak byla stanovena kritéria pro posouzení území z hlediska využitelnosti větrného potenciálu výstavbou VVE. V letech 2004 až 2005 při zpracování konceptu ÚP VÚC KK projektant ověřil možnosti využití území s vhodným klimatologickým potenciálem větrné energie. Poté byla vyloučena nejvýznamnější území přírodních hodnot a vojenského újezdu Hradiště. Tento výběr byl doplněn o všechny známé lokality záměrů na výstavbu VVE, a to i v území, které bylo první etapou hodnocení vyloučeno – mj. lokalitami navrhovatele a). Takto bylo navrženo celkem 40 lokalit, které byly následně vyhodnoceny ve Vyhodnocení vlivu ÚP VÚC KK na životní prostředí. Podle hodnocení bylo 25 lokalit vysoce problémových, 15 bylo problémových. Vysoce problémové lokality pak byly vyloučeny na základě stanoviska Ministerstva životního prostředí ze dne 8. 11. 2005. Zastupitelstvo odpůrce schválilo Souborné stanovisko ke konceptu ÚP VÚC KK dne 14. 12. 2006, poté bylo pokračováno návrhem ZÚR KK. Oněch 15 lokalit bylo znovu prověřeno z hlediska ochrany specifických oblastí lázeňství a obytného prostředí sídel. Zároveň bylo navrženo rozlišení na plochy s potenciálně a podmíněně možným umístěním VVE. V únoru roku 2010 byly po vyhodnocení vlivu koncepce ZÚR KK na lokality Natura vyloučeny lokality VVE Bochov a Mokrá. Na základě námitky města Toužim byl redukován rozsah lokalit VVE ve správním území tohoto města.

39. Odpůrce byl přesvědčen, že vzhledem k časově i legislativně komplikovanému průběhu zpracování předmětného OOP projektant pracoval maximálně objektivně s materiály a podklady, které byly v dané době k dispozici. Pořizování ÚP VÚC KK mělo za platnosti starého stavebního zákona odlišný charakter než ZÚR KK. Vzhledem k tomu, že pořizování ÚP VÚC KK bylo ukončeno schválením souborného stanoviska a v souvislosti s nabytím účinnosti stavebního zákona, odpůrce nepovažoval za důvodné podrobně popisovat v odůvodnění ZÚR KK průběh výběru lokalit pro VVE, uskutečněného v rámci ÚP VÚC KK.

(Věcná působnost k regulaci VVE)

40. S odkazem na rozsudek NSS čj. 5 Ao 1/2009 - 186 odpůrce nepochyboval o tom, že větrné elektrárny představují nadmístní prvek. Předmětné OOP vymezuje plochy s potenciálně a podmíněně možnou lokalizací VVE bez ohledu na správní hranice obcí. Umístění VVE svým významem ovlivní území více obcí, protože jde o výrobu elektrické energie pro celostátní elektrizační soustavu. Navíc VVE svojí výškou, pohybem vrtule, signálem výstražného světla v noci, sdružením do skupin nebo parků a dalšími projevy zjevně ovlivňuje přírodní prostředí a vnímání krajiny v podstatně širším území než jen území obce, kde je umístěna. Regulace běžně stavěných VVE ve skupinách je pak v měřítku ZÚR myslitelná pouze vymezením ploch. Forma zvolená v předmětném OOP pro regulaci rozmísťování VVE na území odpůrce vymezením ploch nadmístního významu je proto logická a oprávněná.

41. V názoru, že VVE jsou nadmístního významu, se odpůrce odvolal i na § 18 a § 19 stavebního zákona, Evropskou úmluvu o krajině a přílohu č. 4 bod 1 e) vyhlášky č. 500/2006 Sb.

(K podmíněnosti územní studií)

42. Odpůrce nesouhlasil s názorem navrhovatelů, že předmětné OOP mělo vymezit plochy pro možné umístění VVE, u nichž by toto využití bylo podmíněno zpracováním územní studie. Zdůraznil, že ZÚR KK v kapitole i) jednoznačně vymezují plochy a koridory, u nichž je prověření změn jejich využití územní studií podmínkou pro rozhodování. Plochy pro VVE nejsou záměrně mezi takové plochy zahrnuty. Územní studií totiž mají být prověřeny pouze takové nadmístní plochy, které mají být upřesněny pro potřeby následné aktualizace ZÚR KK a v případě ploch pro VVE není takové zpřesnění v úrovni ZÚR relevantní. Předmětné OOP určilo plochy pro VVE „k podrobnějšímu prověření" v rámci zapracování ploch do územních plánů, což vyplývá z textové části h) Stanovení požadavků nadmístního významu na koordinaci územně plánovací činnosti obcí atd., bodu 3.3. V souladu se zásadou subsidiarity je v pravomoci obce, zda vůbec plochu pro VVE ve svém územním plánu vymezí nebo upraví její rozsah při podrobnějším prověřování. Není chybou, že ne všechny plochy nadmístního významu zakreslené ve výkresu č. 2 grafické části ZÚR KK nejsou zároveň plochami, pro které mají být zpracovány územní studie.

43. Povinnost zpracovat územní studii tedy vyplývá pouze z kapitoly i) předmětného OOP. Kapitola 2.6.3 nespadá do kapitoly i) ani jinak neurčuje povinnost zpracování územní studie, proto odpůrce nepovažoval tyto kapitoly za neurčité či nejasné.

K porušení principu subsidiarity a neproporcionálnímu zásahu do práv navrhovatelů

44. Odpůrce polemizoval i s námitkou, že předmětné OOP neproporcionálně vymezuje minimální území vhodné pro VVE a v rozporu s principem subsidiarity zasahuje do práv navrhovatelů. Odkázal přitom na § 5 odst. 4 stavebního zákona a na rozsudek NSS čj. 5 Ao 1/2009 - 186. Připomněl i svou samostatnou působnost jako projev práva na samosprávu, v jehož rámci má možnost regulovat výstavbu větrných elektráren na svém území. Zmínil také § 18 odst. 1 stavebního zákona a skutečnost, že územní plánování má vytvářet podmínky nejen pro hospodářský rozvoj, ale i pro ochranu životního prostředí a pro soudržnost společenství obyvatel území uspokojující potřeby současné generace bez ohrožení podmínek života generací budoucích.

45. V souvislosti s rozsudkem NSS čj. 1 Ao 1/2009 - 185 odpůrce zmínil, že obce mohou pouze omezeně zasahovat do schvalování územních plánů sousedních obcí. Stanovení ploch nadmístního významu, které mohou zasáhnout do územního obvodu jiných obcí nebo jej ovlivnit, je proto v kompetenci kraje. Tato pravomoc není zpochybněna ani tím, že oblast, místo a charakteristika krajinného rázu jsou zmíněny v příloze 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. jako jevy sledované v rámci územně analytických podkladů obcí. Opačný výklad by vedl k absurdním závěrům a podle odpůrce, který při tom odkázal na rozsudek NSS čj. 5 Ao 1/2009 - 186, by do výlučné pravomoci obcí spadalo např. i územní plánování dálnic, silnic, vysokorychlostní železniční trati atd. Pokud pak odpůrce svěřil do pravomoci obcí, zda vůbec plochy pro VVE ve svých územních plánech vymezí, respektoval tím princip subsidiarity.

K nedostatku a nesprávnosti důvodů pro zamítnutí námitek navrhovatelů a k nedostatkům odůvodnění ZÚR KK

(K vyhodnocení vlivů na životní prostředí)

46. Odpůrce nepovažoval za opodstatněný názor navrhovatelů na kvalitu informací ve vyhodnocení vlivů ZÚR KK na životní prostředí. Toto vyhodnocení vlivů zpracovala společnost Atelier T-plan, s. r. o., s odpovědnou řešitelkou s autorizací podle § 19 zákona o posuzování vlivů Mgr. A. K., PhD. Hodnocení vlivů bylo zpracováno podle struktury odpovídající příloze ke stavebnímu zákonu s převzetím metodického postupu k SEA ÚP VÚC KK (2005). V rámci projednávání celé dokumentace ZÚR KK s dotčenými orgány, zejm. Ministerstvem životního prostředí, nebyly vzneseny námitky vůči zvolenému hodnocení ploch pro VVE. Odpůrce nepovažoval za relevantní dokument sociálně geografickou analýzu vnímání a postojů veřejnosti k větrným elektrárnám, zmiňovanou navrhovateli, protože např. šetření zaměřené na postoj návštěvníků je příliš neurčité a nevypovídající.

(K nedostatkům odůvodnění ZÚR KK)

47. Odpůrce zdůraznil, že předmětné OOP obsahuje úplné zdůvodnění přijatého návrhu. V kapitole O.f.3.2 jsou uvedeny skutečnosti, které vedly k vymezení ploch s potenciálně a podmíněně možnou lokalizací VVE.

(K nedostatkům vypořádání námitek a připomínek)

48. Příloha č. 4 odůvodnění ZÚR KK obsahuje námitku č. 21 podanou navrhovatelem a) i odůvodnění. Příloha č. 3 odůvodnění ZÚR KK obsahuje připomínku č. 22 podanou navrhovatelem b) i odůvodnění. Z uvedených příloh podle odpůrce vyplývá, že každé rozhodnutí o námitce je řádně v souladu s § 172 a § 173 správního řádu odůvodněno, stejně jako každé vypořádání připomínky. Shodné námitky, resp. připomínky, byly logicky odůvodněny obdobně.

49. Odůvodnění námitek a připomínek vyšlo z odůvodnění předmětného OOP, které bylo zpracováno procesem pořízení a projednání s dotčenými orgány, obcemi a dalšími subjekty. Odůvodnění námitek a připomínek bylo vypracováno tak, aby byly dostatečně popsány všechny důvody, které vedly k rozhodnutí, aby namítajícím či připomínkujícím bylo vše srozumitelně vysvětleno, a aby se zakládalo na skutečnostech objektivně posouzených a zjištěných v rámci pořízení ZÚR KK. Odpůrce rovněž znovu připomněl, že ZÚR nemohou vyjadřovat restriktivní přístup k jednomu tématu na úkor jiného. Odůvodnění předmětného OOP podle odpůrce splnilo požadavky § 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu, § 36 odst. 6 stavebního zákona a § 6 vyhlášky č. 500/2006 Sb.

50. Pokud navrhovatelé poukázali na skutečnost, že na území navrhovatele a) již dříve byly VVE umístěny, odpůrce tvrdil, že se tak stalo podle tehdy platných předpisů a územně plánovací dokumentace.

K nezákonnému stanovení nových povinností opatřením obecné povahy, neurčitost ZÚR KK

51. Odpůrce byl přesvědčen, že předmětné OOP nevybočilo ze zákonných mezí. Požadavek na posouzení vlivů obsažený v kapitole 2.6.3 Lokality pro využití větrné energie v Karlovarském kraji totiž spočívá v nutnosti prověřit záměry na výstavbu VVE v navazující územně plánovací dokumentaci, např. v územním plánu spolu s prověřením posouzení vlivu na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů. Jedná se o připomenutí zákonné povinnosti, nikoliv o stanovení nové povinnosti.

52. Konečně pak odpůrce poukázal na skutečnost, že předmětné OOP již bylo podrobeno soudnímu přezkumu, při němž podle rozsudku NSS ze dne 19. 1. 2011, čj. 9 Ao 6/2010 - 78, obstálo.

III. Replika navrhovatelů

(Aktivní legitimace navrhovatelů)

53. V replice k vyjádření odpůrce navrhovatelé i s poukazem na rozsudek NSS ze dne 7. 10. 2011, čj. 6 Ao 5/2011 - 43, uvedli, že rozsah jejich námitek a připomínek k návrhu předmětného OOP nemá vliv na jejich aktivní procesní a věcnou legitimaci. Plochy pro VVE zahrnují nepatrné území odpůrce a nezahrnují území navrhovatele a). Odpůrce navíc v rozhodnutí o námitce navrhovatele a) a připomínce navrhovatele b) provedl odbornou úvahu, při níž vážil důležité veřejné zájmy a ochranu práva na samosprávu, resp. vlastnického práva navrhovatelů, ve vztahu k celému území kraje. Námitku i připomínku pak vypořádal shodně jako námitku obce Štědrá a připomínky Ing. P. Š. a České společnosti pro větrnou energii, jejíž připomínka se vztahovala k celému území odpůrce.

54. Navrhovatel a) má vzhledem k vhodnému větrnému potenciálu a konfiguraci terénu zájem vymezit ve svém územním plánu plochy pro větrné elektrárny, v čemž mu předmětné OOP brání. Tím zasahuje do jeho práva na samosprávu a tento navrhovatel nepovažoval zásah za důvodný ani ústavně přiměřený.

55. Navrhovatel b) je spoluvlastníkem (v SJM) pozemků v katastrálním území Čižebná, kde již provozuje čtyři větrné elektrárny, a dále pozemků v katastrálních územích Smrčí u Nového Kostela a Kopanina, kde navrhuje umístit další větrné elektrárny. Záměr větrné elektrárny v katastrálním území Opatov u Lubů již oznámil do procesu posuzování vlivů na životní prostředí. Napadené části předmětného OOP tomuto navrhovateli zcela znemožňují realizovat jeho podnikatelské záměry. Takové zmaření legitimně plánovaného způsobu využití pozemků navrhovatel b) považoval za nedůvodný a ústavně nepřiměřený zásah do vlastnického práva.

56. Pokud odpůrce odkázal na rozsudek NSS čj. 7 Ao 2/2011 - 127, navrhovatelé podotkli, že tak učinil ve vztahu k názoru odpůrce v dané věci, který při soudním přezkumu neobstál. Navrhovatelé pak byli přesvědčeni, že regulace VVE v předmětném OOP je obdobně kategorická, nepodmíněná, a proto nezákonná, jako byla zrušená regulace ve věci rozhodnuté soudem pod čj. 7 Ao 2/2011 - 127.

(Věcná působnost k regulaci VVE)

57. Dovodil-li odpůrce právo regulovat plochy pro VVE z § 18 odst. 4 stavebního zákona, navrhovatelé zdůraznili, že se jedná o programová ustanovení zákona deklarující zájem na ochraně krajiny, ale nestanovící, jakým způsobem a za jakých podmínek. Aplikační přednost má jako zvláštní předpis zákon o ochraně přírody.

58. Zásady územního rozvoje mají podle navrhovatelů určovat základní mantinely vymezující mj. hodnoty kraje z hlediska ochrany krajiny a cíle a doporučení pro plánování a usměrňování územních podmínek ochrany a rozvoje těchto hodnot, vymezení požadavků na uspořádání a využití území nebo stanovení úkolů pro územní plánování obcí a jejich koordinaci. Tyto nástroje však nemohou vést k praktickému zákazu vymezovat plochy pro VVE s výjimkou nepatrného území, jak učinil odpůrce. Navrhovatelé zdůraznili, že žádný z krajů v České republice, s výjimkou odpůrce, nevymezil v rámci zásad územního rozvoje plochy nadmístního významu pro větrné elektrárny.

59. Navrhovatelé připomněli i možnost orgánů kraje regulovat možnost umisťování VVE na území jednotlivých obcí prostřednictvím vyhodnocení vlivů územního plánu na životní prostředí a při posuzování souladu návrhu územního plánu s ohledem na širší územní vztahy podle § 51 stavebního zákona. Orgány kraje mohou regulovat rozvoj větrných elektráren na svém území také při posuzování vlivů na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů, s ohledem na možnou kumulaci záměrů větrných elektráren. V té souvislosti navrhovatelé poukázali na to, že krajský úřad odpůrce (navrhovatelé zřejmě písařskou chybou uvedli Krajský úřad Ústeckého kraje) takovou regulaci záměrů větrných elektráren oznámených do procesu EIA provádí, kdy v daném kraji bylo v letech 2002 až 2010 oznámeno celkem 109,9 MW výkonu ve větrných elektrárnách, ale pouze 52,5 MW obdrželo souhlasné stanovisko EIA a pouze 32,5 MW ohlášených záměrů větrných elektráren bylo realizováno.

60. Pokud odpůrce popsal způsob, jakým dospěl k vymezení ploch pro VVE, navrhovatelé jej považovali za subjektivní, věcně nesprávný a nezákonný. Bez znalosti konkrétních parametrů určitého záměru nelze dovodit, že bude mít negativní vliv na „území přírodních hodnot“. Taková území nemohou být absolutně a bezpodmínečně chráněna před výstavbou větrných elektráren tak, aby nebylo možné v rámci povolovacích procedur např. podle zákona o ochraně přírody posoudit daný záměr, případně udělit souhlas k jeho realizaci. V této souvislosti navrhovatelé poukázali i na metodický dokument Evropské komise z října 2010 Wind energy developments and Natura 2000, ze kterého dovodili, že ani v oblasti Natura 2000 není umístění větrných elektráren automaticky vyloučeno. Evropská komise tak k rozvoji větrné energetiky uplatňuje jiný přístup než odpůrce, který restriktivně reguluje možnost umístění VVE a ploch pro ně i v oblastech, které nepodléhají žádné zvláštní ochraně přírody, krajiny, civilizačních, historických nebo jiných hodnot.

(Závaznost metodických pokynů Ministerstva životního prostředí)

61. Dále navrhovatelé s poukazem na rozsudky NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005 - 90, a ze dne 22. 4. 2009, čj. 2 As 77/2008 - 139, připomněli závaznost metodických pokynů a návodů jako interních normativních směrnic. Tvrdili přitom, že krajský úřad odpůrce jako orgán územního plánování nerespektoval Metodický pokyn

Ministerstva životního prostředí k vybraným aspektům postupu orgánů ochrany přírody při vydávání souhlasu podle § 12 a případných dalších rozhodnutí dle zákona č. 114/1992 Sb., které souvisí s umísťováním staveb vysokých větrných elektráren (Věstník MŽP, červen 2005, částka 6), ani Metodický návod Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny (Věstník MŽP, listopad 2009, částka 11). Metodický návod rozlišuje formou preventivní studie tři zóny vhodnosti pro výstavbu VVE, přičemž ani v území nevhodném pro výstavbu VVE není výstavba v povolovacím procesu vyloučena apriorně. Odpůrce však na drtivé většině svého území apriorně zakázal vymezovat plochy pro výstavbu VVE, a nenechal tak orgánům veřejné správy prostor pro správní uvážení, zda a nakolik je stavba VVE způsobilá snížit či změnit krajinný ráz nebo ohrozit jiné veřejné zájmy.

(Neproporcionální míra regulace ploch pro VVE)

62. Navrhovatelé požádali také o provedení důkazu Analýzou regulace větrných elektráren na území Karlovarského kraje, zpracovanou Ústavem geoniky AV ČR v. v. i., Oddělením environmentální geografie. Podle této analýzy zabírají plochy s potenciálně či podmíněně možnou lokalizací VVE podle předmětného OOP pouze 0,52 % celkové rozlohy Karlovarského kraje. Celých 98,84 % ploch s vhodným větrným potenciálem (což představuje 33,11 % rozlohy kraje) se podle předmětného OOP nachází v územích nevhodných pro lokalizaci VVE. Území kraje, na kterém by podle ZÚR KK bylo teoreticky možné umístit VVE (tj. z hlediska větrného potenciálu a vymezení předmětného OOP) tak zaujímá pouze 0,39 % rozlohy Karlovarského kraje. Zároveň odpůrce uvedl, že se jedná o plochy k prověření ve smyslu, že obce mají možnost plochy pro VVE ve svých územních plánech vůbec nevymezit. Podle navrhovatelů se tak rozloha území odpůrce, na které by bylo prakticky možné umístit větrné elektrárny, limitně blíží nule, resp. absolutnímu zákazu umísťování VVE. V této souvislosti navrhovatelé znovu odkázali na rozsudek NSS čj. 7 Ao 2/2011 - 127.

(Plochy nadmístního významu)

63. Navrhovatelé byli přes vyjádření odpůrce nadále přesvědčeni, že větrné elektrárny, resp. plochy pro ně, nelze považovat za plochy nadmístního významu. Pokud odpůrce vyšel z předpokladu, že se větrné elektrárny umísťují zásadně ve skupinách, navrhovatelé jej zpochybnili a poukázali např. na záměr navrhovatele b) k výstavbě větrné elektrárny v Opatově u Lubů, který počítá s výstavbou jedné větrné elektrárny (resp. jednoho stožáru). Ze skutečnosti, že je větrná elektrárna vysoká, bliká, a její listy se točí, což je viditelné i z okolních obcí, nelze podle navrhovatelů dovodit, že je tím skutečně, vážně a podstatně ovlivněno území sousední obce či obcí.

64. Navrhovatelé připustili nadmístní význam ploch pro VVE pouze ve výjimečných případech rozsáhlých větrných parků o desítkách až stovkách jednotek VVE. Zároveň však zdůraznili, že zdejší největší větrný park Kryštofovy Hamry – Přísečnice v Ústeckém kraji má pouze 21 kusů VVE a rozkládá se na území jen dvou obcí.

65. Navrhovatelé trvali na tom, že zákonodárce záměrně rozlišil plochy nadmístního významu na jedné straně a záležitosti nadmístního významu na straně druhé. Pokud by plochy pro VVE byly vždy považovány za plochy nadmístního významu, mohl by

odpůrce (či jakýkoli jiný kraj) účinně zakázat umísťování větrných elektráren tak, že by pro ně žádné plochy v zásadách územního rozvoje nevymezil. Takový postup by byl podle navrhovatelů nezákonný a zasahoval by do ústavně zaručeného práva na samosprávu obcí a vlastnického práva osob, které připravují realizaci VVE na svých pozemcích. V této souvislosti navrhovatelé odkázali na rozsudky NSS čj. 1 Ao 1/2009 - 185 a čj. 7 Ao 2/2011 - 127.

(Prověření ploch pro VVE v rámci územního plánu obce)

66. I v tomto bodě navrhovatelé setrvali na své původní argumentaci. Doplnili, že odpůrce v bodě 2.6.3 ZÚR KK nesprávně a nejednoznačně vymezil plochy a koridory, jestliže stanovil plochy pro VVE k „*podrobnějšímu prověření možností využití větrné energie*". K prověření určitých ploch totiž slouží územní studie (§ 36 odst. 2 stavebního zákona), příp. územní rezervy (§ 36 odst. 1 téhož zákona). Pokud chtěl odpůrce plochy pro VVE v určitých lokalitách podmínečně vymezit, měl stanovit, že prověření změn jejich využití územní studií je podmínkou pro rozhodování.

67. K tvrzení odpůrce, že podrobnější prověření proběhne v rámci zapracování ploch do územního plánu, navrhovatelé namítli, že není v kompetenci obce rozhodnout, zda ve svém územním plánu vymezí plochu nadmístního významu zanesenou do ZÚR. Opačný postup by totiž zjevně popíral principy a hierarchii územního plánování. Napadená úprava ploch pro VVE v ZÚR KK je proto podle navrhovatelů vnitřně rozporná.

(Vyhodnocení vlivů na životní prostředí)

68. Navrhovatelé trvali na svém původním tvrzení, že vyhodnocení vlivů ZÚR KK na životní prostředí obsahuje řadu nepravdivých a zavádějících informací. Nesouhlasili především se závěrem, který VVE hodnotí jako záměry s výrazným negativním vlivem. Navrhovatelé naopak tvrdili, že přímé vlivy na životní prostředí a veřejné zdraví jsou především úzce lokální a ani ty nejsou nikterak závažné, jinak by ani VVE nemohly být povoleny. O tomto závěru svědčí i to, že VVE jsou zařazeny do kategorie podléhající pouze zjišťovacímu řízení podle zákona o posuzování vlivů. Pokud by VVE výrazně narušovaly faktory pohody, jak tvrdí vyhodnocení vlivů, nemohla by být z obdobných důvodů na území Karlovarského kraje umístěna většina rušivých záměrů, jako jsou silniční komunikace, výrobní závody, uhelné elektrárny apod.

69. K tvrzení o významném negativním ovlivnění rekreačně a turisticky atraktivních území navrhovatelé namítali, že mnohé zahraniční průzkumy prokazují, že většina dotázaných turistů vnímá přítomnost větrných elektráren v krajině neutrálně nebo pozitivně (viz Frantál, B. Kunc, J. Hodnocení potencionálního vlivu výstavby větrných elektráren na územní rozvoj cestovního ruchu: příklad rekreační oblasti Slezská Harta).

70. Navrhovatelé dodali, že otázka nespolehlivosti dodávek energie z VVE a nutnost jistit dodávky záložním zdrojem není ve vyhodnocení vlivů popsána konzistentním a správným způsobem.

(Nedostatky odůvodnění ZÚR KK)

71. Navrhovatelé setrvali na svém původním stanovisku, že odůvodnění ZÚR KK je ve vztahu k regulaci VVE nedostatečné, věcně nesprávné a neodpovídá požadavkům

§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu. Tento nedostatek způsobuje nepřezkoumatelnost ZÚR KK. Navrhovatelé zdůraznili, že odůvodnění nesměřuje k podstatě podaných připomínek a nedává dostatečnou odpověď, jaké byly skutečně důvody přijetí takové regulace.

(Návrh na přiznání nákladů řízení)

72. Závěrem navrhovatelé požádali s poukazem na rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2011, čj. 5 Ao 5/2011 - 27, o přiznání nákladů řízení, jejichž celkovou výši vyčíslili na 25 120 Kč.

IV. Vyjádření navrhovatelů k doplnění podkladů ze strany odpůrce

(Vyhodnocení vlivů na životní prostředí)

73. Navrhovatelé úvodem zdůraznili, že vyhodnocení vlivů konceptu řešení územního plánu velkého územního celku Karlovarského kraje na životní prostředí (dále jen „dokumentace SEA“) proběhlo v době před účinností nového stavebního zákona. Připomněli také svou dřívější argumentaci, že dokumentace SEA obsahovala řadu nesprávných a zavádějících údajů.

74. Navrhovatelé s odkazem na dokumentaci SEA (kapitolu D.1.1. Hodnocení dle jednotlivých složek) namítli, že na základě konstatování o vysoké problematičnosti větrných elektráren, jejich potenciální kolizi s prioritními cíli a zařazení mezi záměry mající významný vliv na jednotlivé složky životního prostředí nelze řádně dojít k závěru, že problematické lokality pro VVE je nutno vyloučit a nezahrnout do dalšího procesu schvalování ZÚR KK. Po prostudování dokumentace SEA navrhovatelé shledali, že jiné potenciálně problematické záměry vyloučeny nebyly, a naopak byly posléze do ZÚR KK zahrnuty. V tom navrhovatelé spatřovali diskriminační přístup odpůrce ve vztahu k VVE.

75. Podle navrhovatelů způsob, který odpůrce v napadené části ZÚR KK zvolil pro rozhodování o přípustnosti konkrétních staveb, trpí z věcného hlediska značnou mírou nepřesnosti, což výslovně přiznali i zpracovatelé dokumentace SEA. O přípustnosti konkrétních záměrů VVE je třeba rozhodovat v rámci povolovacích procesů, které k tomuto účelu stanoví právní předpisy. Absolutní zákaz vymezit plochy pro VVE mimo území uvedená v ZÚR KK však zcela znemožnil možnost detailního posouzení vlivů konkrétních záměrů VVE prostřednictvím orgánů ochrany přírody a krajiny.

76. Navrhovatelé měli dále za to, že vyhodnocení SEA neproběhlo ve vztahu k VVE věcně správně, neboť bylo zvažováno pouze 40 maloplošných lokalit, nikoliv celé území kraje, které je z hlediska větrného potenciálu pro výstavbu VVE vhodné. Navrhovatelé odkázali na mapové podklady pro dokumentaci SEA, v nichž jsou plochy pro VVE apriorně hodnoceny jako problémové. Podle mapového podkladu „Navrhované referenční plochy pro větrné elektrárny“ do vymezených lokalit v okolí Nového Kostela [což jsou záměry navrhovatele b)] nezasahuje žádná z vymezených ploch, ani „krajinné segmenty vysoké přírodní hodnoty a zvýšeného významu ochrany přírody“, přesto byly tyto plochy vyhodnoceny jako vysoce problémové, a z tohoto důvodu vyloučeny z dalšího posuzování v rámci ZÚR KK. Mapové podklady rovněž vymezily v pěti případech území o poloměru

10 km od lázeňských měst, v němž je umístění VVE zcela znemožněno. Stanovení takto široké odstupové hranice považovali navrhovatelé za svévolné.

77. Navrhovatelé dále poukázali na přílohu č. 2 k dokumentaci SEA s názvem „Zhodnocení krajinného rázu na území Karlovarského kraje“, která dělí území kraje do 5 kategorií podle stupně ochrany. Zdůraznili, že i přes rozčlenění celého území do zmíněných kategorií, bylo hodnoceno pouze 40 maloplošných území, z nichž většina byla následně v rámci hodnocení SEA vyloučena. Autoři hodnocení krajinného rázu navíc sami poukázali na mnohé metodické nedostatečnosti, subjektivitu, nedostatečnou exaktnost zpracování či formalističnost použitého hodnocení území kraje z hlediska krajinného rázu.

78. Ze zhodnocení krajinného rázu vyplývá, že se v kategoriích 3 až 5 (střední až nejnižší ochrana) nachází 67 % území kraje, proto podle navrhovatelů není důvodné větrné elektrárny *a priori* zakázat na téměř 2/3 území, které nedisponují vysokou hodnotou krajinného rázu. Z doložené analýzy Ústavu geoniky Akademie věd ČR přitom vyplývá, že území s vhodným větrným potenciálem zasahuje (vyjma území s nižší ochranou) kategorie 2 a 3, tedy území, na nichž by bylo přinejmenším možné zvážit konkrétní záměr umístění VVE. Navrhovatelé proto namítali, že ZÚR KK jsou rozporné se zákonem a neproporcionální, protože absolutně zakazují vymezovat plochy pro VVE mimo plochy v nich vymezené.

79. Navrhovatelé dále uvedli, že se lokality pro zvažované umístění VVE navrhovatele b) nacházejí na základě výše uvedené kategorizace na rozhraní střední a vysoké ochrany krajinného rázu. Do stejné kategorie patří také již existující VVE navrhovatele b) v lokalitě Čižebná. Navrhovatelé připustili, že zvažované lokality se nacházejí v oblasti přírodního parku, přesto byli přesvědčeni, že ani tato skutečnost neodůvodňuje apriorní vyloučení VVE. V této souvislosti odkázali na hodnocení krajinného rázu v dokumentaci SEA a uvedli některé příklady již existujících VVE, které jsou na území přírodního parku umístěny a které získaly od odpůrce (tj. Krajského úřadu Karlovarského kraje) souhlasné stanovisko k zásahu do krajinného rázu i další povolení nutná k umístění a provozu stavby.

(Vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj)

80. Navrhovatelé uvedli, že vymezení ploch pro VVE bezprostředně souvisí s udržitelným rozvojem území. V případě VVE se jedná o aktivitu, která je provozována ve veřejném zájmu podle zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů. Vyhodnocení vlivu ZÚR KK na udržitelný rozvoj podle navrhovatelů zohledňuje otázku větrných elektráren nedostatečně. Zmiňuje se o nich pouze jako o hrozbě pro ztrátu a poničení krajinného rázu, a naopak pomíjí, že jsou příležitostí pro využívání obnovitelných zdrojů energie. Větrná energie má být podle zákona č. 180/2005 Sb. podporována. Navrhovatelé dále poukázali na směrnici 2001/77/ES o podpoře elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou, na sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Obnovitelná energie: na cestě ke splnění cíle pro rok 2020 [KOM(2011) 31 v konečném znění] a na směrnici 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES. Navrhovatelé uzavřeli, že

výstavba větrných elektráren nemusí mít negativní vliv na krajinu a jiné hodnoty, lze ji naopak vnímat jako symbol udržitelného rozvoje a ochrany přírody.

V. Doplnění vyjádření navrhovatelů

(Záležitosti a plochy nadmístního významu)

81. Navrhovatelé v doplnění svého vyjádření polemizovali se závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným v rozsudku 7 Ao 2/2011 - 127, že stavby VVE mají nadmístní význam, resp. že jsou záležitostmi nadmístního významu. Nejvyšší správní soud podle nich jednoznačně neuvedl, že jde o záležitosti nadmístního významu ve smyslu stavebního zákona. Navrhovatelé byli proto přesvědčeni, že stavby VVE nelze *a priori* považovat za stavby, příp. plochy nadmístního významu jen z důvodu jejich viditelnosti či dopadu na krajinný ráz. Připustili, že vizuální dopad VVE je jejich významnou charakteristikou, nesouhlasili však s tím, že by se z výšky a potenciální viditelnosti stavby dalo dovodit, že by taková stavba svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivnila území více obcí. Obdobná logika by vedla k absurdnímu závěru, že stavba VVE by měla republikový význam, pokud by vizuálně zasahovala do sousedního kraje. Stavby VVE jsou svým dopadem na krajinný ráz a svou viditelností podobné stavbám výškových domů, vysílačů, komínů či velkým průmyslovým objektům. Tyto stavby podléhají v praxi výlučné regulaci v rámci územního plánu obce.

82. Pokud by byl přijat závěr, že plochy mají nadmístní význam jen proto, že jsou v územně plánovací dokumentaci vymezeny pro stavby nadmístního významu, došlo by k neústavnímu zásahu ze strany orgánů krajů do práva na samosprávu obcí a zásahu do práv navrhovatelů. Tímto způsobem by do výlučné působnosti kraje byly „svěřeny“ mnohé záměry lokálního či místního významu. V této souvislosti navrhovatelé poukázali na to, že v případě záměru umístit konkrétní záměr v obci má žadatel (stavebník či investor) právo požádat obec o vymezení příslušné plochy v územním plánu. Obdobné právo či možnost však neexistuje ve vztahu k orgánům kraje a nelze předpokládat, že by orgány kraje aktualizovaly zásady územního rozvoje na základě požadavku žadatele. Dalším důsledkem by byl faktický zákaz umisťování VVE v krajích, jejichž politickým cílem je omezit nebo nepřipustit umisťování VVE na svém území.

VI. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

83. Nejvyšší správní soud především připomíná, že byl podle § 101c s. ř. s., ve znění účinném do 31. 12. 2011, věcně příslušným k řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Uvedené ustanovení bylo bez náhrady zrušeno zákonem č. 303/2011 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2012. K rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je tak v souladu s obecným ustanovením § 7 odst. 1 s. ř. s. nadále věcně příslušný krajský soud. V souladu s přechodnými ustanoveními k zákonu č. 303/2011 Sb. se však řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle dosavadních právních předpisů. Nejvyšší správní

soud je proto věcně příslušným i k rozhodnutí o návrhu v této věci, který mu byl doručen dne 22. 12. 2011.

84. Navrhovatelé i odpůrce výslovně souhlasili s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Soud proto v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez jednání.

85. Soud se nejprve zabýval tím, zda je návrh přípustný, resp. zda byly splněny podmínky řízení. Těmi jsou především existence předmětu řízení, tj. opatření obecné povahy, aktivní legitimace navrhovatelů a formulace závěrečného petitu, vše v souladu s podmínkami vyplývajícími z § 101a s. ř. s.

86. O existenci předmětu řízení soud nepochyboval, přičemž v odůvodnění uvedeného závěru plně odkazuje na svůj rozsudek ze dne 19. 1. 2011, čj. 9 Ao 6/2010 - 78. V jeho rámci se totiž soud zabýval stejným opatřením obecné povahy jako v nyní posuzované věci, existenci předmětu řízení pak rozebral v bodu IV. a) předmětného rozsudku. Pouze na okraj přitom soud doplňuje, že toto rozhodnutí nezaložilo překážku věci rozhodnuté ve vztahu k nyní posuzované věci (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009 - 120, příp. obdobně rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, čj. 4 Ao 3/2011 - 103).

87. Aktivní procesní legitimace navrhovatele a) vyplývá z § 101a odst. 3 s. ř. s. Navrhovatel b) pak tvrdil, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech, protože hodlal na svých pozemcích umístit větrné elektrárny, což mu ZÚR KK znemožnily. Výpisy z katastru nemovitostí navrhovatel b) prokázal, že je v rámci SJM s manželkou O. K. vlastníkem pozemků p. č. 130/1, 136 a 176 v obci Nový Kostel, k. ú. Čižebná, p. č. 171/1 v obci Nový Kostel, k. ú. Smrčí u Nového Kostela, p. č. 241/1, 360/1, 369, 412, 421 v obci Nový Kostel, k. ú. Kopanina, a p. č. 1554/1 v obci Luby, k. ú. Opatov u Lubů. Tvrzené dotčení práv navrhovatele b) je proto možné (srov. také usnesení NSS ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006 - 62) a jeho aktivní procesní legitimace je v souladu s § 101a odst. 1 s. ř. s. dána. Oba navrhovatelé se navíc aktivně účastnili procesu přijímání opatření obecné povahy a z jejich tvrzení i ze spisů předložených odpůrcem vyplývá, že navrhovatel a) uplatnil k návrhu ZÚR KK námitku a navrhovatel b) připomínku. Tyto úvahy soudu týkající se aktivní procesní legitimace navrhovatelů však směřují k věcné projednatelnosti návrhu a netýkají se jeho věcné důvodnosti.

88. Formulace petitu, jímž se navrhovatelé domáhají zrušení konkrétně vymezených částí ZÚR KK je pak rovněž v souladu s požadavky § 101a odst. 1 s. ř. s. (srov. také rozsudek NSS ze dne 28. 3. 2008, čj. 2 Ao 1/2008 - 51).

89. Dále soud přezkoumal napadené OOP standardním způsobem (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), přičemž vyšel především z námitek navrhovatelů.

Rozpor obsahu ZÚR KK se zákonem

(Záležitosti a plochy nadmístního významu)

90. Jakkoliv navrhovatelé s ohledem na judikaturu soudu přiznali větrným elektrárnám nadmístní význam, trvali na rozlišení záležitostí nadmístního významu a ploch nadmístního významu. Zároveň však s odkazem na rozsudek NSS čj. 1 Ao 1/2009 - 185 fakticky zpochybnili i existenci nadmístního významu jako takového, protože podle nich ze samotné povahy větrných elektráren nelze dovodit, že jimi může dojít ke skutečnému zásahu nebo podstatnému ovlivnění území více obcí.

91. Argumentace navrhovatelů v této části, stejně jako v navazující úvaze o podmíněnosti územní studií, fakticky směřuje ke snaze o přesunutí územního plánování ve vztahu k větrným elektrárnám z kompetence kraje do kompetence obcí. Třebaže navrhovatelé připouštějí možnost odpůrce regulovat „jistým způsobem" umisťování větrných elektráren, jejich argumentace směřuje k jejímu praktickému vyloučení, resp. podstatnému omezení. Soud ovšem neshledal tuto argumentaci navrhovatelů důvodnou.

92. Především je třeba uvést, že posuzování větrných elektráren jako záležitostí nadmístního významu odpovídá ustálené judikatuře soudu a lze se s ním setkat prakticky ve všech rozsudcích, které se dotýkaly opatření obecné povahy a větrných elektráren (srov. rozsudky NSS ze dne 3. 7. 2009, čj. 5 Ao 1/2009 - 186, ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010 - 48, a ze dne 16. 6. 2011, čj. 7 Ao 2/2011 - 127). Zároveň soud odkazuje na zmíněné rozsudky v podrobnostech týkajících se důvodů, pro něž je třeba přiznat větrným elektrárnám nadmístní význam. Argumentace navrhovatelů tuto prejudikaturu v zásadě nezpochybnila a soud ani v nyní posuzované věci neshledal důvodu, aby se od svých starších rozhodnutí, byť i cestou podle § 17 odst. 1 s. ř. s., odchýlil.

93. Nad důvody vyplývající z prejudikatury, týkající se především vlivu větrných elektráren na krajinu, soud doplňuje i důvody naznačené odpůrcem ve vyjádření k návrhu, totiž zejména skutečnost, že umístění větrné elektrárny souvisí s výrobou elektrické energie pro celostátní elektrizační soustavu, nikoliv pouze pro obec, na jejímž území je elektrárna umístěna. Za významné přitom soud považuje to, že s umísťováním větrných elektráren mohou souviset další zásahy do krajiny, bez jakýchkoliv pochybností ovlivňující území více obcí, totiž řešení kapacity distribučních sítí. Ostatně, tato skutečnost vyplývá z důkazu předloženého samotnými navrhovateli – Odhadu realizovatelného potenciálu větrné energie na území ČR, zpracovaného Ústavem fyziky atmosféry AV ČR, v. v. i. Akademie věd ČR, ze dne 15. 2. 2008. Z jeho bodu 2.3 lze citovat: „*S nástupem větrné energetiky se však objevil napjatý vztah mezi stávající kapacitou distribučních sítí a objemem vyrobené energie z VTE v regionech s vysokým potenciálem větrné energie. Jako modelový příklad lze uvést vrcholové partie Krušných hor, kde distribuční sítě 22 kV byly dimenzovány pro nízké zatížení v řídce osídlené a prakticky neprůmyslové oblasti. … Bude-li celospolečenský zájem využít ve větší míře energii z větru v regionech s nejvyšším větrným potenciálem, bude v těchto oblastech nutné posílit stávající sítě, případně vybudovat sítě nové.*"

94. Soud proto v nejmenším nepochyboval o tom, že stavba větrných elektráren nejen přímými, především vizuálními dopady na krajinu, jak dovodila starší judikatura, ale i zprostředkovanými vlivy souvisejícími s jejich provozem, zpravidla podstatně, skutečně a významně ovlivňuje území přesahující území obce, na němž je elektrárna umístěna. Zásady územního rozvoje, které v souladu s § 36 odst. 3 stavebního zákona v nadmístních souvislostech území kraje zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního

plánování v souladu s politikou územního rozvoje, určují strategii pro jejich naplňování a koordinují územně plánovací činnost obcí, pak nepochybně představují odpovídající nástroj k regulaci větrných elektráren a koordinaci jejich umisťování na území celého kraje. Tato regulace samozřejmě zpravidla bude dále zpřesněna územními plány jednotlivých obcí. To však nevylučuje nepochybnou kompetenci kraje k regulaci větrných elektráren v míře abstrakce odpovídající zásadám územního rozvoje a za současného respektování základních principů této regulace, jak jsou popsány např. v rozsudku NSS čj. 7 Ao 2/2011 - 127.

95. Soud nepřisvědčil navrhovatelům ani v názoru, že od regulace větrných elektráren jako záležitostí nadmístního významu musí být odděleny plochy pro jejich umisťování, resp. že tyto plochy nelze považovat za plochy nadmístního významu. Z judikatury soudu lze dovodit, že existuje souvislost mezi nadmístním významem takto označené plochy a využitím, k němuž je taková plocha určena. Jinými slovy, ne vždy musí mít plocha označená jako plocha nadmístního významu takový význam sama o sobě, ale může jej získávat i nadmístním významem svého plánovaného využití.

96. Závěr, že nadmístní význam plochy ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona může být dán nejen charakterem plochy samotné, ale zejména jejím využitím, které se odvíjí od jejího funkčního určení, můžeme nalézt např. v rozsudku NSS čj. 1 Ao 1/2009 - 185. Obdobně v rozsudku ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010 - 644, soud dovodil nadmístní význam plochy ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona nikoliv z povahy plochy samotné, ale ze skutečnosti, že stavby, které mohly být na daných plochách v souladu s přezkoumávaným opatřením obecné povahy umístěny, byly s to ovlivnit území více obcí, resp. městských částí. V rozsudku ze dne 2. 2. 2011, čj. 6 Ao 6/2010 - 103, soud odkázal i na důvodovou zprávu ke stavebnímu zákonu (srov. Poslanecká sněmovna, tisk č. 998 z roku 2005, dostupný na www.psp.cz), podle níž mj. „*Zásady územního rozvoje vymezují plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby nadmístního významu* ...“. V souladu s tím pak § 36 stavebního zákona nejen ukládá zásadám územního rozvoje, aby vymezily plochy nadmístního významu, ale také to, aby stanovily požadavky na jejich využití.

97. Soud, který v souladu se svou ustálenou judikaturou nepochyboval o nadmístním charakteru větrných elektráren, proto uzavřel, že odpůrce mohl po právu označit plochy určené zásadami územního rozvoje pro stavbu větrných elektráren jako plochy nadmístního významu. Poukaz navrhovatelů na znění § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona a na § 5 odst. 3 a 4 téhož předpisu navíc nebyl případný. Prvně zmíněné ustanovení má definiční charakter a vymezuje základní pojmy, druhé ustanovení je obsaženo v kompetenční části a vymezuje působnost ve věcech územního plánování.

98. Pokud navrhovatelé vytkli odpůrci, že vymezil konkrétní plochy nadmístního významu jako jediné vhodné pro stavbu vysokých větrných elektráren, soud jim nedal za pravdu. Především soud připomíná, že v souladu s jeho předchozí argumentací odpůrce byl oprávněn vymezit plochy nadmístního významu, na nichž připustil stavbu vysokých větrných elektráren. Jinou otázkou je vhodnost takto zvoleného vymezení a to, zda obstojí vzhledem k judikatuře soudu (srov. rozsudek čj. 7 Ao 2/2011 - 127). Vymezení konkrétních ploch nadmístního významu způsobem, jaký učinil odpůrce, je totiž ze své

podstaty poměrně restriktivní, a klade proto zvýšené nároky na odůvodnění předmětného OOP. Tomu, zda ZÚR KK obstály i z hlediska odůvodnění této přísné regulace a poměru mezi plochami, na nichž posuzovaná aktivita je či není možná, se soud věnuje v další části rozsudku. Samotná skutečnost, že odpůrce vymezil konkrétní plochy pro dané využití, však k nezákonnosti ZÚR KK nevedla.

99. Soud nepřehlédl, že se argumentace navrhovatelů k vymezení VVE jako záležitostí nadmístního významu v jednotlivých podáních navrhovatelů vyvíjela. V replice k vyjádření odpůrce tak navrhovatelé přiznávali VVE nadmístní charakter, ale oproti návrhu ještě více zdůrazňovali negativní důsledky toho, kdyby byly související plochy označeny za plochy nadmístního významu. Poukázali i na to, že by takový přístup ponechal „*na libovůli orgánů kraje, zda vůbec či případně v jakém rozsahu ve svých zásadách územního rozvoje vymezí plochy a koridory pro větrné elektrárny*". To navrhovatelé posléze zopakovali v doplnění své repliky, kdy navíc zpochybnili vymezení VVE jako záležitostí nadmístního významu v dosavadní judikatuře soudu. Tvrdili totiž, že v rámci této judikatury soud jednoznačně neuvedl, že se jedná o nadmístní prvek, resp. stavby nadmístního významu, ve smyslu stavebního zákona.

100. Ani takto doplněná, příp. změněná, argumentace však nemohla zvrátit dosavadní závěry soudu. Námitka, že soud v dosavadních rozhodnutích týkajících se větrných elektráren hovořil o záležitostech nadmístního významu v jakémsi obecném slova smyslu, byla zcela účelová. Z kontextu jednotlivých rozhodnutí týkajících se větrných elektráren je bez jakýchkoliv pochybností zřejmé, že soud považoval větrné elektrárny za záležitosti nadmístního významu právě ve smyslu stavebního zákona. Pokud pak stěžovatelé poukázali na možnou nečinnost kraje při vymezení ploch pro VVE v rámci zásad územního rozvoje, soud je nucen konstatovat limity svých pravomocí. Ty mu umožňují pouze zrušit opatření obecné povahy nebo jeho část, nikoliv však zavázat příslušný orgán k vydání aktu určitého obsahu. Soud neshledal důvodu, aby na tomto místě spekulativně uvažoval, jaký postup by měly dotčené osoby použít v případě, kdy se zásady územního rozvoje nezabývají záležitostmi nadmístního významu, jež by podle těchto osob měly být v zásadách obsaženy.

(Podmíněnost územní studií)

101. Navrhovatelé se domnívali, že na rozdíl od vymezení ploch pro umisťování VVE jako ploch nadmístního významu by bylo zákonné podmínit možnost umístění VVE územní studií. Zároveň předmětnému OOP vytkli zmatečnost s tím, že stanoví plochy k podrobnějšímu prověření možností využití větrné energie, ale nestanoví, zda se tak má stát územní studií. Odpůrce naopak zdůraznil, že se nejedná o požadavek zpracování územní studie, ale o prověření při zpracovávání územních plánů, které umožňuje obcím vůbec nevymezit ve svých územních plánech plochy pro VVE, příp. upravit jejich rozsah.

102. Soud dal především navrhovatelům za pravdu, že stavební zákon hovoří u zásad územního rozvoje o prověření pouze v souvislosti s územní rezervou (§ 36 odst. 1) nebo územní studií (§ 36 odst. 2).

103. Pokud odpůrce poukázal k vymezení pojmu „prověření" na jinou část ZÚR KK, nebyla jeho argumentace přesvědčivá. Podle odpůrcem zmíněné textové části předmětného

OOP „*h. Stanovení požadavků nadmístního významu na koordinaci územně plánovací činnosti obcí a na řešení v územně plánovací dokumentaci obcí, zejména s přihlédnutím k podmínkám obnovy a rozvoje sídelní struktury*“, Podle bodu 3. „*V územních plánech bude zpřesněno vymezení významných ploch a koridorů nadmístního významu vymezených v Zásadách územního rozvoje Karlovarského kraje. Na hranicích obcí musí být zajištěna návaznost ploch a koridorů. Při pořizování a vydávání územních plánů i při ostatní územně plánovací činnosti musí být dodrženy podmínky stanovené v ZÚR KK pro využití těchto ploch a koridorů: ... 3.3 plochy a koridory veřejné infrastruktury v rozsahu stanovené koncepce a vymezených ploch a koridorů pro veřejně prospěšné stavby – viz kap. D.02.2, g.01*“. Z této části nelze nijak dovodit, že by obcím měla být ponechána možnost vůbec nezařadit do svých územních plánů plochy nadmístního významu vymezené ZÚR KK.

104. Pokud navíc odpůrce zvolil v rámci ZÚR KK pro regulaci VVE vymezení konkrétních ploch nadmístního významu v grafické části, namísto obecnější regulace pouze v textové části, nelze z žádného zákonného ustanovení dovodit jeho možnost přenést na obce pravomoc nerespektovat takto konkrétně vymezené plochy nadmístního významu.

105. Soud proto uzavřel, že ZÚR KK jsou v odpovídající části d.02.2, bodu 2.6.3 nezákonné, protože nemohly přenést na obce možnost „prověření“ a nerespektování ploch nadmístního významu konkrétně vymezených v ZÚR KK.

Porušení principu subsidiarity a neproporcionální zásah do práv navrhovatelů

106. Navrhovatelé namítli porušení principu proporcionality a subsidiarity s tím, že ZÚR KK fakticky zamezují výstavbě VVE na více než 99 % území odpůrce. Odpůrce naopak poukázal na svou pravomoc regulovat výstavbu VVE na svém území a zdůraznil, že dbá o všechny pilíře udržitelného rozvoje, tedy nejen o hospodářský rozvoj, ale také o životní prostředí a soudržnost společenství obyvatel.

107. Soud v této souvislosti především připomíná svůj rozsudek čj. 7 Ao 2/2012 - 127, podle kterého kraj může stanovovat pravidla pro umisťování VVE, která stavbu VVE v určitých lokalitách úplně vyloučí. „*Taková pravidla však zásadně nemohou být kategorická, nepodmíněná a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajiny. Konkrétních lokalit se regulace musí týkat pro jejich specifický charakter, který je v poměrech české a středoevropské krajiny ... 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 přípustnosti regulace pak musí u konkrétních lokalit odpovídat cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny.*“ V podrobnostech soud odkazuje na citovaný rozsudek.

108. V nyní posuzované věci je nepodmíněnost a bezvýhradnost regulace dána především tím, že textová část ZÚR KK kategoricky zakazuje umisťovat VVE mimo plochy vymezené v grafické části. Ty jsou pak vymezeny velmi restriktivně a zahrnují pouze několik lokalit, z hlediska rozlohy území odpůrce velmi malého rozsahu.

109. Odpůrce tento restriktivní přístup odůvodnil v části O.f.3.2 ZÚR KK [Odůvodnění ploch a koridorů veřejné infrastruktury (ke kap. d.02.2) – Koncepce technické infrastruktury - Energetika – Obnovitelné a alternativní zdroje energie] tím, že ověření cca 40 lokalit pro výstavbu větrných elektráren bylo provedeno na základě vymezení území s vhodným klimatologickým potenciálem větrné energie dle známých záměrů. Jinými slovy, nástroj územní regulace, týkající se budoucího využití celého území v poměrně dlouhém časovém úseku, omezil umisťování VVE, resp. vůbec posouzení, zda takové umístění bude možné, na několik desítek lokalit, u nichž byl v předmětné době (rok 2005) znám záměr takového využití. Pouze těchto lokalit se pak týkala navazující argumentace odpůrce v průběhu pořizování a přijímání územně plánovací dokumentace. Celé zbývající území kraje bylo z jakéhokoliv posuzování úplně vyloučeno. Je nasnadě, že tento přístup, který umisťování VVE na téměř celém území odpůrce vyloučil, aniž by současně popsal zvláštnosti daného území odůvodňující takto přísnou regulaci, jen stěží dostojí požadavkům vyjádřeným v rozsudku soudu čj. 7 Ao 2/2012 - 127. Takto přísnou a podrobněji neodůvodněnou regulaci proto soud i v nyní posuzované věci shledal neproporcionální.

110. Soud si je vědom, že v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 Ao 6/2011 - 147, podmínil vyslovení nezákonnosti regulace také procesní aktivitou navrhovatelů v procesu přijímání územně plánovací dokumentace. V nyní posuzované věci, na rozdíl od věci rozhodnuté pod čj. 9 Ao 6/2011 - 147, však navrhovatelé proti zvolenému způsobu regulace umisťování VVE aktivně brojili a vznesli námitku a připomínku. Nedostatkům vypořádání jejich námitky a připomínky se soud věnuje v další části odůvodnění.

111. V další části odůvodnění se soud podrobněji věnuje i námitce, že na území navrhovatele a) již existují VVE, které tedy zjevně musely vyhovět všem zákonným požadavkům na jejich umístění. Na tomto místě soud pouze stručně konstatuje, že samotná existence určité stavby nebo typu staveb v území nevylučuje, aby nástroje územního plánování další umisťování takových staveb do budoucna regulovaly jinak než dosud. Nástroje územního plánování reagují na změny v území, které se přirozeným způsobem vyvíjí. Na jedné straně je tedy nutné zachovat nezbytnou míru kontinuity vývoje vztahů v území, na straně druhé však nelze zakonzervovat určitý stav nebo určitou regulaci a považovat je za neměnné. Z právního hlediska je nutné, aby změny dostály všem zákonným požadavkům. Samotná skutečnost, že na území navrhovatele a) byly v minulosti umístěny VVE, však bez dalšího neznamená, že by i v budoucnu mělo být jejich umisťování neomezeně možné.

Nedostatek a nesprávnost důvodů pro zamítnutí námitek navrhovatelů a nedostatky odůvodnění ZÚR KK

(Nedostatky odůvodnění ZÚR KK)

112. Navrhovatelé vytkli ZÚR KK, že jejich odůvodnění nevysvětluje přísnost regulace VVE, výběr posuzovaných lokalit ani jejich hodnocení a vyřazení některých z nich, a zpochybnili vyhodnocení vlivů ZÚR KK na životní prostředí.

113. Podle již zmiňované části O.f.3.2 ZÚR KK: „*Ověření lokalit pro výstavbu větrných elektráren bylo provedeno na základě vymezení území s vhodným klimatologickým potenciálem větrné energie dle známých záměrů. V průběhu prověřování vhodnosti (hodnoceno cca 40 velkoplošných lokalit) pro zmíněný účel byly eliminovány plochy s negativním vlivem na životní prostředí a krajinný rámec podle vyhodnocení vlivu na životní prostředí ke konceptu ÚP VÚC KK ...; ve druhé fázi byl aplikován Metodický pokyn (MŽP ČR) ... Zbývající lokality byly dále prověřeny z hlediska vzdálenosti od zastavěných území sídel a ochranných pásem vzletových a přistávacích koridorů letišť a rizika narušení specifických oblastí lázeňství. Lokality k podrobnějšímu prověření možností využití větrné energie jsou vyznačeny ve výkrese č.2 – výkres ploch a koridorů nadmístního významu, resp. ve výkrese O.1 – koordinační výkres.*“

114. Z citovaného odůvodnění je patrné, že při pořizování ZÚR KK nebylo posuzováno celé území odpůrce, ale byly posouzeny pouze lokality, u nichž již byl znám záměr umístění VVE. Z hlediska další struktury popisuje, jakými kritérii byly tyto lokality poměřeny, nejedná se však o aplikaci daných kritérií na jednotlivé lokality. Jinými slovy, z odůvodnění není patrné, jak byla hodnocena ta která lokalita a proč. Vzhledem k tomu, že se odůvodnění odvolává na Vyhodnocení vlivů na životní prostředí ke konceptu ÚP VÚC KK, soud přistoupil k hodnocení tohoto dokumentu.

115. Vyhodnocení vlivů Územního plánu velkého územního celku Karlovarského kraje na životní prostředí (Liberec, 2005) s odpovědným řešitelem RNDr. P. A., CSc., se zabývalo větrnými elektrárnami v části II. – základní dokumentace, pod bodem C.4.6 Zásobování elektrickou energií (B.f.03.1). Uvedlo, že „[j]*sou vytipovány lokality pro výstavbu nových provozních zařízení výroby elektrické energie z obnovitelných zdrojů t.j. větrné elektrárny případně v kombinaci s jinými obnovitelnými zdroji využití biomasy, využití vodních zdrojů. Umístění těchto lokalit je patrné z mapy záměrů.*“ Dále měl být rozvoj ve využití alternativních zdrojů energie zaměřen především na pěstování a využití biomasy, které je v souladu se snahou o rozvoj venkova a zajištění péče o krajinu. Využití vlivů zmiňuje, že bylo navrženo 40 ploch pro možnou výstavbu větrných elektráren. Ta ovšem byla označena jako vysoce problematická z důvodu možné kolize s ochrannou krajinného rázu a rozvojem lázeňství a ochrany přírody. Větrné elektrárny by proto měly být realizovány pouze výjimečně. Hodnocení záměrů bylo provedeno mapovým proložením jejich ploch s plochami preferencí zájmů, s oblastmi se zvýšenou ochranou přírody, sídly a oblastmi, které byly tvořeny okruhem o poloměru 10 km od lázeňských měst. Jednotlivé záměry byly hodnoceny formou screeningové tabulky.

116. Screeningová tabulka hodnotí záměry pouze jejich zařazením na číselnou stupnici z hlediska jejich vlivu na jednotlivé položky (např. hluk, emise, lidské zdraví, zdroje minerálních vod, druhová ochrana ad.). Z tabulky není nijak patrné, jaká metodika byla pro hodnocení zvolena, důvody přiřazení té které hodnoty na stupnici u konkrétního záměru není provázeno jakýmkoliv dalším hodnocením. Součástí hodnocení jsou i mapové podklady, kdy ale např. v mapě „Navrhované plochy pro větrné elektrárny“ jsou jako

„krajinné segmenty vysoké přírodní hodnoty a zvýšeného významu ochrany přírody“ vyznačeny relativně izolované a z hlediska rozlohy kraje nikoliv velké části území odpůrce, ale v mapě „Vztah ploch větrných elektráren ke složkám životního prostředí, které ovlivňují“ jsou jako „ptačí oblasti, významné evropské lokality, maloplošná ZCHU, přírodní rezervace, zvláště chráněná území maloplošná, zvláště chráněná území maloplošná návrh, přírodní parky a CHKO“ vyznačeny propojené a podstatně větší části území odpůrce, aniž by zároveň bylo z legendy a vyznačení zřejmé, o kterou ze jmenovaných oblastí se v jednotlivých případech jedná.

117. Soud přisvědčil navrhovatelům, že z odůvodnění ZÚR KK, a to ani v kombinaci se spisy k ÚP VÚC KK, zejm. Vyhodnocením vlivů ÚP VÚC KK na životní prostředí, není zřejmé, proč odpůrce hodnotil z hlediska možné výstavby větrných elektráren pouze ty lokality, u nichž byl již znám záměr takového využití, namísto obecné regulace upravující daný typ lidské aktivity z hlediska regulovaného území jako celku. S výjimkou výsledku hodnocení přiřazením konkrétních číselných hodnot jednotlivým položkám není zřejmé ani to, jak a proč byly jednotlivé lokality ve vztahu k jednotlivým kritériím hodnoceny danou číselnou hodnotou. K hodnocení formou screeningové tabulky soud uzavřel, že byť je takový postup obecně možný, musí být číselná data v tabulkách relevantním způsobem doplněna o informace, jakým způsobem jich bylo dosaženo (srov. např. bod III.3.4.B rozsudku soudu ze dne 20. 5. 2010, čj. 8 Ao 2/2010 - 644, č. 2106/2010 Sb. NSS). K tomu v nyní posuzované věci nedošlo, a to ani v kombinaci s mapovými podklady, které byly součástí hodnocení.

118. Předmětná námitka vytýkající ZÚR KK nedostatky v jejich odůvodnění proto byla důvodná.

(Nedostatky vypořádání námitek a připomínek)

119. Navrhovatelé zpochybnili i vypořádání své námitky, resp. připomínky, a to z hlediska formálního, tedy dostatečnosti vypořádání, i z hlediska materiálního ve smyslu věcné správnosti vypořádání.

120. Navrhovatelé vznesli k návrhu ZÚR KK obsahově shodnou námitku a připomínku. Poukázali na nedostatek vymezení ploch k podrobnějšímu prověření možností využití větrné energie pro VVE na území navrhovatele a), žádali o vymezení takových ploch, připomněli, že na území navrhovatele a) se již VVE nacházejí a zdůraznili vhodnost konfigurace terénu pro využití větrné energie.

121. Odpůrce vypořádal námitku i připomínku shodně. Po obecném úvodu, identickém s odůvodněním ZÚR KK k VVE a zmiňujícím výběr následně posuzovaných 40 lokalit, vypořádání konstatuje, že „[n]*a území obce Nový Kostel byly prověřovány dvě potencionální plochy pro VVE - obě byly vyřazeny z dokumentace na základě posouzení vlivu na životní prostředí. Na základě výše uvedeného složitého procesu selekce lokalit pro VVE není tedy na území obce Nový Kostel vhodná plocha s potenciálně možnou nebo s podmíněně možnou lokalizací VVE.*“

122. Námitka i připomínka tedy byly vypořádány poukazem na složitost výběru lokalit pro VVE a na posouzení vlivů na životní prostředí. Toto posouzení však, jak vyplývá z

předchozí argumentace soudu, neobstálo. Nedostálo-li přitom relativně obecnějším nárokům na odůvodnění zásad územního rozvoje jako celku, tím méně mohlo splnit nároky na podrobnější odůvodnění při vypořádání námitky, resp. připomínky. Pokud tedy odpůrce neshledal území navrhovatele a) vhodným pro umístění VVE kvůli rozporu takového využití s ochranou životního prostředí, byl povinen v míře podrobnosti odpovídající vypořádání námitek, resp. připomínek, odůvodnit, jakými kvalitami dané území oplývá a jak konkrétně by byly zájmy ochrany přírody případným umístěním VVE narušeny. Byl povinen tak učinit tím spíše, že součástí vznesené námitky, resp. připomínky, byl i poukaz na to, že na území navrhovatele a) se již VVE nacházejí. V souladu s předchozí argumentací soudu tato skutečnost nebránila tomu, aby bylo další umisťování VVE v předmětném území regulováno přísněji nebo zcela vyloučeno. Zároveň však tato skutečnost vyžaduje, aby odpůrce vysvětlil, proč je třeba změnit vztahy v území a dosud přípustnou aktivitu regulací prakticky zakázat.

123. Soud v rozsudku ze dne 15. 9. 2010, čj. 4 Ao 5/2010 - 48, na nějž nyní v podrobnostech pro stručnost odkazuje, i s poukazem na § 172 odst. 4 správního řádu dovodil, že není možné zabývat se připomínkami pouze formálně a vypořádat je jen obecnými frázemi, aniž by se zohlednila jejich podstata. Je nepochybné, že odpůrce v nyní posuzované věci nárokům kladeným na konkrétnost vypořádání námitky, resp. připomínky navrhovatelů, v žádném případě nedostál.

124. Vytkli-li navrhovatelé odpůrci nedostatečné vypořádání připomínky, kterou vznesla Česká společnost pro větrnou energii, soud neshledal, že by vypořádáním této připomínky mohla být jakkoliv dotčena práva navrhovatelů. Zároveň však soud konstatuje, že stejně jako v případě vypořádání námitky a připomínky navrhovatelů vypořádání připomínky jmenované společnosti nesplňuje zákonné nároky. Odpůrce i v tomto případě na velmi konkrétní argumenty odpověděl obecnou a stále opakovanou formulí o výběru 40 lokalit hodnocených v posuzování vlivů na životní prostředí.

Nezákonné stanovení nových povinností opatřením obecné povahy, neurčitost ZÚR KK

125. Soud nedal navrhovatelům za pravdu, pokud namítli, že nemožnost vymezovat plochy pro VVE znamená mimo jiné novou povinnost obcí, uloženou nad rámec zákona, zdržet se vymezování takových ploch ve svých územních plánech. Odpůrce, který má pravomoc regulovat v zásadách územního rozvoje záležitosti nadmístního významu, příp. vymezovat plochy nadmístního významu, nemůže zákonným výkonem této pravomoci zasáhnout do práv obcí, vázaných takovou regulací (obdobně srov. rozsudek soudu ze dne 19. 1. 2012, čj. 9 Ao 6/2011 - 147.

126. Naopak důvodně navrhovatelé vytkli ZÚR KK neurčitost vyvolávající výkladové nejasnosti v textu: „*Záměr výstavby VVE musí být prověřen navazující územně plánovací dokumentací; musí být posouzen vliv na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb.*“ Odpůrce uvedl, že smyslem této věty nebylo ukládání povinností nad rámec zákona, ale pouze připomenutí povinnosti postupovat dle zákonných ustanovení. Zároveň však uvedl, že je nutné prověřit záměry na výstavbu VVE v navazující územně plánovací dokumentaci spolu s prověřením posouzení vlivu na životní prostředí podle zákona o posuzování vlivů.

127. Soud především konstatuje, že předmětná věta obsahuje nepochybně formulovaný požadavek na automatické posuzování vlivů na životní prostředí. Navrhovatelé přitom zcela správně tvrdili, že větrné elektrárny s celkovým instalovaným výkonem větším než 500 kWe nebo s výškou stojanu přesahující 35 metrů podléhají posuzování vlivů záměru na životní prostředí, pouze pokud se tak stanoví ve zjišťovacím řízení [§ 4 odst. 1 písm. c) a příloha č. 1, kategorie II., bod 3.2 zákona o posuzování vlivů]. Bezvýhradný požadavek na posuzování vlivů se nemohl týkat ani navazující územně plánovací dokumentace, protože jak navrhovatelé opět správně namítli, územní plány obcí nepodléhají bez dalšího povinnému posuzování vlivů koncepce na životní prostředí ve smyslu § 10a zákona o posuzování vlivů. Soud proto uzavřel, že ze znění předmětné věty nevyplývá pouhé připomenutí zákonných povinností, jak tvrdil odpůrce, a zároveň se jedná o stanovení povinností, které překračují povinné posuzování vlivů na životní prostředí ve smyslu zákona o posuzování vlivů.

(Shrnutí)

128. Nejvyšší správní soud shledal námitky navrhovatelů ve shora popsaném rozsahu důvodnými, proto návrhu vyhověl a zrušil ZÚR KK v napadeném rozsahu.

(Náklady řízení)

129. Výrok o náhradě nákladů řízení má oporu v § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož nemá žádný z účastníků tohoto zvláštního typu řízení na náhradu nákladů právo. Navrhovatelé se s poukazem na rozsudek soudu ze dne 14. 10. 2011, čj. 5 Ao 5/2011 - 27, domáhali toho, aby jim soud náhradu nákladů řízení přiznal. Soud však v nyní posuzované věci neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, které by odůvodnily aplikaci § 60 odst. 8 s. ř. s.

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

V Brně 30. března 2012

JUDr. Jan Passer
předseda senátu