



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové, Ph.D. a JUDr. Jakuba Camrdy, Ph.D. v právní věci navrhovatelů: **a) městys Stonařov**, Stonařov 232, **b) obec Dlouhá Brtnice**, Dlouhá Brtnice 57, **c) obec Otín**, Otín 24, všichni zastoupeni Mgr. Lud'kem Školou, advokátem se sídlem v Brně, Dvořákova 13, proti odpůrci: **Kraj Vysočina – Zastupitelstvo kraje Vysočina**, Žižkova 57, Jihlava, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Zásad územního rozvoje kraje Vysočina, schváleného Zastupitelstvem kraje Vysočina usnesením 0290/05/008/ZK pod č. j. KUJI 68739/2008 dne 16. 9. 2008,

**t a k t o :**

- I.** Opatření obecné povahy č. 1/2008 – Zásady územního rozvoje kraje Vysočina schválené Zastupitelstvem kraje Vysočina usnesením 0290/05/008/ZK pod č. j. KUJI 68739/2008 dne 16. 9. 2008, **se** v části: bod 115 písm. b), bod 121 a bod 122 písm. b) **z r u š u j í** dnem vyhlášení tohoto rozsudku. Ve zbytku **se** návrh **z a m í t á**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Navrhovatelé se návrhem domáhají zrušení části opatření obecné povahy - Zásad územního rozvoje kraje Vysočina (dále jen „ZÚR KrV“), a to po upřesnění u jednání bodů 115b, 117a, 118, 119c, 120, 121 a 122.

Navrhovatelé jakožto obce v řešeném území podali na základě veřejné vyhlášky Krajského úřadu kraje Vysočina č. j. KUJI 48224/2008, OUP 123/2008 Ry-33 ze dne 27. 6. 2008, námitky.

Námitkám navrhovatelů odpůrce nevyhověl, a to v části odůvodnění, bod 2 „rozhodnutí o námitkách“ ZÚR KrV jakožto opatření obecné povahy č. 1/2008 schváleného Zastupitelstvem kraje Vysočina (dále také jen „odpůrce“) usnesením 0290/05/008/ZK pod č. j. KUJI 68739/2008 dne 16. 9. 2008. ZÚR KrV nabyly účinnosti dne 22. 11. 2008.

Navrhovatelé jsou obcemi ležícími v kraji Vysočina, které jsou ve smyslu ustanovení § 101a odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) oprávněny podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí, v daném případě části ZÚR KrV vydaných odpůrcem.

Navrhovatel a), městyš Stonařov, na základě projednání se svými občany a v zastupitelstvu usiluje o to, aby na jeho území došlo k výstavbě větrných elektráren.

Navrhovatel a) podal dne 19. 8. 2008 k návrhu ZÚR KrV námitky proti bodům 115 – 117 návrhu ZÚR KrV ve vztahu ke svému katastrálnímu území (pozn.: ve schváleném ZÚR KrV jde o body 120 - 122). Navrhovatel a) ve svých námitkách uvedl a odůvodnil, proč nesouhlasí s navrhovaným opatřením, kterým má být na celém území kraje Vysočina pro výškové a velkoplošné objekty, jmenovitě pak pro větrné a fotovoltaické elektrárny, zřízena faktická stavební uzávěra, neboť do doby zapracování výsledků koncepce uvedené v bodu 120 do ZÚR KrV nelze v územních plánech obcí vymezovat plochy pro umístění větrných elektráren.

Odpůrce o námitkách navrhovatele a) rozhodl dne 16. 9. 2008 v bodě 2 odůvodnění ZÚR KrV jako o námitce č. 44 (str. 18), a to tak, že jí nevyhověl.

Navrhovatel b), obec Dlouhá Brtnice, na základě projednání se svými občany a v zastupitelstvu, od roku 2006 usiluje o to, aby na jeho území došlo k výstavbě větrných elektráren.

Navrhovatel b) podal dne 19. 8. 2008 k návrhu ZÚR KrV námitky v 5 bodech, a to proti bodům 110 a 115 a 116 návrhu ZÚR ve vztahu ke svému katastrálnímu území (pozn.: ve schváleném ZÚR KrV jde o body 115, 120 a 121).

Navrhovatel b) ve svých námitkách uvedl a rozsáhle odůvodnil, z jakého důvodu nesouhlasí s uvedenými body návrhu ZÚR KrV, přičemž zdůraznil, že se podle návrhu ZÚR vliv VTE na krajinný ráz „natrvalo“ posoudí formou koncepce, čímž se bez možnosti jakéhokoliv přezkumu de facto natrvalo označí za závazný jeden subjektivní pohled na hodnocení krajinného rázu. Navrhovatel b) dále poukázal, že návrh ZÚR zakazuje do doby zapracování výsledků koncepce v územních plánech obcí vymezovat plochy pro umístění větrných elektráren. Po dobu, jejíž délku nelze odhadnout, proto bude paralyzována veškerá aktivita v oboru větrných elektráren. Taxativní výčet několika druhů staveb, jako např. VTE, obec chápe jako diskriminaci jedné podnikatelské skupiny, která má však být podle platné legislativy podporována ve smyslu zákona č. 180/2005 Sb.. Navrhovatel b) své námitky uzavřel tak, že s návrhem ZÚR nesouhlasí. Uvedené odůvodnil mj. tím, že veškeré své kroky činil na základě Územní energetické koncepce kraje Vysočina, která uvažuje s výstavbou cca 23 ks VTE jižně od Jihlavy v nadmořských výškách 600 - 700 m.n.m., tj. na území, ve kterém se obec nachází.

Odpůrce o námitkách navrhovatele b) rozhodl dne 16. 9. 2008 v bodě 2 odůvodnění ZÚR KrV jako o námitce č. 39 (str. 15 - 16), a to tak, že této námitce nevyhověl. Své rozhodnutí odpůrce odůvodnil zcela v totožném znění s výše uvedeným odůvodněním v případě navrhovatele a) s tím, že námitka ohledně „navazujících partií“ není relevantní, neboť „*Obec neleží v CHKO.*“

Navrhovatel c), obec Otín, na základě projednání se svými občany a v zastupitelstvu usiluje o to, aby na jeho území došlo k výstavbě větrných elektráren.

Navrhovatel c) podal k návrhu ZÚR KrV námitky proti bodům 110, 115 a 116 návrhu ZÚR ve vztahu ke svému katastrálnímu území (pozn.: ve schváleném ZÚR KrV jde o body 115, 120 a 121). V těchto námitkách navrhovatel c), obdobným způsobem jako navrhovatel b) uvedl, proč nesouhlasí s uvedenými body návrhu ZÚR KrV.

Odpůrce o námitkách navrhovatele c) rozhodl dne 16. 9. 2008 v bodě 2 odůvodnění ZÚR KrV jako o námitce č. 40 (str. 16 - 17), a to tak, že této námitce nevyhověl. Své rozhodnutí odpůrce odůvodnil zcela v totožném znění jako u navrhovatele b).

Existence námitkami navrhovatelů napadených částí ZÚR KrV však úspěšně brání plánovanému rozvoji obcí. Tyto části napadeného opatření obecné povahy tak zasahují do ústavně garantovaných práv navrhovatelů na samosprávu a vlastnit (resp. užívat) jejich majetek.

Navrhovatelé jsou s odkazem na výše uvedené skutečnosti také přesvědčeni a ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 s. ř. s., tvrdí, že byli Zásadami územního rozvoje kraje Vysočina, tedy opatřením obecné povahy vydaným odpůrcem, zkráceni na svých právech.

Navrhovatelé jsou přesvědčeni, že části Zásad územního rozvoje kraje Vysočina, (body 115b, 117a, 118, 119c, 120, 121, 122) jako opatření obecné povahy, jsou ve smyslu ustanovení § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. v rozporu se zákonem a že jeho důsledky pro navrhovatele (a jejich práva) nejsou přiměřené.

Navrhovatelé konstatují, že část ZÚR KrV v bodu 115 písm. b) z důvodu uvedení pojmu „navazující partie“, je neurčitá a z toho důvodu odporující požadavkům na konkrétnost opatření obecné povahy. Není nijak zřejmé, jakým způsobem a v jakém rozsahu mají být „navazující partie“ vymezeny, přičemž vazbu definice tohoto pojmu na koncepci podle bodu 120, jak navrhovatelé odůvodňují níže, nelze považovat za akceptovatelnou.

Navrhovatelé konstatují, že část ZÚR KrV v bodu 117 písm. a) z důvodu uvedení pojmů „širší okolí“ a požadavků na respektování „genia loci“, je neurčitá a z toho důvodu odporující požadavkům na konkrétnost opatření obecné povahy. K tomu navrhovatelé uvádějí, že na základě § 17 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, vyžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhodnutí o ochranném pásmu. Ta se však pohybují spíše v rádech desítek či stovek metrů od památky, tedy zjevně v menším dosahu, než jak vymezil v citovaném bodu ZÚR KrV odpůrce.

Navrhovatelé konstatují, že část ZÚR KrV v bodu 118 z důvodu uvedení pojmů „možné střety s potřebami ochrany kulturních hodnot“ a „nepříznivé vizuální kontrasty“, je neurčitá a z toho důvodu odporující požadavkům na konkrétnost opatření obecné povahy.

Navrhovatelé konstatují, že část ZÚR KrV v bodu 119 písm. c) z důvodu uvedení pojmu „území s vysokou hodnotou krajinného rázu“, je neurčitá a z toho důvodu odporující požadavkům na konkrétnost opatření obecné povahy. Tento pojem nikde v textu ZÚR KrV není definován. Odpůrce k němu sám konstatuje, že pro vymezení území s vysokou hodnotou krajinného rázu nemá dostatečné podklady, a ZÚR proto stanovují podmínku zpracování specifické koncepce podle bodu 120. Navrhovatele mají za to, že do doby, než při budoucí aktualizaci ZÚR může dojít k zapracování určitých výsledků takové koncepce do ZÚR, nelze termín „území s vysokou hodnotou krajinného rázu“ pro jeho neurčitost v ZÚR KrV používat.

Navrhovatelé konstatují, že část ZÚR KrV v bodu 120 považují za nezákonnou pro překročení kompetence odpůrce. Ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška 500/2006“), v Příloze č. 1, Část A je stanoveno, že jev 17: Oblast krajinného rázu a její charakteristika a jev 18: Místo krajinného rázu a jeho charakteristika, patří mezi jevy sledované v územně analytických podkladech (dále také „ÚAP“) obcí. Tyto jevy, kterými se má koncepce podle bodu 120 ZÚR KrV zabývat, tedy nepatří do kompetence kraje – odpůrce. V této souvislosti navrhovatelé ostatně poukazují na další důležitou okolnost, že ve smyslu § 36 odst. 1 stavebního zákona a vyhlášky č. 500/2006 Sb. nejsou oblasti a místa krajinného rázu považovány za plochy nebo koridory nadmístního významu, která by měla být vymezena v ZÚR KrV.

Navrhovatelé konstatují, že část ZÚR KrV v bodu 121 písm. a) považují za nezákonnou pro překročení kompetence odpůrce. Ohledně důvodů navrhovatelé odkazují na odůvodnění uvedené výše k bodu 120 ZÚR KrV.

Navrhovatelé konstatují, že část ZÚR KrV v bodu 121 písm. b) považují za nezákonnou pro překročení kompetence odpůrce, pro zásah do práva na samosprávu obcí - navrhovatelů, zásah do práva navrhovatelů vlastnit majetek. Důsledky této napadené části ZÚR KrV navrhovatelé považují ve vztahu ke svým právům za nepřiměřené.

Navrhovatelé konstatují, že část ZÚR KrV v bodu 122 písm. b) považují za nezákonnou pro překročení kompetence odpůrce. Ohledně důvodů navrhovatelé odkazují na odůvodnění uvedené výše k bodu 120 a 121 písm. a) ZÚR KrV, přičemž tuto část považují za nezákonnou také pro zásah do práva na samosprávu obcí a zásah do práva navrhovatelů vlastnit majetek. Důsledky této napadené části ZÚR KrV navrhovatelé považují ve vztahu ke svým právům za nepřiměřené, a to z dalších důvodů blíže uvedených níže.

Navrhovatelé konstatují, že odpůrce účelovým využitím zájmu na ochraně krajinného rázu nezákonně a nepřiměřeně znevýhodnil určitý druh obnovitelných zdrojů energie v rámci celého území kraje, přičemž výsledkem snah odpůrce ve vztahu k větrné energetice má být podle přesvědčení navrhovatelů znemožnění realizace větrných elektráren na území kraje.

Podle bodu 122 písm. b) ZÚR KrV pro umístění staveb větrných elektráren, které svými výškovými parametry ovlivní charakteristiky krajinného rázu (pozn. což se týká všech projektů větrných parků plánovaných na území navrhovatelů) musí být v územních plánech obcí vymezeny plochy, a to v souladu s podmínkami koncepce podle bodu 120 ZÚR KrV. Znění bodu 121 písm. b) ZÚR KrV pak zakazuje v územních plánech obcí vymezovat plochy pro umístění VTE, a to do doby zapracování výsledků koncepce podle bodu 120 do ZÚR. Výsledky této koncepce mají být podle bodu 120 zapracovány do ZÚR v rámci aktualizace.

V napadeném bodě se ZÚR KrV vlamují do kompetence obcí, resp. obecního územního plánování. Nezákonně zakazují vymezovat určitou funkční plochu. Stavební zákon takové právo krajské samosprávě nedává a v souladu s ústavními principy upravenými v čl. 2 odst. 2 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Ústavy není možné takový postup zvolit.

Ze znění ZÚR KrV nijak neplyne, kdy má k zapracování výsledků koncepce - Strategie OKR - podle bodu 120 dojít. Pokud tedy není v bodě 120 ZÚR KrV stanoveno, v jakém termínu, resp. do kdy budou výsledky této koncepce zapracovány do ZÚR KrV, pak platí, že zákaz vymezování ploch pro umístování větrných elektráren je stanoven na časově neomezenou dobu.

Vzhledem k oprávněnosti námitek navrhovatelů měl odpůrce těmto námitkám vyhovět a návrh ZÚR KrV ve smyslu § 39 odst. 4 stavebního zákona patřičně upravit vypuštěním napadených nezákonných či nepřiměřených částí, bodů. To však odpůrce neučinil a navíc se s podstatou jejich námitek řádně nevypořádal.

Body 121 písm. a), b) a 122 písm. b) ZÚR KrV neodůvodněně a nezákonně omezují rozvoj větrné energetiky na území obcí – navrhovatelů. Existence zmíněných částí ZÚR KrV úspěšně do budoucna brání plánovanému rozvoji obcí, čímž zasahuje do ústavně garantovaného práva navrhovatelů na samosprávu.

Podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu. Podle § 102 odst. 1 stavebního zákona vlastníkoví pozemku, jehož práva byla při užívání pozemku na základě územního opatření o stavební uzávěře omezena, náleží náhrada.

S odkazem na rozsudek NSS č. j. 2 Ao 4/2008 navrhovatelé konstatují, že vlastnické právo navrhovatelů a) a b) je na základě bodů 121 a 122 ZÚR KrV zjevně omezeno, když brání plánované realizaci větrných elektráren či vymezení ploch pro výstavbu větrných elektráren v územním plánu. Ze strany odpůrce navrhovatelům za takové omezení nebyla poskytnuta žádná náhrada. Napadenými částmi ZÚR KrV bylo zasaženo do ústavně garantovaného práva navrhovatelů vlastnit majetek.

Podle přesvědčení navrhovatelů ZÚR KrV ve smyslu § 18 stavebního zákona nevytvářejí předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, když zamezují, navíc na neurčitou dobu, možnosti vymezení ploch pro větrných elektráren v územním plánu. Navrhovatelé mají za to, že v daném případě došlo k nepřiměřenému upřednostnění zájmů odpůrce – na určitém řešení problematiky větrných elektráren - nad zájmem navrhovatelů a k účelovému využití veřejného zájmu na ochraně krajinného rázu podle § 12 ZoPK směřujícímu k eliminaci výstavby větrných elektráren na území kraje Vysočina. Navrhovatelé odkazují na rozsudek NSS č. j. 2 As 35/2007 a konstatují, že priorita ochrany přírody nad jinými zájmy má být zajištěna vlastním řízením podle zákona č. 114/1992 Sb., nikoliv v rámci územního plánování. Navrhovatel (správně zřejmě odpůrce) nijak neprokázal, že navrhované a schválené řešení v ZÚR KrV je v souladu se zákonným požadavkem trvale udržitelného rozvoje území.

Územní energetickou koncepci (ÚEK) zpracoval Krajský úřad kraje Vysočina na základě zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií v roce 2004.

Rada kraje Vysočina přijala na svém zasedání č. 30/2007 usnesení, kterým uložila Odboru regionálního rozvoje Krajského úřadu kraje Vysočina vypracovat aktualizaci ÚEK v průběhu roku 2008. Zastupitelstvo kraje Vysočina usnesením 0376/05/2008/ZK vzalo dne 16. 9. 2008 (tedy v den, kdy byly schváleny také ZÚR KrV) na vědomí revizi ÚEK.

ZÚR KrV v příloze B3 – Vyhodnocení vlivů zásad územního rozvoje na udržitelný rozvoj, na str. 151 v kap. 27.2.8 Negativní aspekty provozování větrných elektráren konstatují, že pro výrobu elektrické energie z větru „*nejsou na většině území ČR a tedy i v kraji Vysočina ideální podmínky.*“ Dále je pak uvedeno (pozn. zdůrazněno podtržením): „*ZÚR stanovují podmínky pro umístování větrných elektráren a dalších staveb, které mohou negativně ovlivnit krajinný ráz. Přípustnost těchto staveb v území i jejich vlastní umístění musí být v souladu s ochranou pozitivních znaků charakteristik krajinného rázu. Podmínkou pro rozhodování je zpracování odborného podkladu zaměřeného na krajinný ráz.*“

Státní energetická koncepce byla schválena usnesením vlády České republiky č. 211 ze dne 10. března 2004. Do této koncepce byly implementovány cíle a závěry Směrnice Evropského parlamentu a Rady Evropy 2001/77/ES o podpoře elektřiny z obnovitelných zdrojů. Tím vznikl požadavek na podporu výroby elektrické a tepelné energie z obnovitelných zdrojů a byl zařazen mezi cíle s velmi vysokou prioritou. Zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře využívání obnovitelných zdrojů, vychází ze schválené Státní energetické koncepce.

Lze jednoznačně konstatovat, že podpora výstavby větrných elektráren tyto cíle naplňuje, když výroba elektrické energie prostřednictvím větrných elektráren zatěžuje životní prostředí nesporně méně než výroba z klasických neobnovitelných zdrojů, jako je uhlí či ropa.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že napadené části ZÚR KrV tyto cíle České republiky, na podpoře a rozvoji OZE, vyjádřené ve Státní energetické koncepci a v zákoně č. 180/2005 Sb. nejenže nerespektují, ale ve svém důsledku je negují. I z tohoto důvodu jsou dle názoru navrhovatelů tyto části ZÚR KrV nezákonné, a to jak pro rozpor s citovanými ustanoveními zákona č. 180/2005 Sb., tak s § 18 odst. 1 stavebního zákona.

Navrhovatelé v písemném návrhu a s upřesněním u jednání navrhli, aby Nejvyšší správní soud vydal tento rozsudek:

Opatření obecné povahy č. 1/2008 - Zásady územního rozvoje kraje Vysočina schválené Zastupitelstvem kraje Vysočina usnesením 0290/05/008/ZK pod č. j. KUJI 68739/2008 dne 16. 9. 2008, se v části: body 115b, 117a, 119c, 120, 121 a 122 zrušuje, a to dnem vyhlášení rozsudku.

Odpůrce ve svém vyjádření k návrhu ze dne 17. 6. 2009 navrhl zamítnutí návrhu. Živelný rozvoj větrných elektráren na území kraje vnímá jako problematický. Proto bylo třeba stanovení podmínek, které by eliminovaly negativní vlivy elektráren na území, zejména z hlediska bezpečnosti, hygienických vlivů a vlivů na charakteristiky krajiny.

Pokud navrhovatelé zpochybňují právo odpůrce zasahovat do ústavně garantovaných práv na jejich samosprávu, pak odpůrce poukázal na § 5 odst. 4 stavebního zákona, podle něhož orgány kraje zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území kraje, přitom mohou zasahovat do činnosti orgánů obcí jen v zákonem stanovených případech, a to pouze v záležitostech nadmístního významu. Podle odpůrce větrné elektrárny mají nadmístní význam, protože svým dopadem mohou ovlivnit široké území, a to nejen obcí, které se stavbou větrné elektrárny přímo sousedí. Z cílů a úkolů územního plánování § 18 a § 19 stavebního zákona zásady územního plánování mimo jiné chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území. Přitom chrání krajinu

jako podstatnou složku prostředí života obyvatel – viz Evropská úmluva o krajině. Evropská úmluva o krajině vychází z poznání, že krajina je předmětem veřejného zájmu, je významnou součástí života obyvatel. Požadavek na řešení krajiny je též uveden v příloze č. 4, bod 1 e) vyhlášky č. 500/2006 Sb.

Vydáním ZÚR KrV odpůrce neomezil navrhovatele ve vlastnictví majetku a ani neomezil stávající využití pozemků. ZÚR KrV jako každá územně plánovací dokumentace reguluje a stanovuje podmínky a zásady pro využití území. Navrhovatel b) tvrdí, že jde o diskriminaci výstavby větrných elektráren, která však má být podporována ve smyslu zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Účelem tohoto zákona podle jeho § 2 je upravit v souladu s právem Evropských společenství (s výslovným odkazem na Směrnici 2001/77/ES) způsob podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a v zájmu ochrany klimatu a ochrany životního prostředí. Regulování staveb, které jednoznačně narušují krajinný ráz je tedy v souladu s národní i evropskou legislativou. V preambuli Směrnice 2001/77/ES v odst. 16 je deklarovaná potřeba zohlednit povahu různých obnovitelných zdrojů energie společně s různými technologiemi a zeměpisnými rozdíly (viz též čl. 4), v odst. 19 je stanoveno, že při podpoře vývoje trhu s obnovitelnými zdroji energie je nutné zohlednit pozitivní dopad na regionální a místní možnosti vývoje, vývozní možnosti, sociální soudržnost a možnosti zaměstnání... Výstavbou větrných elektráren se nezvyšují pracovní příležitosti. Jejich dopadem v území se spíše narušuje sociální soudržnost obyvatel - jeden z pilířů udržitelného rozvoje území. Čl. 1 Směrnice stanovuje, že „obnovitelnými zdroji energie“ se rozumějí obnovitelné nefosilní zdroje energie (vítr, sluneční energie, geotermální energie, ...biomasa, plyn ze skládek...). Z uvedeného je zřejmé, že pokud přírodní podmínky (krajinný ráz je součástí přírodních podmínek) v kraji Vysočina nejsou vhodné pro jeden druh obnovitelného zdroje, lze využít jiného zdroje. V kraji Vysočina klimatické podmínky a inverzní charakter počasí znamenají u stávajících větrných elektráren ohrožení obyvatelstva odlétávajícími kusy námrazy z točících se vrtulí. Pod šetrným využíváním přírodních zdrojů a udržitelným rozvojem nelze spatřovat bezohlednou devastaci krajiny (krajinného rázu), též nelze využívat krajinu způsobem narušujícím sociální soudržnost (viz Evropská úmluva o krajině). Ochrana krajinného rázu je zajišťována evropskou i národní legislativou.

ZÚR KrV jsou dle příslušné prováděcí vyhlášky řešeny v měřítku 1 : 100 000 a v grafické i v textové části stanovují pouze zásady – odtud název „zásady územního rozvoje“ – pro rozhodování v území a pro usměrňování územně plánovací činnosti. ZÚR KrV obecně výstavbu větrných elektráren nezakazují, stanovují zásady (podmínky), při jejichž splnění lze větrné elektrárny umísťovat. ZÚR KrV podmínily umísťování větrných a fotovoltaických elektráren zpracováním strategie ochrany krajinného rázu kraje Vysočina (SOKR).

K námitce neurčitosti některých bodů odpůrce uvádí, že ZÚR KrV jako opatření obecné povahy není vymezeno jen vůči právním předpisům a individuálním správním aktům, ale též vůči jiným opatřením obecné povahy – totiž politice územního rozvoje a územním plánům obcí. Z toho vyplývá, že předmět ZÚR KrV nemůže být konkretizován tak, jako by šlo o individuální správní akt (§ 9 správního řádu), ale jde o předmět relativně konkrétnější vůči normativním právním aktům a politice územního rozvoje a relativně abstraktnější vůči individuálním správním aktům a územním plánům obcí (to vyplývá z § 36 odst. 3 a 5 a § 43 odst. 3 stavebního zákona).

K námitce, že napadené body ZÚR KrV stanovují nové povinnosti, čímž odporují definici opatření obecné povahy, odpůrce uvádí, že uvedené pojmy jsou konkretizací § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

K bodu 115b ZÚR KrV – „navazující partie“ – odpůrce užívá s ohledem na pojem § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody „harmonické vztahy v krajině“.

K bodu 117a ZÚR KrV – „širší okolí památkově chráněných území“, „respektování genia loci“ a „zvažování možných střetů s pozitivními znaky krajinného rázu“ odpůrce subsumuje pod pojem „historická charakteristika určitého místa či oblasti“ (§ 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) „Duch určitého místa“, jakkoli se zdá být metaprávním pojmem, je částečně zahrnut i do územně analytických podkladů (vyhláška č. 500/2006 Sb., příloha 1, část A, bod 19. místo významné události).

K bodu 118 ZÚR KrV – „možné střety s potřebami ochrany kulturních hodnot zejména nepříznivých vizuálních kontrastů“ subsumuje odpůrce pod pojem § 12 odst. 1 zákona „estetická hodnota kulturní charakteristiky určitého místa či oblasti“.

K bodu 119 – „krajinnou hodnotu – území s vysokou hodnotou krajinného rázu“ odpůrce subsumuje pod pojem § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny „kulturní charakteristika určitého místa či oblasti“.

K námitce, že odpůrce překročil své kompetence v rámci zpracování územně analytických podkladů (ÚAP) jevy 17 – oblast krajinného rázu a její charakteristika a 18 – místo krajinného rázu a jeho charakteristika, protože ty patří dle vyhlášky č. 500/2006 Sb. do ÚAP obcí s rozšířenou působností, odpůrce uvádí, že ÚAP pro území kraje pořizuje krajský úřad s využitím ÚAP pro správní obvody obcí s rozšířenou působností. ÚAP kraje proto mohou obsahovat i tato data (stavební zákon nezakazuje využití těchto jevů). Tyto jevy považuje odpůrce jednoznačně za nadmístní. Odpůrce nesouhlasí se stěžovateli v tom, že na nadmístní význam ploch či koridorů (§ 36 odst. 1 stavebního zákona) lze usuzovat podle kompetencí při vytváření územně analytických podkladů. Podle jeho názoru je třeba nadmístnost odvozovat nikoli od prostorů v nichž se určité záměry budou nacházet (místo a oblast krajinného rázu), ale od typizovaných záměrů – zde vysokých vertikálních dynamických staveb. Nadmístní význam uvedených ploch lze opřít o vizuální dopad vysokých větrných elektráren v oblasti silné a zřetelné viditelnosti, který se vždy zásadně dotýká územního obvodu více obcí.

Navrhovatelé namítají také způsob vypořádání jejich námítky proti bodu 115 ZÚR KrV, pokud jde o navazující partie chráněných krajinných oblastí (CHKO). Strategie ochrany krajinného rázu (SOKR) bude jedním z podkladů pro stanovení podmínek pro řešení problematiky větrných elektráren v rámci aktualizace ZÚR. Pojem „navazující partie CHKO“ jako jeden z termínů SOKR bude definován v této koncepci.

Kraj má právo zpracovávat koncepční materiály k usměrňování rozvoje území (§ 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů). Ke zpracování koncepčních materiálů na úseku životního prostředí je dle § 77 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, příslušný krajský úřad. Strategie ochrany krajinného rázu (SOKR) je koncepční a metodický materiál. Bude sloužit především jako metodika pro příslušné správní orgány na úseku ochrany krajiny pro jejich posuzování krajinného rázu na celém území kraje. Závaznými se stanou ty části SOKR, které budou zpracovány do ZÚR KrV v rámci aktualizace ZÚR KrV. ZÚR KrV nebudou vymezovat plochy, kde mohou stát větrné elektrárny a kde nemohou stát, ale určí zásady a podmínky pro vymezování ploch pro tyto stavby v územních plánech.



Strategie ochrany krajinného rázu (SOKR) nebyla zatím do ZÚR KrV zapracována. Samotný bod 120 ZÚR KrV požaduje pouze zapracování výsledků SOKR do ZÚR KrV v rámci aktualizace. Navrhovatelé tedy polemizují s obsahem SOKR, aniž by tato byla součástí ZÚR KrV a aniž by bylo dáno, které části tohoto rozsáhlého odborného díla budou do ZÚR KrV zapracovány a jakým způsobem se to stane.

Odpůrce nesouhlasí s názorem stěžovatelů, že vydání ZÚR KrV lze považovat za nezákonnou stavební uzávěru. Nejedná se o stavební uzávěru definovanou stavebním zákonem, ZÚR KrV neomezují stávající využití ani případně jiné, pouze při vymezování ploch pro větrné elektrárny a fotovoltaické elektrárny je třeba dodržet podmínky stanovené v ZÚR KrV. Nelze uplatňovat náhradu dle § 102 odst. 1 stavebního zákona. Stavební uzávěra dle § 97 stavebního zákona omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle územně plánovací dokumentace. ZÚR KrV nezakazují obecně stavební činnost. Upřesněné podmínky SOKR omezí umístování těchto i jiných staveb s ohledem na charakter krajiny kraje Vysočina. Pokud jde o aktualizaci ZÚR KrV, krajský úřad předloží zastupitelstvu kraje nejpozději do 2 let po vydání ZÚR KrV zprávu o jejich uplatňování v uplynulém období v souladu s požadavky stavebního zákona (§ 42). Tato zpráva musí být před předložením zastupitelstvu kraje konzultována s dotčenými orgány a s obcemi kraje. Obce mohou uplatnit svoje požadavky na aktualizaci ZÚR KrV, které ve zprávě musí být vyhodnoceny. V rámci aktualizace budou zapracovány výstupy ze SOKR.

Územně energetická koncepce kraje Vysočina byla jedním z podkladů při zpracování ZÚR KrV. Kraj Vysočina není proti obnovitelným zdrojům, ale pro některé z nich (větrné elektrárny a fotovoltaické elektrárny) stanovuje kritéria s ohledem na jejich nadmístní dopad v území. Stejně tak jako navrhovatelé jsou především z ekonomických důvodů pro výstavbu větrných elektráren, tak je i řada obcí a občanských sdružení proti výstavbě větrných elektráren z neekonomických důvodů. S ohledem na dopad v území je nutné řešit umístění těchto staveb vymezením plochy v územním plánu tak, aby bylo zajištěno komplexní projednání. Obce mohou podávat připomínky – nikoliv námitky (§ 50 a § 52 stavebního zákona) při projednání územních plánů pouze u sousedních obcí. Z toho vyplývá, že širší dopady přes území několika obcí lze řešit jen nadřazenou územně plánovací dokumentací - ZÚR KrV. V této souvislosti odpůrce poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007 – 73.

Všechny námitky stěžovatelů považuje odpůrce za nedůvodné.

Navrhovatelé podali repliku na vyjádření odpůrce ze dne 17. 6. 2009. Plně setrvali na svém původním návrhu a zcela odkázali na argumentaci a odůvodnění, které uvedli ve svém návrhu na zrušení části ZÚR KrV ze dne 4. června 2009. Navrhovatelé dále konstatují, že jádrem sporu pro ně není otázka vhodnosti či nevhodnosti umístování větrných či fotovoltaických elektráren na území kraje Vysočina. Jde primárně o to, zda je odpůrce oprávněn vybrat si určitou kategorii záměrů a na neurčitě stanovenou dobu pro tuto kategorii zcela zakázat možnost vymezování ploch v územních plánech obcí, tj. fakticky znemožnit jejich realizaci /viz napadený bod 121 písm. b) ZÚR KrV/. Dále pak jde o otázku, zda je odpůrce oprávněn pro možnost vymezování ploch v územních plánech obcí pro vybranou kategorii záměrů stanovit povinnost respektovat podmínky určité koncepce /viz bod 122 písm. b) ZÚR KrV/.

U jednání dne 3. 7. 2009 setrvali účastníci na svých stanoviscích.

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

Navrhovatelé v návrhu namítají, že jimi napadené části Zásad územního rozvoje kraje Vysočina, jako opatření obecné povahy, jsou ve smyslu § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. v rozporu se zákonem, zasahují do jejich práva na samosprávu a jejich důsledky ve vztahu ke svým právům považují za nepřiměřené. Navrhovatelé jsou oprávněni takový návrh podat ve smyslu § 101a odst. 1, věta první a odst. 3 s. ř. s.

Podle § 5 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona vykonávají orgány obcí a krajů, ministerstvo a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany.

Podle odst. 2 téhož ustanovení orgány obce a kraje vykonávají působnost ve věcech územního plánování podle tohoto zákona jako působnost přenesenou, nestanoví-li zákon, že o věci rozhoduje zastupitelstvo obce nebo kraje.

Podle odst. 3 téhož ustanovení orgány obce zajišťují ochranu a rozvoj hodnot území obce, pokud nejsou svěřeny působnosti v záležitostech nadmístního významu orgánům kraje nebo na základě zvláštních právních předpisů dotčeným orgánům.

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

Podle § 7 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. krajský úřad v přenesené působnosti a) pořizuje zásady územního rozvoje a v zákonem stanovených případech regulační plán pro plochy a koridory nadmístního významu, b) pořizuje územně plánovací podklady, c) je dotčeným orgánem v územním řízení a v řízení podle zvláštních právních předpisů, v nichž se rozhoduje o změnách v území, které se dotýkají více správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Podle § 7 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb. zastupitelstvo kraje a) vydává v samostatné působnosti zásady územního rozvoje, b) schvaluje v samostatné působnosti zadání, případně pokyny pro zpracování návrhu zásad územního rozvoje, c) schvaluje v samostatné působnosti zprávu o uplatňování zásad územního rozvoje, d) vydává regulační plán v zákonem stanovených případech, e) vykonává další činnosti podle tohoto zákona.

Podle § 36 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb. zásady územního rozvoje se pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy podle správního řádu.

Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedeným ustanovením nemá pochybnosti o tom, že správní orgán v daném případě měl pravomoc napadené opatření obecné povahy vydat.

Podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 1 odst. 1, kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu, podle odst. 4 kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, podle odst. 3 kraj při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem.

Podle § 35 odst. 2 písm. d) téhož zákona zastupitelstvu je vyhrazeno koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat jejich plnění. Podle odst. 1 téhož ustanovení zastupitelstvo rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti zastupitelstvo rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon.

Zásady územního rozvoje jsou nástrojem územně plánovací činnosti kraje. Ustanovení § 36 stavebního zákona upravuje základní zaměření, účel, závaznost a vydání zásad územního rozvoje.

V odst. 1 stanoví: Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití. Zásady územního rozvoje mohou vymezit plochy a koridory, s cílem prověřit možnosti budoucího využití, jejich dosavadní využití nesmí být měněno způsobem, který by znemožnil nebo podstatně ztížil prověřované budoucí využití (dále jen „územní rezerva“). Součástí zásad územního rozvoje je i vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území. Ve vyhodnocení vlivů na životní prostředí se popíšu a vyhodnotí zjištěné a předpokládané závažné vlivy zásad územního rozvoje na životní prostředí a přijatelné alternativy naplňující cíle zásad územního rozvoje.

V odstavci 2 stanoví: Zásady územního rozvoje mohou ve vybraných plochách nebo koridorech uložit prověření změn jejich využití územních studií, nebo uložit pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování o změnách ve využití vybraných ploch nebo koridorů; v tomto případě stanoví podmínky pro jeho pořízení a pro jeho vydání, které jsou zadáním regulačního plánu. Zásady územního rozvoje mohou stanovit podmínku vydání regulačního plánu krajem a podmínky pro jeho pořízení jen v dohodě s dotčenými obcemi.

V odstavci 3 stanoví: Zásady územního rozvoje 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.

Podle odstavce 6 citovaného § 36 stavebního zákona náležitosti obsahu zásad územního rozvoje stanoví prováděcí právní předpis. Tímto předpisem je v souladu s § 193 stavebního zákona vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Navrhovatelé se domáhají zrušení bodů 115b, 117a, 118, 119c, 120, 121 a 122 Zásad územního rozvoje kraje Vysočina (ZÚR KrV). Návrhem vymezili předmět přezkumu. Tím je soud vázán. Není však vázán právními důvody navrhovatelů.

Bod 115b ZÚR KrV zní takto:

*„(115) ZÚR stanovují tyto úkoly pro územní plánování v souvislosti s ochranou a rozvojem přírodních hodnot:*

*b) v chráněných krajinných oblastech Žďárské vrchy a Železné hory a v navazujících partiích nevyomezovat plochy umožňující umístování staveb a zařízení, která mohou díky svým výškovým nebo plošným parametrům výrazně ovlivnit charakteristiky krajinného rázu, tedy zejména velkoplošných halových objektů, větrných elektráren,*

*plošných areálů fotovoltaických článků s tím, že navazující partie krajiny budou jednoznačně definovány specifickou koncepcí dle bodu (120).*“

Navrhovatelé mají zato, že uvedení pojmu „navazující partie“ je neurčitá a tedy odporující požadavkům na konkrétnost opatření obecné povahy. Není zřejmé, jakým způsobem a v jakém rozsahu mají být „navazující partie“ vymezeny. Vazbu definice tohoto pojmu na koncepci podle bodu 120 nepovažují za akceptovatelnou.

Odpůrce k námitce navrhovatelů uvedl, že vytýkaný pojem použil s ohledem na pojem uvedený v § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody „harmonické vztahy v krajině“.

Nejvyšší správní soud shledal tento bod 115b ZÚR KrV nezákonným, a proto jej zrušil dnem vyhlášení svého rozsudku, protože ZÚR KrV přikazuje konat respektive nekonat v chráněných krajinných oblastech Žďárské vrchy a Železné hory a v navazujících partiích s tím, že „navazující partie krajiny“ budou jednoznačně definovány specifickou koncepcí podle bodu 120. V bodu 120 „ZÚR stanovují pro usměrňování územního rozvoje a rozhodování o změnách v území v souvislosti s ochranou a rozvojem krajinných hodnot požadavek na zpracování oborové koncepce, která vymezuje oblasti krajinného rázu, specifické osy a krajinné předěly, místa krajinného rázu, podmínky jejich ochrany a podmínky pro posuzování staveb a zařízení, které mohou být v kontrastu s pozitivními znaky charakteristik krajinného rázu. Výsledky této koncepce budou zpracovány do ZÚR v rámci aktualizace.“ Mezi účastníky řízení není pochyb o tom, že v době vydání ZÚR KrV (ani v současné době) tato koncepce není zpracována a není tedy součástí ZÚR KrV. Přestože se Zásady územního rozvoje vydané formou opatření obecné povahy pořizují podle § 36 odst. 4 stavebního zákona pro celé území kraje a podle § 36 odst. 5 téhož zákona jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území, odkazují na dokument, který v době jejich vydání (a není ani dosud) nebyl dokončen a schválen. Navíc se nejedná o přímou součást Zásad územního rozvoje, které jako jediné jsou závazné. Zákon neumožňuje, aby Zásady územního rozvoje činily závazným jiný dokument, který není přímo jejich součástí a nebyl a nemá být schválen postupem, jaký je předepsán pro zásady územního rozvoje vydávané formou opatření obecné povahy. Podle odpůrce se jedná o koncepční a metodický materiál – Strategii ochrany krajinného rázu – SOKR, který bude sloužit především jako metodika pro příslušné správní orgány na úseku ochrany krajiny pro jejich posuzování krajinného rázu na celém území kraje. Závaznými se stanou ty části SOKR, které budou zapracovány do ZÚR KrV v rámci aktualizace ZÚR KrV. ZÚR KrV nebudou vymezovat plochy, kde mohou stát větrné elektrárny a kde nemohou, ale určí zásady a podmínky pro vymezování ploch pro tyto stavby v územních plánech. Jeho vysvětlení nemění nic na tom, že odkazem na dosud neexistující dokument, u něhož není jisté zda, kdy a v jaké podobě bude schválen při aktualizaci zásad územního rozvoje (§ 42 stavebního zákona), v podstatě na dobu neurčitou a prakticky pro celé území kraje uložil nevymezovat plochy umožňující umístění staveb a zařízení, která mohou díky svým výškovým nebo plošným parametrům výrazně ovlivnit charakteristiky krajinného rázu, tedy zejména velkoplošných halových objektů, větrných elektráren, plošných areálů fotovoltaických článků.

Bod 117a zní takto:

*„(117) ZÚR stanovují tyto zásady pro usměrňování územního rozvoje a rozhodování o změnách v souvislosti s ochranou a rozvojem kulturních hodnot:*

*a) při realizaci rozvojových záměrů v širším okolí památkově chráněných území a objektů respektovat „genius loci“ a zvažovat možné střety s pozitivními znaky charakteristik krajinného rázu.*“

Navrhovatelé mají zato, že uvedené pojmy „širší okolí“ a požadavků na respektování „genia loci“ jsou neurčité a tedy odporující požadavkům na konkrétnost opatření obecné povahy.

Odpůrce k této námitce uvedl, že pojmy „širší okolí památkově chráněných území“, „respektování genia loci“ „zvažování možných střetů s pozitivními znaky krajinného rázu“ subsumoval pod pojem „historická charakteristika určitého místa či oblasti“ (§ 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny). „Duch určitého místa“ je částečně zahrnut i do územně analytických podkladů (vyhláška č. 500/2006 Sb., příloha 1 část A bod 19 – místo významné události).

Podle § 75 odst. 1 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb. orgány ochrany přírody jsou, mimo jiné, krajské úřady. Podle odst. 2 téhož ustanovení orgány ochrany přírody vykonávají státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny podle tohoto zákona. Podle § 77a odst. 1 téhož zákona, kraje zpracovávají ve spolupráci s ministerstvem prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody ve své územní působnosti, nejde-li o národní park nebo chráněnou krajinnou oblast, národní přírodní rezervaci, národní přírodní památku nebo jejich ochranné pásmo.

Podle § 2 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. ochranou přírody a krajiny se podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.

Podle § 2 odst. 2, písm. g) téhož zákona ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona se zajišťuje zejména spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny.

Podle § 12 odst. 1 téhož zákona krajinný ráz, kterým je zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti, je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.

Podle přílohy 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. části I. upravující obsah zásad územního rozvoje, odst. 1 stanoví, že textová část zásad územního rozvoje obsahuje koncepci rozvoje území kraje, určující základní požadavky na jeho účelné a hospodárné uspořádání, vyjádřenou v písm. e) upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje, a podle písm. f) vymezení cílových charakteristik krajiny (v tomto případě s poznámkou pod čarou odkazující na Evropskou úmluvu o krajině č. 13/2005 Sb. m. s.).

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 12. 2007, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98 dospěl k tomuto závěru: „Z článku 2 odst. 3 Ústavy, z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, z § 101d odst. 1 a 2 s. ř. s. a do budoucna i z § 173 odst. 3 správního řádu č. 500/2004 Sb. vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu – vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“

Tak tomu bylo v daném případě, pokud jde o bod 117a ZÚR KrV, kdy odpůrce vycházel ze zákonné úpravy a na jejím základě stanovil pouze obecné zásady, které je nutno respektovat. Tento bod ZÚR KrV není neurčitý, když Nejvyšší správní soud přihlíží i k tomu, že ZÚR KrV zde plní svůj účel koordinovat proces územního plánování na úrovni jednotlivých obcí, nikoliv tento proces nahrazovat. Formulace, které ZÚR KrV užívají, tedy musí být ve většině případů nutně obecné.

Bod 118 zní takto:

*„(118) ZÚR stanovují pro územní plánování v souvislosti s ochranou a rozvojem kulturních hodnot úkol vyloučit při vymezení rozvojových ploch a umístování staveb možné střety s potřebami ochrany kulturních hodnot, zejména nepříznivých vizuálních kontrastů a to v celém území, kde by mohlo k takovýmto střetům dojít.“*

Navrhovatelé mají zato, že uvedení pojmů „možné střety s potřebami ochrany kulturních hodnot“ a „nepříznivé vizuální kontrasty“ je neurčité a tedy odporující požadavkům na konkrétnost opatření obecné povahy.

Odpůrce k této námitce uvedl, že pojmy „možné střety s potřebami ochrany kulturních hodnot“ a „nepříznivé vizuální kontrasty“ subsumoval pod pojem „estetická hodnota kulturní charakteristiky určitého místa či oblasti“ (§ 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny).

V tomto případě Nejvyšší správní soud odkazuje na své závěry pod bodem 117a ZÚR KrV.

Bod 119 zní takto:

*„(119) Krajinnými hodnotami se rozumí cenné části kulturní krajiny integrující přírodní i kulturní složku:*

- a) krajinné památkové zóny;*
- b) přírodní parky;*
- c) území s vysokou hodnotou krajinného rázu.“*

Navrhovatelé mají zato, že uvedení pojmů „území s vysokou hodnotou krajinného rázu“ je neurčité a tedy odporující požadavkům na konkrétnost opatření obecné povahy. Tento pojem není nikde v ZÚR KrV definován.

Odpůrce ve vyjádření k tomuto bodu uvedl, že „krajinnou hodnotu – území s vysokou hodnotou krajinného rázu“ subsumoval pod pojem „kulturní charakteristika určitého místa či oblasti“ dle § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

I v tomto případě Nejvyšší správní soud odkazuje na své závěry pod bodem 117a ZÚR KrV.

Bod 120 zní takto:

*„(120) ZÚR stanovují pro usměrňování územního rozvoje a rozhodování o změnách v území v souvislosti s ochranou a rozvojem krajinných hodnot požadavek na zpracování oborové koncepce, která vymezuje oblasti krajinného rázu, specifické osy a krajinné předěly, místa krajinného rázu, podmínky jejich ochrany a podmínky pro posuzování staveb a zařízení, které mohou být v kontrastu s pozitivními znaky charakteristik krajinného rázu. Výsledky této koncepce budou zpracovány do ZÚR v rámci aktualizace.“*

Navrhovatelé mají zato, že tento bod je nezákonný pro překročení kompetence odpůrce. Ve vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, v příloze 1, části A je stanoveno, že jev 17: Oblast krajinného rázu a její charakteristika a jev 18: Místo krajinného rázu a jeho charakteristika, patří mezi jevy sledované v územně analytických podkladech (dále také „ÚAP“) obcí. Tyto jevy, kterými se má koncepce podle bodu 120 ZÚR KrV zabývat, tedy nepatří do kompetence kraje – odpůrce. V této souvislosti navrhovatelé poukazují na další důležitou okolnost, že ve smyslu § 36 odst. 1 stavebního zákona a vyhlášky č. 500/2006 Sb. nejsou oblasti a místa krajinného rázu považovány za plochy nebo koridory nadmístního významu, které by měly být vymezeny v ZÚR KrV.

Příloha 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. část A upravující územně analytické podklady obcí – podklady pro rozbor udržitelného rozvoje území, ve sledovaných jevech pod bodem 17 uvádí: oblast krajinného rázu a její charakteristika a pod bodem 18 uvádí: místo krajinného rázu a jeho charakteristika.

Odpůrce k této námitce uvedl, že územně analytické podklady kraje pořizuje krajský úřad s využitím územně analytických podkladů obcí. Územně analytické podklady kraje proto mohou obsahovat i tyto jevy, neboť stavební zákon to nezakazuje. Tyto jevy považuje odpůrce jednoznačně za nadmístní, obdobně jako další jevy vyjmenované pouze v části A přílohy 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., např. dálnice, rychlostní komunikace, letiště, jaderné zařízení apod. Dále odpůrce uvedl, s odvoláním na § 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, že má právo zpracovávat koncepční materiály k usměrňování rozvoje území, přičemž na úseku životního prostředí jej k tomu opravňuje zákon č. 114/1992 Sb., a strategie ochrany přírody může být využita jako podklad pro územní plánování včetně ZÚR.

Vyjádření odpůrce je v souladu s § 77a odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., podle něhož kraje zpracovávají ve spolupráci s ministerstvem prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody ve své územní působnosti, nejde-li o národní park nebo chráněnou krajinnou oblast, národní přírodní rezervaci, národní přírodní památku nebo jejich ochranné pásmo, a dále je v souladu s § 2 odst. 2 písm. g) citovaného zákona, podle něhož ochrana přírody a krajiny podle tohoto zákona se zajišťuje zejména spoluúčastí v procesu územního plánování a stavebního řízení s cílem prosazovat vytváření ekologicky vyvážené a esteticky hodnotné krajiny.

Na tomto místě Nejvyšší správní soud odkazuje (jak již uvedl k bodu 117a ZÚR KrV) na přílohu 4 vyhlášky č. 500/2006 Sb. v části I. upravující obsah zásad územního rozvoje, odst. 1 stanovícího, že textová část zásad územního rozvoje obsahuje koncepci rozvoje území kraje, určující základní požadavky na jeho účelné a hospodárné uspořádání, vyjádřenou v písm. e) upřesnění územních podmínek koncepce ochrany a rozvoje přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území kraje, a podle písm. f) vymezení cílových charakteristik krajiny (v tomto případě s poznámkou pod čarou odkazující na Evropskou úmluvu o krajinně č. 13/2005 Sb. m. s.).

Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. S ohledem na to určuje podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajišťuje ochranu nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Zastavitelné plochy se vymezují s ohledem na potenciál rozvoje území a míru využití zastavěného území (§ 18 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb.).

Zásady územního rozvoje 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 (§ 36 odst. 3 stavebního zákona).

Podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 1 odst. 1, kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu, podle odst. 4 kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, podle odst. 3 kraj při výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti chrání veřejný zájem.

Zastupitelstvu (kraje) je vyhrazeno koordinovat rozvoj územního obvodu, schvalovat programy rozvoje územního obvodu kraje podle zvláštních zákonů, zajišťovat jejich realizaci a kontrolovat /§ 35 odst. 2 písm. d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích/.

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce, je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek, pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem a spravuje své záležitosti samostatně. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti obce zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem (viz zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, jeho § 1, § 2 odst. 1 a 2, § 7 odst. 1).

Podle závěru Nejvyššího správního soudu Zásady územního rozvoje kraje Vysočina bodem 120 nepřekročily kompetence odpůrce a v tomto bodu nejsou nezákonné. Je třeba přisvědčit odpůrci, že větrné elektrárny představují zcela nepochybně nadmístní prvek v rámci daného území. Skutečnost, že oblast a místo krajinného rázu a jejich charakteristika jsou zmíněny v příloze 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb. jakožto sledované jevy v rámci územně analytických podkladů obcí žádným způsobem nezpochybnuje kompetenci kraje koordinovat a usměrňovat pomocí zásad územního rozvoje územní plánování jednotlivých obcí na území kraje mimo jiné z hlediska ochrany krajinného rázu. Opačný výklad by vedl k absurdním závěrům, protože pak by do výlučné kompetence obcí spadalo územní plánování z hlediska dalších jevů uvedených ve zmiňované příloze vyhlášky, které mají mnohdy nejen nadmístní, ale přímo celostátní význam, např. dálnice, rychlostní silnice, vysokorychlostní železniční trati, celostátní železniční dráhy apod. Protože argumentace navrhovatelů k nezákonnosti tohoto bodu směřuje konkrétně k otázce výstavby větrných elektráren a teprve budoucímu dokumentu – Strategii ochrany krajinného rázu – nevyjadřuje se Nejvyšší správní soud k dalším námitkám u tohoto bodu, protože tento bod jen v obecné poloze „stanovuje pro usměrňování územního rozvoje a rozhodování o změnách v území v souvislosti s ochranou a rozvojem krajinných hodnot požadavek na zpracování oborové koncepce“. Takový požadavek není v rozporu se zákonem

Bod 121 zní takto:

*„(121) ZÚR stanovují pro usměrňování územního rozvoje a rozhodování o změnách v území v souvislosti s ochranou a rozvojem krajinných hodnot dále tyto zásady pro řešení funkčních ploch v územních plánech obcí:*

*a) pro stavby, které svými výškovými nebo plošnými parametry výrazně ovlivní charakteristiky krajinného rázu, musí být vymezeny plochy v územních plánech obcí tak, aby byly zohledněny požadavky na ochranu pozitivních znaků charakteristik krajinného rázu stanovených koncepcí dle bodu (120). Tato zásada neplatí pro větrné a fotovoltaické elektrárny;*



*b) do doby zpracování výsledků koncepce uvedené v bodu (120) do ZÚR nelze v územních plánech obcí vymezovat plochy pro umístění větrných a fotovoltaických elektráren.“*

Navrhovatelé mají zato, že část ZÚR KrV v bodu 121 písm. a) považují za nezákonnou pro překročení kompetence odpůrce. Ohledně důvodů navrhovatelé odkazují na odůvodnění uvedené výše k bodu 120 ZÚR KrV.

Navrhovatelé mají zato, že část ZÚR KrV v bodu 121 písm. b) považují za nezákonnou pro překročení kompetence odpůrce, pro zásah do práva na samosprávu obcí - navrhovatelů, zásah do práva navrhovatelů vlastnit majetek. Důsledky této napadené části ZÚR KrV navrhovatelé považují ve vztahu ke svým právům za nepřiměřené.

V tomto případě Nejvyšší správní soud odkazuje na své závěry pod bodem 115b ZÚR KrV.

Bod 122 zní takto:

*„(122) ZÚR stanovují tyto úkoly pro územní plánování v souvislosti s ochranou a rozvojem krajinných hodnot:*

*b) v územních plánech obcí vymezit plochy pro umístění staveb a zařízení, které mohou díky svým výškovým nebo plošným parametrům výrazně ovlivnit charakteristiky krajinného rázu a to v souladu s podmínkami koncepce dle bodu (120).“*

Navrhovatelé mají zato, že část ZÚR KrV v bodu 122 písm. b) považují za nezákonnou pro překročení kompetence odpůrce. Ohledně důvodů odkazují na odůvodnění k bodu 120 a 121 písm. a) ZÚR KrV, přičemž tuto část považují za nezákonnou také pro zásah do práva na samosprávu obcí a zásah do práva navrhovatelů vlastnit majetek. Důsledky této napadené části ZÚR KrV navrhovatelé považují ve vztahu ke svým právům za nepřiměřené.

V tomto případě Nejvyšší správní soud také odkazuje na své závěry pod bodem 115b ZÚR KrV.

Nejvyšší správní soud přezkoumal ZÚR KrV v navrhovateli napadených částech a dospěl k závěru, který vyjádřil ve výroku svého rozsudku. Zrušil opatření obecné povahy č. 1/2008 – Zásady územního rozvoje kraje Vysočina schválené Zastupitelstvem kraje Vysočina usnesením 0290/05/008/ZK pod č. j. KUJI 68739/2008 dne 16. 9. 2008, v části: bod 115 písm. b), bod 121 a bod 122 písm. b) dnem vyhlášení tohoto rozsudku, a ve zbytku návrh zamítl.

Žádnému z účastníků nepřiznal Nejvyšší správní soud právo na náhradu nákladů řízení v souladu s § 101d odst. 5 s. ř. s., podle něhož na náhradu nákladů nemá žádný z účastníků právo.

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

V Brně dne 3. července 2009

JUDr. Ludmila Valentová  
předsedkyně senátu