ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Nová Ves v Horách,** se sídlem Nová Ves v Horách 33, zastoupena Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem se sídlem Údolní 33, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje,** se sídlem Velká Hradební 48, Ústí nad Labem, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně a žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 5. 2017, č. j. 15 A 141/2016 – 121,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 5. 2017, č. j. 15 A 141/2016 - 121, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Stanoviskem ze dne 24. 6. 2016, č. j. 542/UPS/2016 (dále jen „stanovisko“), žalovaný podle § 43 odst. 1 a § 50 odst. 7 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), vyloučil z územního plánu žalobkyně návrhy na vymezení ploch pro velké větrné elektrárny (dále jen „VVE“), a to plochy – pozice 7 až 15 a 18 VVE pro výrobu energie, neboť jde o záležitosti nadmístního významu s významnými negativními vlivy přesahujícími hranice žalobkyně.

II.

[2] Proti uvedenému stanovisku žalobkyně brojila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. O podané žalobě rozhodl Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 24. 5. 2017, č. j. 15 A 141/2016 – 121. Výrokem I. určil, že stanovisko je nezákonné. Výrokem II. žalovanému přikázal, aby stanovisko zrušil, a to do

třiceti dnů od právní moci rozsudku. Výrokem III. zamítl žalobu v rozsahu návrhu, aby bylo žalovanému zakázáno „pokračovat v porušování práva žalobce spočívajícím v dalším uplatňování požadavku, aby byly z návrhu územního plánu obce Nová Ves v Horách vyloučeny plochy (posice) 7 až 8 KAA inženýři, s. r. o., 9 až 11 EE a. s. – VE1 až VE3, 12 až 15 VTE Bratrská s. r. o. – NVE 1 až 4 a posice 18 WIND TECH a. s. pro výrobu energie (větrné elektrárny)“. Výrokem IV. uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení.

[3] Krajský soud v odůvodnění rozsudku konstatoval, že u žalobkyně byla splněna podmínka aktivní legitimace, protože konsekventně tvrdí, že bylo napadeným stanoviskem zasaženo do jejího práva na samosprávu, neboť jí je znemožněno vydat územní plán v jí zamýšlené podobě s vymezením ploch pro VVE. Dále uvedl, že vzhledem k vázanosti žalobkyně napadeným stanoviskem, které objektivně určuje podobu územního plánu, který je vydáván v samostatné působnosti obce, lze konstatovat, že stanovisko je zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím, přičemž v jeho důsledku bylo proti žalobkyni přímo zasaženo ve smyslu § 82 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že právní řád nenabízí žalobkyni jiný účinný prostředek ochrany, je podle jeho názoru žaloba přípustná.

[4] Krajský soud uvedl, že k aplikaci § 43 odst. 1 věta druhá stavebního zákona je nutné naplnění podmínky, že záležitost nadmístního významu není řešena v zásadách územního rozvoje. K naplnění této hypotézy však v daném případě nedošlo, neboť regulaci, resp. řešení VVE jako záležitostí nadmístního významu Zásady územního rozvoje Ústeckého kraje (dále též „ZÚR ÚK“) obsahují. Je věcí Zastupitelstva Ústeckého kraje, do jaké podrobnosti v rámci úkolů zásad územního rozvoje regulaci VVE upraví. V daném případě je v ZÚR ÚK výslovně uvedeno, že se konkrétní plochy a koridory pro výstavbu VVE nevymezují a jsou obsažena i obecná pravidla pro jejich umisťování pro územní plány obcí. Skutečnost, že byla soudem zrušena podrobnější regulace stanovující konkrétní území, ve kterých nesmí být VVE umístěny a dále zakotvující odstupy od určitých území, na věci nic nemění. Bezpochyby lze učinit závěr, že regulace VVE je v ZÚR ÚK stále obsažena. V daném případě tedy byla žalobkyně povinna řídit se regulací ZÚR ÚK ve vztahu k VVE a zároveň však zde nebylo místo pro aplikaci § 43 odst. 1 věta druhá stavebního zákona. Využil-li žalovaný tohoto ustanovení k vydání negativního stanoviska podle § 50 odst. 7 stavebního zákona, jednal v rozporu s § 43 odst. 1 věta druhá stavebního zákona, a tím se dopustil nezákonnosti. Vzhledem k tomu, že nelze vyloučit, že žalovaný shledá nové a zákonné důvody pro vypuštění ploch pro VVE z územního plánu žalobkyně, nemohl krajský soud vyhovět té části petitu žalobkyně, v níž požadovala, aby již žalovaný neuplatňoval požadavek na vynětí ploch pro VVE z územního plánu.

III.

[5] Rozsudek krajského soudu napadl kasační stížností jak žalovaný, tak i žalobkyně.

[6] Žalovaný [dále jen „stěžovatel a)“] napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to v celém jeho rozsahu.

[7] Stěžovatel a) nesouhlasil s právním názorem krajského soudu, že žalobou napadené stanovisko představuje zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Za zásah nelze

považovat procesní a jiné úkony činěné správními orgány v procesu vydání opatření obecné povahy (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013 - 71). Jelikož pak stanovisko krajského úřadu k návrhu územního plánu představuje neoddělitelnou součást procesu vydání opatření obecné povahy, nelze jej podrobit samostatnému soudnímu přezkumu. Stanovisko krajského úřadu k návrhu územního plánu je vydáváno v přenesené působnosti a jeho adresátem je pořizovatel územního plánu, tedy v projednávaném případě obecní úřad, který předmětnou územně plánovací dokumentaci rovněž pořizuje v přenesené působnosti. Krajský úřad zde do procesu vydání územního plánu vstupuje z pozice nadřízeného orgánu a uplatňuje zde toliko zákonem definované požadavky, jejichž cílem je zajistit koordinaci využívání území s ohledem na širší územní vztahy. Nejde tak v žádném případě o faktický zásah do práva obce na samosprávu, jak dovodil krajský soud, ale toliko o jeden z dílčích zákonem definovaných kroků nezbytných k vydání opatření obecné povahy. V této souvislosti lze poukázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která nepřipustila samostatný soudní přezkum stanovisek a závazných stanovisek dotčených orgánů (např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, nebo rozsudky ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62, a ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ao 2/2008- 151). Pokud je soudní přezkum těchto stanovisek a závazných stanovisek dotčených orgánů odsunut až na dobu přezkoumávání výsledného správního úkonu, není žádný důvod považovat dotčené stanovisko za samostatně přezkoumatelný „zásah“. Ani soudní řád správní, ani jiný právní předpis neupravuje žádné exkluzivní právo obce napadnout u soudu samostatně podkladové správní akty směřující k vydání opatření obecné povahy. Stejně jako tak nemohou učinit jiné právní subjekty, nemůže tak z důvodu neexistence zvláštní zákonné úpravy učinit právě ani obec, o jejíž územní plán se jedná.

[8] Stěžovatel a) nesouhlasil ani se závěrem krajského soudu, že v důsledku vydání žalobou napadeného stanoviska bylo proti žalobkyni přímo zasaženo ve smyslu § 82 s. ř. s. Především se samotné vydání stanoviska v právní sféře žalobkyně ani kohokoli jiného nemohlo nikterak projevit, neboť jde o pouhý podklad opatření obecné povahy. Teprve až vydaný územní plán má schopnost vyvolat předpokládaný „zásah“ do práv a povinností svých adresátů. Stěžovatel a) navíc své stanovisko vydal v rámci intencí svého nadřízeného postavení vůči pořizovateli územního plánu a adresoval jej právě a toliko tomuto pořizovateli, tj. obecnímu úřadu vykonávajícímu přenesenou působnost. Zákonem aprobovaným záměrem tohoto stanoviska pak bylo toliko zajištění koordinace využívání dotčeného území s ohledem na širší územní vztahy celého kraje i celé republiky. Zcela konkrétně pak bylo obsahem daného stanoviska zamezeno tomu, aby obec bez náležitých podkladů zasahovala do pravomocí a zákonných povinností kraje řešit lokalizaci ploch pro umisťování VVE, jakožto záležitostí nadmístního významu. Rozhodně nebylo zasaženo do samosprávy žalobkyně, neboť jí ani principiálně nepřísluší, aby záležitosti nadmístního významu řešila.

[9] Stěžovatel a) rovněž nesouhlasil s názorem krajského soudu, že ZÚR ÚK řeší vymezování ploch pro VVE jakožto záležitost nadmístního významu. I poté, co Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 28. 5. 2014, č. j. 9 A o 6/2011 - 261, zrušil konkrétní regulativy pro vymezování ploch pro výstavbu VVE, zůstala v textové části ZÚR ÚK některá další obecná pravidla a formulace zmiňující problematiku využití obnovitelných energetických zdrojů včetně právě i VVE. Tyto obecně formulované principy však nelze

považovat za komplexní řešení záležitosti nadmístního významu ve smyslu § 43 odst. 1 věty druhé stavebního zákona. Pod pojem „řešení záležitosti nadmístního významu“ nelze zahrnout jakoukoli byť i jen sebemenší zmínku o této záležitosti nadmístního významu v územně plánovací dokumentaci kraje, ale toliko právě jen řešení ucelenější povahy. Ze zbylých pasáží ZÚR ÚK zmiňujících výstavbu VVE a jejich systematického zařazení vyplývá, že jde víceméně pouze o stanovení priorit územního plánování Ústeckého kraje a o obecné formulace úkolů pro územně plánovací činnost obcí, převzatých z Politiky územního rozvoje. Řadu z těchto pravidel je možné nalézt též přímo ve stavebním zákoně, a to mezi cíli a úkoly územního plánování (viz § 18 a 19). Jejich převzetím a formulačním upřesněním ZÚR UK toliko zdůraznily jejich závaznost pro pořizovatele územních plánů, ovšem o žádná nová pravidla či dokonce o konkrétní regulaci vymezováni ploch pro výstavbu VVE se nejedná. Jediná konkrétní regulace v podobě vymezení území, kde nesmí být plochy a koridory pro výstavbu VVE vymezovány, byla citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu zrušena. Po vydání tohoto rozsudku tak nelze hovořit o tom, že by ZÚR ÚK problematiku VVE, jakožto záležitost nadmístního významu, skutečně „řešily“.

[10] Stěžovatel a) proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně [dále jen „stěžovatelka b)“] napadla kasační stížností výrok III. rozsudku krajského soudu z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[12] Stěžovatelka b) obdobně namítala, že krajský soud dospěl nesprávnému závěru, že ZÚR ÚK „řeší“ regulaci VVE. Část ZÚR ÚK, kterou krajský soud označil za regulaci VVE, nelze vnímat jinak, než jako obecná východiska či cíle pro územní plánování, které však nelze považovat za závaznou regulaci, která by vylučovala možnost stěžovatelky b) jako obce v Ústeckém kraji za podmínek § 43 odst. 1 věta 2 stavebního zákona ve svém územním plánu vymezit plochy pro VVE jakožto záležitosti nadmístního významu. Aby byla záležitost „řešena“ ve smyslu § 43 odst. 1 věta 2 stavebního zákona v zásadách územního rozvoje, musí tyto obsahovat jednoznačnou a určitou regulaci formou závazného vymezení ploch a koridorů, v nichž lze určitý záměr nadmístního významu vymezit či nikoliv. ZÚR ÚK by tedy musely přímo vymezovat určité plochy a koridory, v nichž by bylo možné VVE umístit, nebo alespoň stanovit nějaká závazná, určitá a jednoznačná pravidla pro jejich umísťování v územních plánech obcí. Za takové situace by bylo možné dospět k závěru, že by se jednalo o záležitost nadmístního významu řešenou v ZÚR, a že si tedy obce nemohou ve svých územních plánech samy stanovit jiné plochy pro VVE, které by neodpovídaly plochám vymezeným ZÚR. Tato situace však v nyní posuzovaném případě nenastala, neboť po rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ao 6/2011 – 261 již ZÚR ÚK neobsahují žádnou konkrétní regulaci pro vymezování ploch pro VVE na území Ústeckého kraje. Z tohoto důvodu se nejednalo o záležitost nadmístního významu řešenou v ZÚR ÚK, kterou by nemohla stěžovatelka b) za splnění podmínek podle § 43 odst. 1 věta druhá stavebního zákona řešit ve svém územním plánu.

[13] Pokud by měly být akceptovány závěry krajského soudu, mělo by to naprosto zásadní a zcela neakceptovatelné negativní důsledky. Jestliže totiž regulace požadující odpovědné posuzování ploch pro VVE ve vztahu k ochraně přírody, krajiny, životního

prostředí a krajinného rázu představuje „řešení“ ve smyslu § 43 odst. 1 věta druhá stavebního zákona, pak žádná obec v Ústeckém kraji nemůže z vlastního rozhodnutí ve svém územním plánu vymezit žádnou plochu pro VVE. Současně však ZÚR ÚK samy žádné plochy, v nichž by bylo možné VVE umístit, nevymezují. Závěry krajského soudu tedy fakticky znamenají časově neohraničený absolutní zákaz jakékoli výstavby VVE na celém území Ústeckého kraje. Takový stav byl ovšem opakovaně shledán Nejvyšším správním soudem i Ústavním soudem jako neústavní, nepřípustný a neproporcionální zásah do práv jednotlivých obcí, jakož i dotčených vlastníků, kteří by chtěli VVE realizovat.

[14] Stěžovatelka b) dále namítla, že krajský soud dospěl k nesprávnému závěru o nadmístním charakteru ploch pro VVE v návrhu územního plánu. Je pravdou, že v rámci stávající judikatury Nejvyššího správního soudu převládá názor, že VVE jsou záměrem nadmístního významu, a to z důvodu jejich vlivu na krajinu a na kapacitu navazující distribuční soustavy pro elektřinu. Podle jejího názoru však nelze dovodit, že by měla každá plocha pro VVE za všech okolností a vždy nadmístní význam a že by z tohoto důvodu mohla být vždy automaticky řešena na úrovni ZÚR. Uvedené potenciální nadmístní vlivy, které VVE mohou mít, je třeba posuzovat na základě konkrétních okolností případu, tj. na základě stavu konkrétní krajiny, do níž se má plocha pro větrnou elektrárnu umístit a stavu konkrétní technické infrastruktury dané obce. Je tedy zcela myslitelné, že určitá plocha pro VVE svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní toliko území obce, na kterém se nachází, a proto se nebude jednat o plochu nadmístního významu podle § 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona. V případě redukovaných ploch VVE - o plošných rozměrech maximálně jednotek tisíc m^2 - obsažených v upraveném návrhu územního plánu stěžovatelky b), nelze předpokládat takové vlivy, které by svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivnily území více obcí, a proto se nejedná o plochy nadmístního významu. Přístup jednotlivých krajských úřadů, které automaticky považují plochy pro VVE za plochy nadmístního významu, fakticky vede k zablokování jakékoliv výstavby VVE na území celé České republiky (resp. alespoň v těch krajích, které mají odpovídající větrný potenciál), což vede k nepřípustnému a neproporcionálnímu zákazu legální ekonomické aktivity a současně legálního využití území obce.

[15] Stěžovatelka b) dále namítala nesprávné právní posouzení zákonnosti požadavku na vynětí ploch pro VVN z návrhu územního plánu. Na rozdíl od krajského soudu nepovažuje negativní stanovisko za nezákonné z důvodu toho, že by k jeho vydání vůbec nebyl stěžovatel a) oprávněn (neboť nenastala situace předvídaná § 43 odst. 1 věta druhá stavebního zákona), ale z důvodu, že stěžovatel a) nesprávně posoudil významné negativní vlivy přesahující hranice obce a současně při posuzování negativních vlivů překročil svoji působnost, v důsledku čeho nezákonně zasáhl do práva stěžovatelky b) na samosprávu.

[16] Při posouzení „*významných negativních vlivů přesahujících hranice obce*“ náleží krajskému úřadu určitá míra správního uvážení, takové správní uvážení však není neomezené a krajský úřad k němu nemůže přistupovat svévolně či diskriminačně. Předmětné stanovisko výše uvedená východiska nesplňuje. Stěžovatel a) vyšel pouze z tvrzení, že VVE ovlivní krajinný ráz nad únosnou míru a že je jejich umístění sporné z hlediska nadregionálního biokoridoru NRBK K2. Tato svá tvrzení však ničím nedoložil. Přitom správní spis týkající se územního plánu stěžovatelky b) obsahoval podrobné

podklady, z nichž vyplýval zcela opačný závěr o ovlivnění krajinného rázu či přírody a krajiny obecně. Požadavek stěžovatele a) na vypuštění ploch VVE z upraveného návrhu územního plánu je v přímém rozporu s předchozími správními akty vydanými jak ze strany dotčeného orgánu Městského úřadu Litvínov chránicího veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, tak dokonce samotného stěžovatele a), resp. jeho odboru životního prostředí a zemědělství, a to se stanoviskem k SEA a stanoviskem podle § 45i zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Z uvedeného je zřejmé, že pokud významné negativní vlivy přesahující hranice obce, které podle stanoviska údajně mají mít plochy pro VVE obsažené v upraveném návrhu územního plánu, byly příslušnými orgány na úseku ochrany životního prostředí a přírody a krajiny vyloučeny, pak uplatňování požadavku na vyloučení ploch VVE bylo zcela neodůvodněné a nezákonné. Nezákonnosti požadavku na vyloučení ploch VVE z návrhu územního plánu svědčí také skutečnost, že lokality pro ty samé záměry VVE, pro něž byly v návrhu územního plánu navrženy plochy, byly již dříve kladně posouzeny v rámci podrobnějšího posouzení EIA, a to buď stěžovatelem a), nebo Ministerstvem životního prostředí.

[17] Pojem „*významné negativní vlivy přesahující hranice obce*“ podle § 43 odst. 1 věta druhá stavebního zákona je relativně autonomní a je formálně odlišný od vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, které se posuzují v rámci posouzení SEA či EIA. Je však potřeba interpretovat ho v kontextu § 50 odst. 7 stavebního zákona, neboť právě na základě tohoto ustanovení krajský úřad předmětné stanovisko vydává. Navržené plochy pro VVE nijak nekolidují s požadavky PÚR a regulace VVE obsažená v ZÚR ÚK byla zrušena, proto nebyl stěžovatel a) jakkoliv oprávněn s odkazem na ochranu krajinného rázu tvrdit, že plochy pro VVE obsažené v návrhu územního plánu mají významné negativní vlivy přesahujících hranice obce. Stěžovatel a) tímto svým požadavkem zjevně překročil meze jemu zákonem svěřené působnosti, jelikož zasáhl do kompetence orgánů ochrany přírody a krajiny a životního prostředí. Stěžovatel a) není oprávněn posuzovat míru zásahu určité plochy do krajinného rázu a vyvozovat z jeho (nesprávného a neodborného) posouzení závěry o tom, že plochy pro VVE navržené v územním plánu mají významné negativní vlivy přesahující hranice obce ve smyslu § 43 odst. 1 stavebního zákona. Z uvedených důvodů je požadavek stěžovatele a) uplatněný ve stanovisku nezákonný, svévolný a zasahující do práva na samosprávu stěžovatelky b). Krajský soud proto měl svým rozsudkem stěžovateli a) uložit, aby se uplatňování tohoto požadavku do budoucna vůči stěžovatelce b) zdržel.

[18] Stěžovatelka b) proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok III. napadeného rozsudku krajského soudu a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[19] Stěžovatelka b) ve vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele a) uvedla, že nesouhlasí s jeho argumentací, kterou zpochybňuje samotnou přípustnost žaloby. Ani z jím zmiňované judikatury nevyplývá, že by stanovisko krajského úřadu vydané v procesu pořizování územního plánu nemohlo být nezákonným zásahem do práva obce na samosprávu. V této souvislosti nelze přistoupit na analogii s nesouhlasným závazným stanoviskem, proti němuž se žadatel může bránit v rámci opravných prostředků proti výslednému negativnímu rozhodnutí. Mezi stanovisky a závaznými stanovisky je totiž

podstatný rozdíl v tom směru, že „závazná stanoviska“ jsou vydávána za účelem vydání rozhodnutí ve správním řízení, zatímco „stanoviska“ jsou vydávána pro účely postupů, které nejsou správním řízením, v daném případě jsou závazným podkladem pro územní plán jako opatření obecné povahy. Vydání nesouhlasného závazného stanoviska vede povinně k zamítnutí žádosti o vydání správního rozhodnutí, přičemž o zamítnutí žádosti se rovněž vydává správní rozhodnutí. Důsledkem vydání takového nesouhlasného závazného stanoviska je tedy „negativní“ správní rozhodnutí, proti němuž se může žadatel bránit jednak odvoláním, v němž je oprávněn napadnout obsah tohoto závazného stanoviska, jednak žalobou podle § 65 s. ř. s. V případě nesouhlasného stanoviska vydávaného v rámci procesu pořizování územního plánu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona je však situace zcela odlišná, jelikož stavební zákon nepředpokládá možnost vydání nějakého „negativního“ opatření obecné povahy. Naopak, v případě existence nesouhlasného stanoviska krajského úřadu nelze pokračovat dál v procesu pořizování územního plánu v takové podobě, v jaké si obec přeje regulovat své území. Stěžovatelka b) se navíc ani nemůže bránit proti výslednému územnímu plánu, který by byl hypoteticky vydán bez sporných ploch pro VVE, neboť v případě návrhu podle § 101a s. ř. s. by došlo k absurdní situaci, kdy by byla navrhovatelem i odpůrcem totožná osoba.

[20] Stejně tak nelze přisvědčit ani názoru stěžovatele a), že se v případě stanovisek jedná o procesní úkony. Za takové úkony se totiž považují převážně akty, jimiž se pouze upravuje řízení, což jistě není případ stanoviska správního orgánu, jehož obsah má přímou závaznost pro výsledné opatření obecné povahy. V případě pochybení při vedení řízení lze navíc tyto vady řízení namítat v rámci žaloby proti výslednému správnímu rozhodnutí, což v daném případě není možné.

[21] Nelze souhlasit ani s názorem stěžovatele a), že v důsledku vydání napadeného stanoviska nemohlo v žádném případě dojít k přímému zásahu do práv obce ve smyslu § 82 s. ř. s., a že se vydání tohoto stanoviska nemohlo projevit v právní sféře obce ani jakékoliv třetí osoby. Negativní stanovisko vydané krajským úřadem jako nadřízeným orgánem územního plánování je pro obec a její úřad, jakožto pořizovatele územního plánu, závazné. Důsledkem negativního stanoviska je tedy přímý zásah do právního postavení stěžovatelky b) jako obce. Stěžovatelka b) za dané situace nemůže schválit územní plán v navržené podobě, neboť ani nemůže zahájit řízení o územním plánu podle § 52 a násl. stavebního zákona. Stěžovatelka b) tak nemůže vydat územní plán, který by odpovídal její vůli, resp. vůli jejího zastupitelstva vyjadřované již od schválení návrhu zadání územního plánu. Z těchto důvodů je negativní stanovisko „zásahem správního orgánu“ ve smyslu § 82 s. ř. s., který není rozhodnutím a jehož důsledky bylo přímo zasaženo do práva stěžovatelky b) na samosprávu.

V.

[22] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že žalobou napadené stanovisko stěžovatele a), vydané podle § 50 odst. 7 stavebního zákona, je

zásahem správního orgánu, který je způsobilý zasáhnout do tvrzeného práva stěžovatelky b) na samosprávu a lze jej samostatně přezkoumat správním soudem v režimu „zásahové“ žaloby podle § 82 a násl. s. ř. s. Předmětné stanovisko samo o sobě nezakládá, nemění neruší ani závazně neurčuje žádná práva, krajský úřad vydáním stanoviska samostatně nerozhoduje o právech či povinnostech adresátů stanoviska. Proto nelze přípustnost zásahové žaloby zapovědět z důvodu, že předmětný akt je rozhodnutím. Rovněž však není pochyb, že stanovisko má zásadní vliv na výkon stěžovatele b) na vlastní samosprávu, jejímž projevem je oprávnění rozhodnout o podobě pořizovaného územního plánu a o jeho následném schválení.

[24] Krajskému soudu lze rovněž přisvědčit, pokud neshledává nepřípustnost zásahové žaloby z důvodu, že adresát může k nápravě využít podnětu k přezkumu stanoviska podle § 156 odst. 2 správního řádu či podnětu k provedení státního dozoru podle § 171 stavebního zákona. Případné nevyužití prostředků tohoto druhu skutečně nemá za následek nepřípustnost zásahové žaloby.

[25] Rovněž není pochyb, že soudnímu přezkumu nebrání procesní povaha stanoviska. Stanoviskem se rozhodně neupravuje vedení „řízení“- procesu vedoucího ke schválení územního plánu. Nejde o typ rozhodnutí, jehož prvotním účelem by bylo upravit vedení řízení o pořízení a schválení územního plánu.

[26] Nepřiléhavý je poukaz stěžovatele a) na judikaturu týkající se samostatné soudní přezkoumatelnosti tzv. závazných stanovisek podle § 149 správního řádu, reprezentovanou především rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113.

[27] Neobstojí poukaz na to, že zpravidla jsou podkladová stanoviska podrobována přezkumu nikoli bezprostředně, ale až při přezkumu finálního rozhodnutí, kterým dochází k přímému zásahu do veřejných subjektivních práv adresáta. V této specifické situaci nejde o to, že by se původní stanovisko promítlo do výsledného správního rozhodnutí, kterým by byla individuálně založena, změněna či závazně určena veřejná subjektivní práva jeho adresátům. Stanovisko bylo vydáno v procesu pořizování územního plánu, tedy opatření obecné povahy. Odlišná povaha onoho „výsledku“, podstatně limituje přípustnost pozdějšího přezkumu stanoviska spolu s územním plánem a zájem na takovém postupu s ohledem na procesní ekonomii či rychlost řízení. Pokud krajský úřad svým stanoviskem regulaci záležitostí nadmístního významu v územním plánu vyloučí, pak musí obec takový závěr respektovat. Výsledný územní plán pak regulaci tohoto druhu záležitostí nemůže obsahovat. Lze si jen obtížně představit, že bude teprve následně stěžovatel b), s poukazem na porušení práva na samosprávu, před správním soudem tvrdit, že jím přijatý vlastní územní plán je nezákonný, neboť neobsahuje regulaci záležitostí nadmístního významu a on si to jako pořizovatel přál. To vše za situace, kdy regulace záležitostí tohoto druhu územním plánům primárně nepřísluší a je jim vyhrazena za splnění zákonných podmínek pouze tehdy, pokud není obsažena v zásadách územního rozvoje a stěžovatel a) s tím souhlasí. Regulace záležitostí nadmístního významu se konečně v následně přijatém územním plánu nemusí objevit i z jiných důvodů, nikoli pouze v důsledku negativního stanoviska krajského úřadu. Lze si rovněž představit situaci, že výsledný územní plán nakonec nebude vůbec schválen, ať již v přímém důsledku

negativního stanoviska nebo z jiných důvodů. Za takové situace lze jen obtížně dohlédnout, jak by bylo možné zajistit přezkum dodržení práva stěžovatele na samosprávu v procesu pořizování územního plánu. Rozhodování o rozvoji spravovaného území přitom patří mezi základní práva územní samosprávy (viz nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11).

[28] Absurdním důsledkem přezkumu předmětného stanoviska až spolu s výsledným územním plánem by rovněž bylo i v kasačních stížnostech zmíněné hypotetické „splynutí" navrhovatele a odpůrce, pokud by se měla obec domáhat prohlášení nezákonnosti stanoviska až návrhem na zrušení jí přijatého opatření obecné povahy. Nerozhodné je, že příprava a pořízení územního plánu probíhá v přenesené působnosti, zatímco schválení územního plánu je výrazem práva na samosprávu a je činěno v působnosti samostatné. Nic to totiž nemění na skutečnosti, že by byla obec nucena v soudním řízení vystupovat sama proti sobě.

[29] Všechny tyto souvislosti vedou Nejvyšší správní soud k přesvědčení, že soudní přezkum stanoviska krajského úřadu podle § 50 odst. 7 stavebního zákona je v této specifické situaci jediným vhodným prostředkem, kterým lze zajistit účinný, dostatečný a včasný přezkum, zda vydáním stanoviska nedošlo k nepřiměřenému zásahu do práva stěžovatele b) na samosprávu. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením podle § 82 a násl. s. ř. s. je vhodným procesním nástrojem takového přezkumu.

[30] Rovněž je třeba předeslat, že v řízení o kasačních stížnostech v této věci nevyvstala potřeba zabývat se úvahami stěžovatele b) o tom, zda konkrétní okolnosti umístění jednotlivých větrných elektráren předurčují jejich hodnocení bez dalšího jako záležitostí nadmístního významu, či zda mohou mít větrné elektrárny v některých případech toliko „místní" význam. Stěžovatel b) v žalobě nenamítal, že by se v tomto případě nejednalo o záležitost nadmístního významu. Teprve v kasační stížnosti se hypoteticky zamýšlí nad udržitelností takového bezvýhradného vnímání větrných elektráren a dovozuje, kdy by případně bylo možné o nich uvažovat toliko jako záležitostech významu místního. Nejvyššímu správnímu soudu však nepřísluší vyjadřovat stanovisko k obecnějším otázkám, pokud jejich zodpovězení není nezbytné pro rozhodnutí v konkrétní věci. I stěžovatel b) ve své kasační stížnosti připouští, že judikatura správních soudů tenduje k tomu považovat vymezení ploch pro umístění větrných elektráren za záměr nadmístního významu.

[31] Stěžovatel b) postavil žalobní námitky o nezákonnosti napadeného stanoviska na několika výchozích tezích: zdůrazňoval předchozí kladné hodnocení vymezených ploch v procesu EIA z hlediska vlivu na životní prostředí a v souvislosti s tím tvrdil porušení zásahy legitimního očekávání. Dále to, že stěžovatel a) překročil svoji působnost a že jeho postupem došlo k zásahu do práva stěžovatele na samosprávu. Krajský soud však úvahám o důvodnosti žalobních námitek předřadil hodnocení výchozího předpokladu, zda vůbec byly s odkazem na platnou právní úpravu a konkrétní faktické okolnosti splněny zákonné předpoklady pro vydání stanoviska o vyloučení záležitostí nadmístního významu z navrhovaného územního plánu. Argumentace krajského soudu tak míří jinam, než účastníci řízení předpokládali a oba proti názoru krajského soudu brojí v kasačních stížnostech, byť každý z nich z jiného důvodu. Pro stěžovatele a) by závěr, že úprava

záležitostí nadmístního významu je v zásadách územního rozvoje nadále obsažena, znamenal omezení jeho pravomoci zásady doplnit novou podrobnější úpravou, ke které se dle svého vyjádření chystá. Pro stěžovatele b) by pak tento závěr znamenal, že vůbec není oprávněn záležitosti nadmístního významu učinit součástí svého územního plánu, o což pochopitelně neusiluje.

[32] Podle § 43 odst. 1 věta druhá stavebního zákona (ve znění účinném v době vydání stanoviska) mohou být *záležitosti nadmístního významu, které nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje, součástí územního plánu, pokud to krajský úřad ve stanovisku podle § 50 odst. 7 z důvodu významných negativních vlivů přesahujících hranice obce nevyloučí*.

[33] Podle § 50 odst. 7 stavebního zákona *krajský úřad zašle pořizovateli stanovisko k návrhu územního plánu z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a s výjimkou územního plánu pro území hlavního města Prahy souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. Pokud nezašle stanovisko do 30 dnů od obdržení stanovisek, připomínek a výsledků konzultací, je možné územní plán vydat i bez jeho stanoviska*. Podle § 50 odst. 8 stavebního zákona *v případě, že krajský úřad upozorní ve stanovisku pořizovatele na nedostatky z hledisek uvedených v odstavci 7, lze zahájit řízení o územním plánu až na základě potvrzení krajského úřadu o odstranění nedostatků*.

[34] Hierarchii jednotlivých nástrojů územního plánování odpovídá i v zásadě obdobná úprava postupů pro případy, kdy příslušný nástroj neupravuje regulaci záležitostí jemu primárně vyhrazených. Tak jako výše citovaná úprava popisuje postup, pokud zásady územního rozvoje neupravují vymezení ploch nebo koridorů záležitostí nadmístního významu, tak i § 36 odst. 1 stavebního zákona obsahuje principielně obdobný postup pro případ úpravy záležitosti týkajících se rozvoje území státu, které nejsou obsaženy v politice územního rozvoje. Pokud mají být upraveny v zásadách územního rozvoje, je příslušným k vydání obdobného stanoviska Ministerstvo pro místní rozvoj.

[35] Krajský soud založil názor o částečné důvodnosti žaloby na předpokladu, že zásady územního rozvoje, i přes zrušení jejich části Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 28. 5. 2014, č. j. 9 Ao 6/2011 - 261, nadále obsahují řešení záležitostí nadmístního významu v podobě pravidel pro umístění větrných elektráren, není tak splněna hypotéza § 43 odst. 1 věta druhá a stěžovatel a) vůbec neměl stanovisko vydávat.

[36] Nejvyšší správní soud s tímto názorem nesouhlasí. Je třeba posoudit, co se rozumí záležitostmi nadmístního významu, které nejsou řešeny zásadami územního rozvoje dle § 43 odst. 1 věta druhá. Jak již rekapituloval krajský soud (a není o tom mezi účastníky řízení sporu), Nejvyšší správní soud zrušil výše označeným rozsudkem v textové části ZÚR ÚK, bod 4.4.1. „Plochy a koridory pro lokalizaci velkých větrných elektráren, tj. zařízení, jejichž nosný sloup je vyšší než 35 m“ následující věty:

„Pro územně plánovací činnost obcí a rozhodování v území stanovují ZÚR ÚK pro plochy a koridory velkých větrných elektráren a souvisejících staveb tyto úkoly:
2) Plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících, nevymezovat v dále uvedených územích:

a) území s preferencí ochrany přírody a krajiny
- *velkoplošná zvláště chráněná území (NP a CHKO) a navazující 3 km pásmo,*
- *maloplošná zvláště chráněná území (NPR, NPP, PR, PP) jejich ochranná pásma,*
- *území přírodních parků (PPk)*
- *území s vymezeným ÚSES,*
- *pozemky určené k plnění funkcí lesa (PUPFL),*
- *území NATURA 2000 – evropsky významné lokality (EVL), ptačí oblasti (PO),*
- *území významných krajinných prvků (VKP)*

b) území s preferovanou funkcí osídlení, rekreace, lázeňství, památkové péče
- *území jader městských zón a příměstských oblastí,*
- *území v okruhu 3 km od zastavěných území a zastavitelných ploch obcí,*
- *území v okruhu 2 km od rozptýlených trvale obydlených nebo rekreačních objektů,*
- *území v okruhu 3 km od rekreačních areálů a hranic areálů lázní,*
- *území ochranných pásem památkových objektů a areálů a v okruhu 3 km od hranic těchto ochranných pásem,*
- *území krajinných památkových zón a v okruhu 3 km od jejich hranic,*
- *území v pásmu 3 km podél státních hranic ČR/SRN.“*

[37] V současné době platné ZÚR ÚK obsahují pouze tyto pasáže zmiňující výstavbu VVE:

V části 1. odstavci „Dopravní a technická infrastruktura“ je formulována následující priorita územního plánování Ústeckého kraje:
(29) Podpořit racionální a udržitelný rozvoj obnovitelných energetických zdrojů, územně regulovat záměry na výstavbu velkých větrných elektráren s ohledem na eliminaci rizik poškození krajinného rázu a ohrožení rozvoje jiných žádoucích forem využití území (zejména oblast Krušných hor).‘

V části 2.1. bodu OB6 „Rozvojová oblast Ústí nad Labem“ a v části 3.1. bodu SOB6 „Specifická oblast Krušné Hory“ zpřesňují ZÚR ÚK úkoly pro územní plánování stanovené Politikou územního rozvoje:
(7) Chránit a rozvíjet rekreační zázemí městských aglomerací Ústí nad Labem a Teplice v Krušných horách, zamezit případným hrozbám znehodnocení území nevhodnou výstavbou (např. parky větrných elektráren).
(13) Účinným způsobem regulovat a zamezit rizikům překotně se rozvíjející výstavby větrných elektráren, včetně souvisejících zařízení (přístupových komunikací, vyvedení energetického výkonu apod.), jak z hlediska minimalizace vlivů na životní prostředí, krajinu a osídlení, rekreaci a cestovní ruch tak z hlediska funkčnosti větrných elektráren v systému zásobování elektrickou energií.

V části 3.2. bodu NSOB1 „LOBENDAVSKO-KŘEČANSKO“ stanovují ZÚR ÚK pro územní plánování tento úkol:
(9) Územně regulovat záměry na výstavbu velkých větrných elektráren s ohledem na eliminaci rizika poškození krajinného rázu a omezení rozvoje jiných žádoucích forem využití území.

V části 4.4.1. zůstalo následující konstatování a úkol pro územně plánovací činnost:
ZÚR ÚK nevymezují na území Ústeckého kraje konkrétní plochy a koridory pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících.
(1) Návrhy na lokalizaci ploch a koridorů pro výstavbu velkých větrných elektráren a staveb souvisejících, jako specifických zařízení nadmístního významu, odpovědně posuzovat ve vztahu k ochraně přírody, krajiny, životního prostředí a krajinného rázu, s ohledem na konkrétní urbanistické, územně technické a klimatické podmínky.

V části 5.1. se za účelem upřesnění územních podmínek ochrany a rozvoje přírodních hodnot území kraje stanovuje následující úkol pro územní plánování:
(2) Zohlednit značný vzrůst potenciálu přírodních hodnot Krušných hor, které se po přestálé ekologické krizi zotavují. Koordinovat opatření na ochranu Krušných hor s postupem orgánů územního plánování Saska. Zvažovat perspektivní možnost sjednocující velkoplošné formy ochrany Krušných hor. Ochránit Krušné hory před necitlivou výstavbou velkých větrných elektráren, které mohou znehodnotit krajinný ráz rozsáhlých částí hor.

V části 5.3. se za účelem upřesnění územních podmínek ochrany a rozvoje kulturních hodnot území kraje stanovuje následující úkol pro územní plánování:
(27) Chránit a rozvíjet hodnoty jedinečné kulturní krajiny kraje, pozornost zaměřovat na ochranu obzorových linií horských masivů, krajinných dominant, význačných výhledových bodů a pohledových os, typických a známých vedut sídel apod. V této souvislosti ochránit Krušné hory před necitlivou výstavbou velkých větrných elektráren, které mohou znehodnotit krajinný ráz rozsáhlých částí hor.

V části 6. odstavcích „KC CHKO České středohoří — Lounské středohoří (5b)“, „KC České středohoří - Lounské středohoří (6b)“, „KC Krušné hory — náhorní plošiny (7a)“ a „KC Krušné hory — svahy, vrcholy a hluboká údolí (7b)“ jsou stanoveny dílčí kroky naplňování cílových charakteristik krajiny:
Zamezit umísťování vizuálně výrazně působících vertikálních staveb nadmístního významu, zejména v pohledově exponovaných lokalitách (elektrické vedení, telekomunikační zařízení, větrné elektrárny apod.).
Zamezit ohrožení naplnění cílových charakteristik krajinného celku v důsledku masivního tlaku na umísťování vertikálních staveb (velkých větrných elektráren), jejich komplexů a doprovodných staveb v nezastavěném území.

[38] Podle ustanovení § 36 odst. 1 stavebního zákona vymezí zásady územního rozvoje mimo jiné plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. Lze souhlasit se stěžovatelem b), že kromě tohoto relativně konkrétního požadavku předpokládá § 36 odst. 1 stavebního zákona pro ZUR i vymezení jiných požadavků na území, různorodých co do míry konkrétnosti vzhledem k regulaci území. Např. vymezení základních požadavků na účelné a hospodárné uspořádání území kraje je jistě obecnějším východiskem než zmiňované vymezení ploch a koridorů nadmístního významu. Stěžovatel b) jednotlivé požadavky na ZÚR kategorizuje, stěžovatel a) pak konstatuje, že úprava, která zůstala součástí ZUR po zásahu Nejvyššího správního soudu, má svou obecností blíže k politice územního rozvoje.

[39] Není sporu o tom, že územní plány mají dále zpřesňovat a obsahovat podrobnější úpravu toho, co je obecněji uvedeno v zásadách územního rozvoje. Je však vždy třeba posoudit, zda lze navrhovanou úpravu v územním plánu skutečně považovat za zpřesnění toho, co je vyhrazeno zásadám územního rozvoje, či zda jde o úpravu dosud nemající předobraz v nástroji územního plánování vyššího stupně. Ve druhém případě je třeba trvat na nezbytnosti stanoviska předpokládaného v § 43 odst. 1 stavebního zákona. Nelze proto spojení „nejsou řešeny v zásadách územního rozvoje“ dle § 43 odst. 1 interpretovat mechanicky tak, že jakákoli zmínka o větných elektrárnách, která v zásadách zůstala, představuje ono řešení, které nadále zapovídá možnost regulace územním plánem obce za předpokladu souhlasného stanoviska stěžovatele a). Z jeho kasační stížnosti ostatně vyplývá, že aktuální podoba zásad územního rozvoje není výrazem realizace je zákonných kompetencí v územním plánování, ale důsledkem zásahu soudu, který mu vytkl nedostatečné odůvodnění předtím zvoleného řešení.

[40] S odkazem na shora uvedené důvody proto Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit základnímu argumentu, o který krajský soud opřel rozhodnutí v této věci. Musel proto jeho rozsudek zrušit. Nezákonnost stanoviska tedy nelze spatřovat již v tom, že ZUR nadále obsahují některé pasáže zmiňující se o větrných elektrárnách. Nelze z nich totiž dostatečně určit, jak by měla v územních plánech vypadat ona zpřesňující úprava ploch a koridorů pro záležitosti nadmístního významu vymezených předtím v zásadách územního rozvoje.

[41] Stěžovatel b) se vedle určení nezákonnosti stanoviska ze dne 24. 6. 2016 domáhal rovněž toho, aby soud stěžovateli a) uložil povinnost uvedené stanovisko zrušit. Zrušením rozsudku krajského soudu nevyvstala nutnost samostatně uvážit o v pořadí druhém navrhovaném výroku. Nejvyšší správní soud pouze poznamenává, že takový postup byl v souzené věci přípustný. Podle § 87 odst. 2 s. ř. s. správní soud v případě určení nezákonnosti zásahu uloží, je-li to možné, žalovanému obnovit stav před zásahem. Jestliže soud shledal přípustným bránit se proti vydání stanoviska zásahovou žalobou, pak oprávněním správního soudu je vedle určení nezákonnosti stanoviska rovněž zajistit procesní „odklizení“ tohoto stanoviska, a to cestou jeho zrušení stěžovatelem a). Obnova stavu před zásahem v podobě příkazu stěžovateli a), aby zrušil stanovisko, jakkoli procesně neobvyklá, vyplývá z předpokladu, že stanovisko nebylo výše posouzeno jako rozhodnutí, jež by správní soud mohl sám zrušit v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. Nejde o postup v judikatuře zcela ojedinělý (srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2014, č. j. 45 A 40/2013 - 55, v souvislosti s žalobami proti souhlasům vydaným podle stavebního zákona). V souzené věci však nyní nemá tato souvislost bezprostřední důsledky, protože základní argument krajského soudu neobstál a věc se vrací krajskému soudu k novému rozhodnutí o podané žalobě.

[42] Třetím výrokem rozsudku krajský soud zamítl žalobu s návrhem, aby zakázal stěžovateli a) pokračovat v porušování práva žalobce spočívajícím v dalším uplatňování požadavku, aby byly z návrhu územního plánu vyloučeny specifikované plochy pro výrobu energie (pro větrné elektrárny). Krajský soud uzavřel, že po určení nezákonnosti předmětného stanoviska a příkazu k jeho zrušení, nic nebrání stěžovateli a vydat k územnímu plánu nové stanovisko. Tím, že neobstál základní důvod, pro který krajský soud považoval stanovisko za nezákonné, však nemůže obstát i související zamítavý výrok

vztahující se k obdobím po zrušení stanoviska. Stěžovatel b) uplatnil v části 4. své kasační stížnosti celou řadu námitek k věcnému posouzení přípustnosti vymezení předmětných ploch pro záležitosti nadmístního významu v územním plánu. Řada z nich (zejména v souvislosti s předchozím hodnocením záměru v procesu EIA resp. s tvrzenou deklarací, že části záměru tomuto posouzení vůbec nepodléhají) byla uplatněna již v podané žalobě. Krajský soud k nim však dosud nezaujal stanovisko. Nemůže tak proto nyní učinit ani Nejvyšší správní soud. Předjímal by tím totiž věcné posouzení důvodnosti žaloby za situace, kdy rozsudek krajského soudu dosud k žalobním bodům stanovisko neobsahuje. Bude nyní na krajském soudu, aby jednotlivé žalobní body věcně posoudil.

[43] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[44] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. srpna 2018

Mgr. David Hipšr
předseda senátu