

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci navrhovatelů: **a) obec Petrovice**, se sídlem Petrovice 529, Petrovice, **b) M. K.**, oba zast. Mgr. Pavlem Černým, advokátem se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti odpůrci: **Ústecký kraj,** se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, ve věci návrhu na zrušení části opatření obecné povahy - Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, schválené Zastupitelstvem Ústeckého kraje č. 23/25Z/2011 dne 7. 9. 2011,

takto:

I. Návrhy navrhovatelů **se zamítají.**

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

Odůvodnění:

I. Obsah návrhu

Návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu dle § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „s. ř. s."), se shora uvedení navrhovatelé a) a b) domáhají zrušení části opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje Ústeckého kraje, schváleného Zastupitelstvem Ústeckého kraje usnesením č. 23/25Z/2011 dne 7. 9. 2011 (dále též „opatření obecné povahy", „zásady územního rozvoje", nebo též „ZÚR").

Navrhovatelé uvádějí, že vydáním zásad územního rozvoje, konkrétně v nich uvedenou regulací ploch a koridorů pro umístění velkých větrných elektráren (dále též

„VVE“), byli zkráceni na svých právech, a že obsah přijatých zásad územního rozvoje je v rozporu se zákonem. V úvodu navrhovatelé podotýkají, že území Ústeckého kraje (vedle Jihomoravského kraje a Kraje Vysočina) disponuje největším větrným potenciálem v České republice, a to zejména v centrální a východní části Krušných hor. Do doby vydání zásad územního rozvoje příslušné orgány kraje přistupovaly k povolování větrných elektráren relativně vstřícně a z uvedeného důvodu je nyní na území Ústeckého kraje v provozu celkem 46 jednotek VVE o celkovém instalovaném výkonu 82,8 MW. Odpůrce však přijetím zásad územního rozvoje svou dosavadní politiku ve vztahu k VVE výrazně změnil a prostřednictvím přijatých zásad *de facto* na svém území stanovil pro rozvoj větrné energetiky stop-stav. Přitom území, kde podle napadených částí zásad územního rozvoje již není možno vymezit plochy pro VVE, zahrnují jak lokality, v nichž neexistuje žádný zákonný důvod pro takovou regulaci, tak i místa, kde jsou již větrné elektrárny v provozu, a kde by tedy bylo možné uvažovat o jejich racionálním rozšíření o další jednotky VVE.

Navrhovatelé předesílají, že regulace VVE obsažená v zásadách územního rozvoje Ústeckého kraje je obdobně nepodmíněná a absolutní, a dokonce přísnější, než byla regulace VVE obsažená v zásadách územního rozvoje Moravskoslezského kraje, která byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, zrušena z důvodu neproporcionálního, a tedy nezákonného zásahu do práva obcí na samosprávu a pro nepřípustné omezení vlastnických práv. Navrhovatelé proto odkazují na právní argumentaci uvedenou v tomto rozhodnutí a navrhují zrušení těch částí zásad územního rozvoje, které v návrhu blíže specifikují.

Následně se navrhovatelé vyjadřují k otázce své aktivní legitimace k podání návrhu a ve vztahu k vlastní důvodnosti návrhu uplatňují následující námitky:

1) Nezákonnost absolutní regulace ploch a koridorů pro VVE

Navrhovatelé předně upozorňují, že napadené části opatření obecné povahy jsou ve smyslu § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. v rozporu se zákonem a že důsledky vydaných zásad územního rozvoje nejsou pro navrhovatele (resp. pro jejich práva) přiměřené, čímž došlo k neproporcionálnímu zásahu do práva na samosprávu, resp. do jejich vlastnického práva.

Navrhovatelé se domnívají, že zvolený rozsah regulace ploch a koridorů pro VVE a souvisejících staveb (zejména přístupové komunikace k VVE, kabelové vedení pro vyvedení výkonu z VVE do trafostanice a samotná trafostanice), blíže specifikovaný v části 4.4.1 textové části zásad územního rozvoje, je zcela neproporcionální, a tedy nezákonný, pokud ve svém důsledku z možnosti vymezit plochy a koridory pro VVE vylučuje celé území Ústeckého kraje. Dle názoru navrhovatelů tak s ohledem na v návrhu blíže popsaná a vymezená kritéria v Ústeckém kraji neexistuje žádné území, v němž by bylo možné plochy pro VVE vymezit. V této souvislosti navrhovatelé odkazují také na 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 umisťováním staveb vysokých větrných elektráren, který v příloze č. 2 v tabulce pro každý kraj a specifické lokalizace v rámci každého kraje vymezuje „území vhodná celkem“ a „z toho plochy chráněné“ a „z toho plochy nechráněné“. Z uvedeného vyplývá, že v Ústeckém kraji je přibližně 11 % území, které je z hlediska

větrného potenciálu vhodné pro umístění VVE, avšak právě (a nejen) na tomto území podmínky obsažené v zásadách územního rozvoje v rozporu se zákonem umisťování VVE vylučují. Navrhovatelé k tomu dále odkazují také na analýzu Ústavu fyziky atmosféry Akademie věd ČR, kterou společně s metodickým pokynem ministerstva přikládají k návrhu.

Navrhovatelé rovněž poukazují na obsahový rozpor zásad územního rozvoje se zákonem, a to pokud se jedná o stanovení ochranných pásem, tj. minimálních vzdáleností za účelem zabezpečení zvláště chráněných území před rušivými vlivy z okolí (§ 37 zákona č. 114/1992 Sb.) a za účelem ochrany nemovitých kulturních památek (§ 17 zákona č. 20/1987 Sb.). Navrhovatelé konstatují, že odpůrce konstruuje absolutní zákaz vymezovat plochy pro VVE na základě ochranného pásma vizuálního vlivu – silné viditelnosti VVE, které je odbornou literaturou a metodikou stanoveno do vzdálenosti 3 km, a dále na základě ochranného pásma rizik nepříznivých hygienických vlivů VVE, když za bezpečnou vzdálenost od VVE před negativními (zejména akustickými) vlivy považuje odstup 2 až 3 km. Vzhledem k tomu, že sám odpůrce v odůvodnění zásad územního rozvoje přiznává, že na území kraje jsou trvale obydlené a rekreační objekty četné a značně rozptýlené, fakticky to znamená, že v celém Ústeckém kraji nebude možné nalézt jediné místo, které by bylo s to daná kritéria splnit. Navrhovatelé trvají na tom, že vhodnost či akceptovatelnost možnosti vymezování ploch pro větrné elektrárny na území Ústeckého kraje s ohledem na preferenci ochrany přírody a krajiny a funkci osídlení, rekreace, lázeňství či památkové péče nelze učinit způsobem, který zvolil odpůrce v napadených částech zásad územního rozvoje, tj. negativně předjímat, a tedy *de facto* touto formou závazně rozhodovat namísto orgánu ochrany přírody a krajiny, který by měl v každém konkrétním případě posuzovat soulad případného záměru s možným zásahem do krajinného rázu.

V závěru argumentace vztahující se k uvedené námitce navrhovatelé opětovně odkazují na odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, přičemž tvrdí, že regulace ploch a koridorů pro VVE v napadených částech zásad územního rozvoje je kategorická, nepodmíněná a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným zájmům a hodnotám, než je ochrana vizuálních hodnot krajiny. Uzavírají, že důvodem stanovení regulace nemůže být pouze aktuální vůle politiků, kteří nechtějí stavby VVE v daném území připustit.

2) Zásah do práva na samosprávu a do vlastnického práva navrhovatelů

Ohledně zásahu vydaných zásad územního rozvoje do práva navrhovatelů na samosprávu a vlastnického práva navrhovatelé plně odkazují na závěry výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, který v návrhu citují, jakož i na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06. Shrnují, že obsah napadených částí zásad územního rozvoje je zjevně v rozporu se zákonem, neboť znemožňuje určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity (zde výstavbu větrných elektráren), ačkoli pro tento typ aktivity a její provozování ve vymezeném území kraje ze zákona nevyplývají žádné překážky.

3) Nezákonné stanovení nových povinností opatřením obecné povahy

Na výše uvedené navazuje námitka navrhovatelů týkající se nezákonnosti stanovení nových povinností opatřením obecné povahy. V této souvislosti je poukazováno na dikci ustanovení § 173 odst. 3 správního řádu, z něhož plyne, že opatření obecné povahy nemůže svým adresátům stanovit nové povinnosti nad rámec zákona. Přesto v daném případě došlo k tomu, že vydané zásady územního rozvoje stanoví zcela novou povinnost odvíjející se od nemožnosti vymezovat plochy pro VVE, a to povinnost obcí nekonat – zdržet se vymezování těchto ploch v navazujících územních plánech obcí. Tím se vydané zásady územního rozvoje nejen příčí závaznému znění zákonné úpravy, ale odporují také závěrům obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, podle kterého *„opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. [...] Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoli k ukládání povinností nových, které zákon neobsahuje.“*

4) Nezákonně stanovené pořadí změn v území – etapizace

Navrhovatelé dále uvádějí, že v textové části zásad územního rozvoje je v bodě 13. nazvaném „Stanovení pořadí změn v území (Etapizace)“ stanoveno jakési „přechodné opatření“, spočívající v neaplikaci zásad územního rozvoje po dobu 2 let od nabytí jejich účinnosti v obcích, ve kterých byly v platné územně plánovací dokumentaci již vymezeny plochy pro umístění VVE, nebo v obcích, v nichž do nabytí účinnosti VVE již zastupitelstva obcí rozhodla o pořízení územně plánovací dokumentace či jejích změn, ve kterých budou vymezeny plochy pro umístění VVE. Navrhovatelé namítají, že uvedené ustanovení bylo přijato v rozporu se zákonem, neboť se v daném případě vůbec nejedná o stanovení pořadí změn v území (etapizaci) ve smyslu odst. 1 písm. m) Přílohy č. 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. Odpůrce tak nebyl oprávněn stanovit, že určitá část zásad územního rozvoje (část kapitoly 4.4.1 vztahující se k regulaci ploch a koridorů VVE) se nebude pro určité obce a po určitou dobu aplikovat. Pokud právní předpisy nestanoví možnost takto odložit účinnost zásad územního rozvoje, pak tento postup odpůrce jako orgánu veřejné správy je nutno hodnotit jako nezákonný.

5) Rozpor vydání zásad územního rozvoje s principem proporcionality

Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že mimo výše uvedené rozpory se zákonem představují zásady územního rozvoje zásah do jejich práv, neboť obsah zásad je vůči nim v rozporu s principem proporcionality (ten Nejvyšší správní soud uplatňuje jako závěrečný krok „algoritmu přezkumu“ opatření obecné povahy). Podmínky, za nichž lze zásahy do práv vlastníků dotčených nemovitostí prostřednictvím regulace územně plánovací dokumentací označit za vyhovující principu proporcionality, jsou dle navrhovatelů uvedeny v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120. Navrhovatelé též odkazují na metodický pokyn Ministerstva životního prostředí a analýzu Ústavu fyziky atmosféry AV ČR. Uzavírají, že pokud napadené části zásad územního rozvoje absolutně zakazují vymezování dalších ploch pro VVE, přičemž nedovolují plochy pro VVE vymezit ani v územích zjevně pro svůj větrný potenciál vhodných, pak takto provedená regulace nejenže není důvodná, ale je také neproporcionální.

Z výše uvedených důvodů proto navrhovatelé žádají zrušení napadeného opatření obecné povahy v těch částech, které se týkají vymezení ploch a koridorů pro lokalizaci velkých větrných elektráren (VVE).

Navrhovatelé k prokázání svých tvrzení přiložili mimo jiné smlouvu o smlouvě budoucí o nájmu, zřízení věcného břemene a dalších ujednání, uzavřenou dne 28. 6. 2009 mezi M. K. (jako pronajímatelem či povinným) a společností EURO - WIND s.r.o. (jako nájemcem či oprávněným), kdy účelem nájmu je realizace výstavby, provozu, údržby, obnovy a likvidace větrných turbín, tj. větrných elektráren; a dále článek „Hodnocení potenciálního vlivu výstavby větrných elektráren na územní rozvoj cestovního ruchu: příklad rekreační oblasti Slezská Harta“ in *Urbanismus a územní rozvoj – ročník XI – číslo 6/2008.*.

Navrhovatelé dále podáním ze dne 16. 1. 2012 doplnili svůj návrh a tvrzení o nezákonnosti a neproporcionalitě napadených částí opatření obecné povahy o vyjádření autorizované osoby, týkající se zejména stanovení odstupových vzdáleností VVE z hlediska šíření hluku. Právní zástupce navrhovatelů pak s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2011, č. j. 5 Ao 5/2011 - 27, požádal, aby mu Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 8 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení v celkové výši 25 120 Kč.

II. Vyjádření odpůrce

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu zpochybňuje nárok navrhovatelů na plný soudní přezkum a případné zrušení části opatření obecné povahy, neboť navrhovatelé v průběhu procesu pořizování zásad územního rozvoje neuplatnili svá procesní práva. K tvrzenému zásahu do práva navrhovatele a) – obce Petrovice na samosprávu odpůrce uvádí, že obec již zahájila proces pořizování územního plánu, v němž má vymezeny plochy pro výstavbu VVE, a tudíž s ohledem na „Stanovení pořadí změn v území (etapizaci) v zásadách územního rozvoje může tento územní plán vydat do 20. 10. 2013. Pokud se jedná o aktivní legitimaci navrhovatele b) – M. K., pak odpůrce uvádí, že zásady územního rozvoje nikterak nemění dosavadní funkční využití pozemků v jeho vlastnictví, a tedy nelze tvrdit, že došlo k zásahu do jeho vlastnických práv.

K důvodnosti samotné argumentace navrhovatelů a jimi v návrhu uplatněných námitek odpůrce uvádí, že regulaci vymezování ploch pro výstavbu VVE na území Ústeckého kraje pokládá za souladnou se zásadou subsidiarity a se zásadou minimalizace zásahů do práv obcí na samosprávu a do vlastnických práv k pozemkům. Odpůrce v této souvislosti poukazuje na zvláštnosti Ústeckého kraje, dané jednak zatížením průmyslovou a těžební činností, a oproti tomu existencí mimořádně cenné oblasti Českého středohoří a jedinečnosti jeho krajiny. Odpůrce je toho názoru, že i podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, dle které větrné elektrárny jsou zpravidla stavbami nadmístního významu, má odpůrce pravomoc regulovat využití území kraje v zásadách územního rozvoje a že svou pravomoc v tomto konkrétním případě nepřekročil. Odpůrce podrobně zdůvodňuje jím přijaté řešení a rozsah regulace, a to nejen obecně, ale také s ohledem na specifické oblasti Ústeckého kraje, přírodní a kulturní hodnoty v území,

včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, jakož i souladu s Politikou územního rozvoje ČR. Odpůrce odmítá námitku změny přístupu k povolování VVE a zároveň upozorňuje, že regulace vymezování nových ploch pro výstavbu VVE není v zásadách územního rozvoje provedena „územně“, neboť v měřítku zásad toto ani není možné. Uvádí, že teprve v územním plánu obce dochází k vymezení zastavěného území a zastavitelných ploch, od nichž se následně odvíjí regulace. Proto také není v zásadách územního rozvoje regulace ploch pro umístění VVE provedena „přímo“, ale zavazuje pořizovatele jednotlivých územních plánů vyřešit případné plochy pro VVE na území konkrétní obce tak, aby nebyly v rozporu s požadavky stanovenými v zásadách. Jak velkého území kraje se bude regulace dotýkat, přitom nelze dopředu přesně určit, rozhodně se však nebude jednat o 100% regulaci, jak uvádějí navrhovatelé. K námitce navrhovatelů ohledně „etapizace“ odpůrce doplňuje, že tato byla provedena na základě řádně uplatněných námitek tří obcí, což ve svém důsledku nejen těmto obcích, které důsledně hájily své zájmy, ale všem obcím kraje, které již učinily alespoň první krok v procesu územního plánování, umožní realizovat svůj záměr. Závěrem proto odpůrce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud návrh jako nedůvodný zamítl.

Odpůrce zaslal Nejvyššímu správnímu soudu několik příloh, zejména fotodokumentaci dokládající ráz krajiny na podstatné části území Ústeckého kraje, včetně výřezu ortofotomapy z oblasti vodní nádrže Přísečnice, v níž jsou zakresleny jednotlivé záměry výstavby VVE. Závěrem v souladu se svým předchozím vyjádřením žádá podaný návrh zamítnout.

III. Obsah napadeného opatření obecné povahy a spisové dokumentace

Nejvyšší správní soud si v rámci přípravy řízení vyžádal od odpůrce předložení veškeré spisové dokumentace, která byla podkladem pro vydání napadeného opatření obecné povahy. Z těchto dokumentů považuje pro účely odůvodnění tohoto rozsudku konstatovat následující:

V textové části odůvodnění napadeného opatření obecné povahy (příloha 3) je pod písm. B) - Komplexní zdůvodnění přijatého řešení - zmíněno životní prostředí jako jedna ze základních priorit ZÚR. Je zde konstatován handicap málo kvalitního životního prostředí, z tohoto důvodu je prioritou ochrana přírodních hodnot. V územním plánování je nutno pokračovat v trendu nápravy narušených složek životního prostředí a odstranění staré ekologické zátěže území. Pod bodem B.3 je mezi specifickými oblastmi uvedena oblast Krušné hory, která je charakteristická socioekonomickými a environmentálními problémy, ale i rozvojovými příležitostmi a vyžaduje proto soustavnou podporu. Životní podmínky místních obyvatel specifické oblasti jsou ztížené. Pro území je zdůrazněna potřeba zachování a rozvoje rekreačního potenciálu a klidového charakteru oblasti. Závažným úkolem je regulace a zamezení rizikům překotně se rozvíjející výstavby velkých větrných elektráren, včetně souvisejících zařízení, aby nedošlo k poškození krajinného rázu horského prostředí, snížení sídelního i rekreačního potenciálu specifické oblasti a k problémům v systému zásobování elektrickou energií.

V části 4.4.1. je upravena regulace výstavby VVE tak, jak popisují navrhovatelé ve svém návrhu. Mimo jiné je zde uvedeno, že v Krušných horách je mnoho desítek staveb

VVE v různých fázích přípravy. ZÚR respektují význam obnovitelných energetických zdrojů včetně VVE, nicméně konstatují, že lokalizace VVE se může nepříznivě dotýkat řady zájmů ochrany přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, přesahovat meze únosnosti území, způsobovat jeho poškození nebo bránit rozvoji jiných žádoucích forem využití území. Úkol ZÚR chránit a rozvíjet životní prostředí vyvolává povinnost ZÚR stanovit pro jejich lokalizaci regulační opatření. V další části uvedené kapitoly (str. 84 – 90 přílohy č. 3) jsou podrobně uvedena regulační opatření, včetně jejich odůvodnění.

I v dalších částech odůvodnění ZÚR je zdůrazněna potřeba rozvoje přírodních, kulturních a dalších hodnot kraje, v souvislosti s tím je zmiňován případný negativní vliv VVE na tyto hodnoty.

IV. Posouzení důvodnosti návrhu Nejvyšším správním soudem

1)Procesní podmínky

Nejvyšší správní soud rozhodoval na základě souhlasu všech účastníků ve věci bez jednání. Před meritorním posouzením věci se nejprve musel zabývat splněním procesních podmínek řízení.

Mezi účastníky není sporu o tom, že napadené usnesení Zastupitelstva Ústeckého kraje č. 23/25Z/2011, kterým byly schváleny zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, skutečně představuje opatření obecné povahy. V tomto směru zdejší soud odkazuje na ustanovení § 36 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož se zásady územního rozvoje vydávají formou opatření obecné povahy podle správního řádu. Z obsahu předloženého spisového materiálu vyplývá, že výše označený akt splňuje veškeré formální náležitosti vyžadované v § 172 odst. 5 a § 173 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění, a byl taktéž zákonným způsobem publikován. Zcela v souladu s požadavky zákona (§ 101a odst. 1 s. ř. s.) je též závěrečný návrh, kterým se navrhovatelé domáhají zrušení konkrétně vymezených částí zásad územního rozvoje Ústeckého kraje.

Nejvyšší správní soud dále ověřoval, zda jsou navrhovatelé v řízení o zrušení opatření obecné povahy aktivně legitimováni. Tato podmínka je splněna, pokud navrhovatel tvrdí, že opatřením obecné povahy jsou dotčena jemu náležející subjektivní práva. Nestačí tedy námitka nezákonnosti opatření obecné povahy či procedury vedoucí k jeho vydání, která by nebyla spojena s konkrétním dotčením právní sféry navrhovatele (shodně viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120; toto rozhodnutí i další rozhodnutí uvedená v tomto rozsudku jsou dostupná na www.nssoud.cz).

K této otázce Nejvyšší správní soud ověřil, že navrhovatel a) je obec Ústeckého kraje, aktivní legitimace k podání návrhu na zrušení napadeného opatření obecné povahy je tedy dána zákonem, konkrétně na základě ustanovení § 101a odst. 3 s. ř. s.

Navrhovatel b) v řízení prokázal, že je vlastníkem nemovitostí dotčených napadenými zásadami územního rozvoje, přičemž současně namítá, že v důsledku jejich vydání došlo (ve vztahu k těmto nemovitostem) k zásahu do jeho vlastnického práva, a to v

důsledku nemožnosti realizace prodeje těchto pozemků za účelem výstavby VE. Nejvyšší správní soud v minulosti opakovaně ve svých rozhodnutích konstatoval, že aktivní legitimace v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána tvrzením navrhovatele o případném zkrácení na jeho právech, přičemž pokud toto zkrácení přichází alespoň teoreticky vzhledem k okolnostem věci v úvahu, je nutno její existenci dále posoudit při meritorním rozhodování (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2010, č. j. 1 Ao 3/2009 - 82). V dalším rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že procesní pasivita navrhovatele není důvodem k nepřiznání jeho žalobní legitimace (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116). Případné důsledky této pasivity budou posouzeny při rozhodování o důvodnosti návrhu.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného konstatoval splnění všech procesních podmínek řízení a mohl přistoupit k meritornímu projednání a rozhodnutí o návrhu, tzn. k posouzení souladu předmětného opatření obecné povahy se zákonem, a rovněž toho, zda ten, kdo je vydal, postupoval v mezích své působnosti a pravomoci, a zda při vydání opatření obecné povahy byl dodržen zákon.

2) Věcné posouzení námitek

Ve věci není sporná pravomoc Zastupitelstva Ústeckého kraje vydat zásady územního rozvoje dle § 41 stavebního zákona. Dále byl Nejvyšší správní soud z úřední povinnosti povinen ověřit, zda správní orgán při vydávání napadeného opatření obecné povahy (tedy při realizaci své pravomoci) nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti. Rozlišovat je přitom třeba zejména působnost věcnou (okruh věcných oblastí, v rámci kterých vykonává správní orgán svoji pravomoc), působnost osobní (okruh osob, vůči kterým správní orgán působí), působnost prostorovou (na jakém území vykonává správní orgán svoji pravomoc) a za určitých okolností též působnost časovou (ta přichází do úvahy pouze v situaci, kdy má správní orgán stanovené období, ve kterém může svoji pravomoc vykonávat). K tomu postačuje ze strany zdejšího soudu konstatovat, že ani v tomto směru nebylo zjištěno žádné pochybení a v této otázce navrhovatelé předmětné opatření obecné povahy nezpochybnili.

Dále bylo Nejvyšším správním soudem posouzeno, zda bylo napadené opatření obecné povahy vydáno v souladu se zákonem a stanoveným postupem.

V úvodu tohoto posouzení považuje Nejvyšší správní soud za nutné zdůraznit, že ani jeden z navrhovatelů se nezúčastnil procesu pořizování ZÚR, přičemž netvrdili, že jim v tom bránily objektivní důvody. Navrhovatelé svoji pasivitu sami připustili. Neuvedli však, z jakých důvodů nevyužili prostředky obrany jejich práv v procesu přijímání ZÚR, které jim poskytuje stavební zákon. Jak je uvedeno výše, tento přístup není důvodem k odmítnutí jejich návrhů pro nedostatek aktivní legitimace, avšak významně ovlivňuje věcné posouzení. Nejvyšší správní soud posoudil jednotlivé námitky navrhovatelů následovně:

a) Nezákonnost absolutní regulace ploch a koridorů pro VVE

Navrhovatelé použili v označení námitky pojem "nezákonnost", v jejím textu se však jednoznačně uvádí, že zvolený rozsah regulace ploch a koridorů pro VVE a související stavby je zcela neproporcionální, a proto dle názoru navrhovatelů nezákonný. Svá tvrzení opírají se o rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 a ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127. V těchto rozsudcích byl Nejvyšším správním soudem konstatován neproporcionální zásah ZÚR do práv navrhovatelů, což bylo označeno jako porušení zákona.

Navrhovatelé dovozují, že rozsah regulace výstavby VVE na území kraje zvolený odpůrcem zasahuje do jejich práva na samosprávu, resp. do práva vlastnického, neboť jim neumožňuje se bez omezení rozhodnout o umístění a stavbě VVE na svém území či na svém pozemku. Podstatou námitky je tedy poměření práva navrhovatelů na samosprávu či vlastnického práva proti právu odpůrce regulovat v ZÚR aktivitu určitého druhu. K tomuto poměření zájmů je však stavebním zákonem dán jednoznačně prostor v průběhu pořizování ZÚR, navrhovatelé měli několik možností přednést své výhrady, odůvodnit je a ponechat odpůrci prostor pro jejich uvážení. Odpůrce by byl v takovém případě povinen posoudit jimi uvedené námitky a rozhodnout o nich, své rozhodnutí vyčerpávajícím způsobem odůvodnit. Pasivitou navrhovatelů však k tomu nedošlo, navrhovatelé poprvé vyslovili své námitky proti záměrům odpůrce až po nabytí účinnosti napadených ZÚR. Odpůrce tedy neměl možnost se v průběhu procesu pořizování ZÚR se zájmy navrhovatelů seznámit, zvážit je, a porovnat je se zájmy svými.

Navrhovatelé tvrdí, že regulace ploch a koridorů pro VVE v napadených částech ZÚR je kategorická, nepodmíněná a neumožňující dát v určitých případech přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajiny. Míra přísnosti regulace u konkrétních lokalit přitom podle odkazu na rozsudky Nejvyššího správního soudu musí odpovídat cennosti hodnot, které mají být regulací chráněny. Z tohoto tvrzení navrhovatelů je zřejmé, že nenamítají rozpor ZÚR a zde provedené regulace umístění VVE s konkrétním ustanovením zákona, ale nezákonnost dovozují z neproporcionálního poměření zájmů kraje a navrhovatelů. Jak je však uvedeno výše, k tomuto poměření zájmů však navrhovatelé nedali v řízení o ZÚR odpůrci příležitost, proporcionalita jejich zájmů tedy nebyla jejich zaviněním posouzena vůbec. Tato námitka navrhovatelů je proto nedůvodná.

b) Zásah do práva na samosprávu a do vlastnického práva navrhovatelů

Navrhovatelé zde opět odkazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, a shrnují, že obsah napadených částí ZÚR je v rozporu se zákonem, neboť odpůrce znemožnil určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity, zde výstavbu větrných elektráren. Nejvyšší správní soud však v citovaném rozsudku uvedl, že taková regulace je ze strany kraje přípustná, pokud má objektivně existující důvod vycházející z takových podmínek daného regionu, jimiž se liší od jiných regionů. Ve věci projednávané sedmým senátem v citovaném rozsudku je výslovně uvedeno, že v ZÚR nebyla regulace VVE odůvodněna, což byl stěžejní důvod pro zrušení příslušné části ZÚR. Dále je zde konstatováno, že aktivitu v podobě stavby VVE nelze znemožnit prostřednictvím ZÚR bez důvodů opřených o konkrétní podmínky míst, kde by se dané elektrárny měly budovat. Tyto pasáže rozhodnutí sedmého senátu citují v rámci svých

námitek sami navrhovatelé. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí, že tato námitka směřuje opět do přiměřenosti porovnání zájmu obce na racionální využití pozemku v jejím vlastnictví [navrhovatel a)], případně zájmu na využití vlastnického práva k pozemku dle vlastní vůle [navrhovatel b)], a zájmu kraje na regulaci určitých aktivit na základě jím objasněných důvodů. V daném případě lze konstatovat, že v napadených ZÚR je odpůrcem poměrně rozsáhle odůvodněno, proč bylo k regulaci umístění a stavby VVE přistoupeno. Odpůrce v několika částech odůvodnění ZÚR popsal historické zatížení životního prostředí Ústeckého kraje, vliv VVE na životní prostředí a další hodnoty chráněné územním plánováním, poukázal na největší koncentraci těchto staveb v ČR, podrobně odůvodnil opatření vedoucí k regulaci výstavby VVE. Není mu možno vytýkat, že tyto zájmy a míru regulace neporovnal se zájmy navrhovatelů a neposoudil jejich proporcionalitu, neboť takové porovnání znemožnili sami navrhovatelé neúčastí v procesu pořizování ZÚR, konkrétně nepodáním námitek tohoto obsahu nejméně proti návrhu ZÚR.

Nejvyšší správní soud zde odkazuje na odůvodnění rozsudku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 - 54, v němž se zabýval podstatou úpravy územního plánování dle stavebního zákona: "*Pro pořízení nového územního plánu stavební zákon stanoví zcela konkrétní postup, který je pro pořizovatele nového územního plánu velice náročný, a to právě proto, aby bylo zajištěno, že zamýšlený záměr úpravy poměrů v území obce bude prověřen dotčenými orgány státní správy a dále veřejností, která jej může modifikovat svými námitkami a připomínkami. Výsledek tohoto procesu, tj. nový územní plán obce, vyjadřuje kompromis mezi zájmy obce, stanovisky dotčených orgánů, sousedních obcí, krajského úřadu a vlastníků pozemků a staveb v upravovaném území. Jednotlivé fáze tvorby a schvalování územního plánu jsou stavebním zákonem upraveny tak, aby bylo dosaženo obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území (viz § 18 odst. 2 stavebního zákona).*" Přestože se jedná o úpravu tvorby územního plánu, tyto závěry jsou použitelné i pro ZÚR.

Nejvyšší správní soud námitky navrhovatelů o zásahu do jejich práva na samosprávu a do vlastnického práva k pozemkům neshledal důvodnými, neboť nedali při tvorbě a přijímání ZÚR příležitost k dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů ve smyslu výše citovaného rozhodnutí. Odpůrce regulaci staveb VVE v textové části ZÚR odůvodnil, z tohoto pohledu ji bez dalšího nelze označit za svévolnou či nepřiměřenou.

c) Nezákonné stanovení nových povinností opatřením obecné povahy

Navrhovatelé dovozují, že regulací staveb VVE provedenou v ZÚR byla založena povinnost dotčených obcí zdržet se jejich vymezování v územních plánech obcí, což považuje za stanovení povinnosti nad rámec zákona. Nejvyšší správní soud tento výklad považuje za nepodložený, bez logického opodstatnění. Právo regulace určitých aktivit je součástí práva kraje stanovit požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje založeného ust. § 36 odst. 1 stavebního zákona. Již z gramatického významu slova "regulace" je zřejmé, že znamená určité omezení. Dle předestřeného výkladu navrhovatelů by každá regulace znamenající omezení zakládala povinnost uloženou nad rámec zákona. Jak je uvedeno výše, za nezákonnou by bylo možno považovat regulaci v ZÚR, která by byla neodůvodněná a neproporcionální. V případě napadených ZÚR byly pro regulaci

uvedeny důvody, úměrnost vůči zájmům navrhovatelů nebylo možno bez vznesení námitky proti návrhu ZÚR poměřit.

d) Nezákonně stanovené pořadí změn v území – etapizace

Navrhovatelé namítají nezákonnost ustanovení bodu 13. textové části ZÚR, tj. stanovení pořadí změn v území, kde je stanovena možnost neaplikovat v období 2 let od účinnosti ZÚR regulaci výstavby ZÚR pro obce, které v platné územně plánovací dokumentaci již vymezily plochy pro umístění VVE nebo pro obce, v nichž bylo do nabytí účinnosti ZÚR rozhodnuto o pořízení ÚPD či jejich změn, ve kterých jsou vymezeny plochy pro umístění VVE. Navrhovatelé konstatují, že uvedená úprava není etapizací, tj. stanovením změn v území, nýbrž omezením aplikace ZÚR po určitou dobu pro určité obce, přičemž zákon odpůrci nedává možnost tímto způsobem účinnost ZÚR odložit. Ke zkrácení svých práv tímto ustanovením uvádějí, že je považují za diskriminační, neboť zvýhodňuje pouze určité obce a znevýhodňuje ty, které záměr výstavby VVE plánují ve vzdálenějším časovém horizontu.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle vyhlášky č. 500/2006 Sb., přílohy č. 4, bodu I., odst. 1 písm. m) obsahuje textová část ZÚR i stanovení pořadí změn v území (etapizace), je-li to účelné. Zákonem ani jinou závaznou právní normou není podrobněji stanoveno, o jaké změny v území se může jednat. Nelze tedy bez dalšího dovodit, že omezení regulace umístění a stavby VVE pro určitou dobu by nebylo možno pod tento bod zahrnout – byť se nejedná o zcela typický příklad stanovení změn v území. Závěr navrhovatelů o porušení zákona není nijak konkretizován. Nelze přisvědčit ani závěru o diskriminační povaze tohoto ustanovení. Jeho přijetí bylo vyvoláno námitkami uplatněnými příslušnými obcemi v procesu pořizování ZÚR. Odpůrce na základě uplatněných námitek poměřil zájem na zamýšlené regulaci a zájmy, které předestřely obce, přičemž dospěl k závěru, že vzhledem k těmto zájmům je nutné či vhodné jeho zájem na regulaci umístění a staveb VVE korigovat a upravit jej tak, aby nepřiměřeně nezasahoval do projevených zájmů obcí. Jak je zřejmé, odpůrce na základě údajů sdělených obcemi posoudil střet zájmů svých a příslušných obcí a proporcionálně je upravil. Opět je možno pouze konstatovat, že navrhovatelé k posouzení svých zájmů tímto způsobem odpůrci nedali v řízení o přijetí ZÚR příležitost.

e) Rozpor vydání ZÚR s principem proporcionality

K této námitce Nejvyšší správní soud odkazuje na výše uvedené závěry, dle nichž vzhledem k pasivitě navrhovatelů v řízení o přijetí ZÚR nebylo možno posoudit proporcionalitu zájmů se zájmy odpůrce. Ke střetu zájmů navrhovatelů a odpůrce, tj. soukromého a veřejného zájmu při přijímání ZÚR vůbec nedošlo. Opět tedy nelze dovozovat, jak by odpůrce posoudil případný střet jeho zájmů se zájmy žalobců a nelze předpokládat, že upřednostnil svůj zájem.

V. Závěr

Nejvyšší správní soud dospěl na základě uvedených skutečností k závěru, že námitky uplatněné navrhovateli v návrhu na zrušení části napadeného opatření obecné

povahy nejsou důvodné, a to zejména z důvodu jejich pasivity v řízení o ZÚR. V průběhu řízení nebyla zjištěna žádná pochybení, v důsledku nichž by přezkoumávané opatření obecné povahy bylo vydáno v rozporu se zákonem. Návrh na zrušení části opatření obecné povahy, kterým byly vydány zásady územního rozvoje Ústeckého kraje, byl proto Nejvyšším správním soudem zamítnut.

VI. Náklady řízení

Dle ustanovení § 101d odst. 5 s. ř. s. žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení v řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Z tohoto pravidla však připouští výjimku § 60 odst. 8 s. ř. s., dle kterého i v případech, kdy s. ř. s. stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení právo, může soud přiznat účastníkovi, který měl ve věci alespoň částečný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, jsou-li pro to důvody hodné zvláštního zřetele. Posléze uvedené ustanovení obsažené v části třetí (řízení ve správním soudnictví), hlavě I. (obecná ustanovení o řízení), tedy umožňuje soudu reagovat na případy, v nichž by striktní uplatnění pravidla uvedeného v § 101d odst. 5 s. ř. s. bylo vůči některým účastníkům příliš tvrdé. O jaké případy by se mělo v praxi jednat ustanovení § 60 odst. 8 s. ř. s. nestanoví a v tomto směru soud musí vycházet především z posouzení všech okolností konkrétní věci. Nejvyšší správní soud v projednávané věci neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, ani jiné skutkové či právní okolnosti, které by takový postup odůvodňovaly tak, jak tomu bylo např. právě ve věci pod č. j. 5 Ao 5/2011 - 27. Na základě toho tedy Nejvyšší správní soud o náhradě nákladů řízení rozhodl tak, jak je uvedeno výroku II. tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 19. ledna 2012

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu