



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **J. K.**, zastoupeného JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Pardubice, Sladkovského 601, proti žalovanému **Krajskému úřadu Pardubického kraje**, se sídlem Pardubice, Komenského nám. 125, za účasti: **I. Občanského sdružení Naše Výprachtice**, spolku se sídlem Výprachtice č. p. 58, a **II. Občanského sdružení Hejnice – Česká Rybná**, spolku se sídlem Žamberk, Hejnice 79, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 4. 2014, č. j. 52 A 42/2012 - 85,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím Krajského úřadu Pardubického kraje (dále též jen „žalovaný“) ze dne 7. 6. 2012, č. j. 37044/2012/OŽPZ/VR, (dále též jen „rozhodnutí žalovaného“), bylo podle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), změněno rozhodnutí Městského úřadu Žamberk (dále též jen „městský úřad“) ze dne 6. 2. 2012, č. j. 06/24433/4400/DIVJ/OPK/S062.doc (dále též jen „rozhodnutí městského úřadu“), a to tak, že žalobci nebyl udělen souhlas podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 114/1992 Sb.“) k umístění a povolení stavby „*Výstavba 2 větrných elektráren na pozemku parc. č. 577/1 v katastrálním území Hejnice u Žamberka*“, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz. Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 7. 4. 2014, č. j. 52 A 42/2012 - 85 (dále též jen „napadený rozsudek“), byla žaloba proti rozhodnutí žalovaného zamítnuta.

Jak vyplynulo z odůvodnění tohoto rozsudku, krajský soud předně poukázal na § 75 odst. 2 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podle něhož soud přezkoumává výroky správního rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů. Nevytkne-li tedy žalobce napadenému rozhodnutí vady v dostatečně konkrétní rovině, může soud na tyto námitky reagovat rovněž pouze obecně. Dále krajský soud poznamenal, že povinnost orgánů veřejné moci řádně odůvodnit své rozhodnutí nemůže být chápána jako požadavek na detailní odpověď na každou námitku; absence odpovědi na některý dílčí argument, případně uvedení odpovědi „implicitní“, tak nezpůsobuje nutně nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí. Stejně tak nelze právo na spravedlivý proces vykládat jako právo jednotlivce na vydání rozhodnutí podle jeho představ. Krajský soud tedy k námitce nepřezkoumatelnosti uzavřel, že z rozhodnutí žalovaného lze dovodit, jak žalovaný dospěl k výroku svého rozhodnutí a o jaká skutková zjištění se opřel. Řada žalobních námitek ostatně závěry žalovaného zpochybňuje, což opět nasvědčuje tomu, že správní rozhodnutí nepřezkoumatelností netrpí. Konečně, pokud žalobce vytýkal žalovanému, že se nevypořádal s námitkami osob zúčastněných na řízení, nevyšetřil, jak tento postup zasáhl do jeho práv.

Z věcného hlediska krajský soud zdůraznil, že žalovaný při svém rozhodování aplikoval správní uvážení, které soud není oprávněn nahradit uvážením svým; přezkum rozhodnutí žalovaného se proto omezuje na zjištění, zda správní uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním způsobem. Dále upozornil, že ve správním soudnictví nelze zavazovat správní orgány k jinému hodnocení shromážděných důkazů, neboť takový postup by byl nejen porušením zásady minimalizace zásahu do jejich činnosti, ale také suplováním jejich role. Zrušení rozhodnutí žalovaného by tak bylo na místě tehdy, pokud by existovala extrémní disproporce mezi provedenými důkazy a skutkovými zjištěními. Krajský soud však vyhodnotil, že žalovaný dostatečně a podrobně zdůvodnil, proč se při hodnocení skutkového stavu věci přiklonil právě k podkladu s názvem „*Studie potenciálního vlivu výškových staveb a větrných elektráren na krajinný ráz území Pardubického kraje*“, zpracovanému sdružením fyzických osob s názvem „Studio B&M“ v říjnu roku 2007 (dále též jen „studie B&M“) a k „*Hodnocení vlivu stavby na krajinný ráz ve smyslu § 12 zákona č. 114/92 Sb. – Stavba 2 větrných elektráren v k. ú. Hejnice*“, zpracovanému taktéž Studiem B&M v roce 2008 (dále též jen „hodnocení B&M“). V této souvislosti akcentoval, že žalovaný je úřadem odborně kvalifikovaným k posouzení příslušného zásahu do krajinného rázu a že věcný přezkum závazného stanoviska je podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2014, č. j. 3 As 81/2013 - 38 (všechny rozsudky zdejšího soudu jsou dostupné z <http://www.nssoud.cz>), vyloučen. Dále uvedl, že při rozhodování, zda v souzené věci správní uvážení vybočilo ze zákonem stanovených mezí a hledisek, je nutno vycházet ze smyslu a účelu § 12 zákona č. 114/1992 Sb., podle něhož se krajinným rázem rozumí zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Zásahy do krajinného rázu, které by jej mohly snížit nebo změnit, je možné provádět jedině se souhlasem orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 uvedeného zákona. Ochrana krajinného rázu směřuje proti činnosti snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu, a proto zásahy do krajinného rázu mohou být prováděny pouze se zřetelem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině, přičemž každý zásah do krajinného rázu je nutné považovat za potenciální ohrožení významných krajinných prvků. Smyslem udělení souhlasu tak je zabránit nežádoucímu a na dlouhou dobu nevratnému přetvoření krajiny. Krajský soud rovněž upozornil, že míra snížení či změny krajinného rázu je dle judikatury otázkou právní, k jejímuž řešení nelze využít znalecký posudek, neboť ten řeší otázky skutkové. V souzené věci se proto krajský soud cítil povolán pouze ke zkoumání, zda rozhodnutí žalovaného vychází z přípustných podkladů a zda je z něj seznatelné, které podklady vzal žalovaný v úvahu, respektive proč k některým podkladům přihlédl a k jiným

pokračování

nikoli; není přitom vadou zakládající nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, pokud žalovaný převzal závěry v těchto podkladech uvedené. Ostatně, i sám žalobce připustil, že v řízení opatřené podklady nesvědčí pouze v jeho prospěch.

Krajský soud v další části odůvodnění svého rozsudku zrekapituloval, že žalovaný již ve svém předchozím rozhodnutí zavázal městský úřad k tomu, aby v dalším řízení věnoval větší pozornost studii a hodnocení B&M, neboť ty (na rozdíl od znaleckého posudku Ing. Kodrlika ze dne 5. 12. 2007, ve znění doplnění ze dne 25. 1. 2008, ze dne 3. 4. 2008 a ze dne 12. 11. 2011; dále též jen „znalecký posudek Ing. Kodrlika“) nezohledňují pouze úzký přístup k dané lokalitě, ale zabývají se posuzovanými vztahy v území podstatně širším. Ve vztahu k hodnocení harmonického měřítka a vztahů v krajině shrnul, že žalovaný vysvětlil, proč neakceptoval závěry plynoucí ze znaleckého posudku Ing. Kodrlika a proč měla ve vztahu k rozsahu pohledově zasaženého území vyšší vypovídací schopnost právě uvedená studie B&M; konkrétní pasáže druhostupňového rozhodnutí, z nichž jsou tyto závěry žalovaného seznatelné, pak krajský soud ve svém rozsudku doslovně citoval. Poté krajský soud uzavřel, že hodnocení vlivu staveb na krajinný ráz, viditelnost, charakteristiku území a narušení vztahů v krajině (na stranách 14, 15 a 17 rozhodnutí žalovaného) nevybočuje z mezí správního uvážení a nezakládá nepřezkoumatelnost úvah žalovaného. Na zákonnosti tohoto rozhodnutí nemůže ničeho změnit ani žalobní námitka, že žalovaný nepřikročil ke konfrontaci posudku Ing. Kodrlika se závěry studie a hodnocení B&M. Krajský soud v souvislosti s touto námitkou vyzdvihl z rozhodnutí žalovaného dílčí úvahy, že existující elektrická vedení jsou umístěná v údolích či na úbočích vrchů, zatímco větrné elektrárny mají být postaveny v jejich vrcholové partii a v nadmořské výšce, která je sama o sobě vyšší než výška vršku řady vedení, a dále, že vedení představují liniové prvky, zatímco větrné elektrárny jsou prvky vertikálními, nemajícími ve svém okolí obdoby.

Dále krajský soud nesouhlasil s tím, že by skutkový stav tak, jak jej vzal správní orgány za prokázaný, byl v rozporu se správním spisem. Uvedl, že žalovaný při zjišťování a hodnocení skutkového stavu vycházel z podkladů, které zahrnovaly právně relevantní skutečnosti pro aplikaci správního uvážení, přičemž dostatečným způsobem objasnil, proč se odchytil od hodnocení skutkového stavu správním orgánem prvního stupně. Rovněž se pečlivě věnoval vlivu existence technicistních prvků na míru narušení harmonického měřítka i vztahů v krajině a rovněž i dopadem větrných elektráren na pozitivní dominanty krajiny. Ani poukaz žalovaného na to, že výsledná realizace větrné elektrárny je často dosti odlišná od prvotního předpokladu, nepředstavuje podle názoru krajského soudu vybočení z mezí volného správního uvážení, neboť zmíněná úvaha nebyla nosnou, ale spíše jen podpůrnou argumentací, proč při hodnocení narušení harmonického měřítka a vztahů v krajině nelze absolutizovat fotografické podklady. Tato úvaha se nadto krajskému soudu jevila jako logická, neboť při hodnocení dopadu větrné elektrárny na krajinný ráz hraje roli i dynamičnost větrné elektrárny, daná otáčejícím se rotorem.

Krajský soud se konečně neztotožnil ani s námitkami nesprávného právního posouzení věci. Uvedl, že pokud žalobce v této části žaloby žalovanému vytýká, že se ve vztahu ke kulturním dominantám krajiny nevypořádal se skutečností, že z takto významných území nejsou plánované větrné elektrárny takřka vidět, nejedná se o nesprávné právní posouzení, ale spíše o námitku týkající se procesního postupu žalovaného při zjišťování skutkového stavu věci. Žalobce však podle názoru krajského soudu přehlédl, že žalovaný při hodnocení vlivů staveb na krajinný ráz nevycházel pouze z analýzy viditelnosti z kulturních dominant krajiny, ale i z analýzy viditelnosti při pohledech z větší dálky - ze severu a severovýchodu, což je dáno především modelací terénu. Krajský soud vyjádřil přesvědčení, že žalovaný při rozhodování nezastával přístup, že větrné elektrárny jsou v krajině vždy cizorodým elementem a že harmonické měřítko v krajině zachovávají pouze takové stavby, které odpovídají těm, které se již v území nacházejí. Je však velký rozdíl, zda v důsledku umístěvané stavby dojde

k zachování harmonického měřítka, anebo zda dojde k jeho zániku či k takovému narušení, jehož míra už je neúnosná; žalovaný přitom dospěl (na základě zmíněných podkladů a v mezích správného uvážení) k tomu, že míra tohoto narušení by neúnosná byla právě z důvodu umístění větrných elektráren ve vrcholové partii táhlého vrchu a rovněž pro jejich výšku a dynamicky charakter. Žalovaný se ve svém rozhodnutí dostatečně zabýval i vlivem již existujících technicistních prvků krajiny. Uvedl, že skutečnost, že krajina v okolí obce Hejnice není nedotčena, sama o sobě nemůže být důvodem pro vydání souhlasného stanoviska s umístěním větrné elektrárny. Při posuzování snížení či změny krajinného rázu je nutné vedle sebe hodnotit stav, pro nějž se určitá krajina či její část stala jedinečnou, a stav po umístění stavby. Souhlas s umístěním větrných elektráren proto nelze zdůvodnit pouze tím, že se v dané lokalitě umísťuje množství jiných nových staveb a pominout tak po staletí budovanou charakteristiku místa. Za pouhý subjektivní názor označil krajský soud žalobní námitku, dle které jsou faktické aspekty konkrétních větrných elektráren (výška a dynamičnost) žalovaným přeceňovány, neboť s postupující vzdáleností odpadá i hledisko dynamičnosti. Krajský soud rovněž neuznal za důvodný žalobní bod, dle kterého žalovaný postupoval v rozporu se zásadami rovnosti a předvídatelnosti (§ 2 odst. 4 správního řádu). Ty lze aplikovat pouze v případě alespoň přibližně shodného stavu krajinného rázu srovnávaných území i vlivu staveb větrných elektráren na ně, nikoli jen na základě subjektivního a laického tvrzení, že otáčení lopaty větrných elektráren v jiných lokalitách představuje identický cizorodý prvek v krajině. Důvodným krajský soud neshledal ani apel na respekt k zájmu na šetrném hospodaření s přírodními zdroji. Žalobce, odkazující na ustanovení § 1 zákona č. 114/1992 Sb., přehlédl, že posouzení ekonomických přínosů není v řízení podle § 12 odst. 2 tohoto zákona rovnocenným kritériem ve vztahu ke kritériu snížení či ovlivnění krajinného rázu (zde krajský soud poukázal na rozsudek tohoto soudu ze dne 9. 11. 2007, sp. zn. 2 As 35/2007). Není proto dána ani zákonná povinnost zkoumat, zda ekonomický přínos stavby tento zásah nevyvažuje.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Stěžovatel především vyjadřuje nesouhlas s názorem krajského soudu, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného lze z kvalitativního hlediska považovat za dostačující. Krajský soud při vlastním přezkumu nebyl konzistentní a nevycházel z východiska, které si předem vtyčil, tj. z respektu k zásadě volného hodnocení důkazů a mezím správného uvážení. Jelikož soud zúžil přezkum pouze na zkoumání, zda žalovaný alespoň něco uvedl k jednotlivým podkladům svého rozhodnutí, setrvává stěžovatel na žalobních bodech, jimiž poukazoval jednak na procesní pochybení žalovaného, jednak na nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. To je založeno pouze na nekritickém převzetí výsledků studie a hodnocení B&M, které žalovaný bez dalšího prezentuje jako vlastní úvahy. Ač se nejedná o veřejné listiny, žalovaný je nijak nehodnotí a nepoměruje s podklady jinými, například s fotodokumentací pořizenou městským úřadem, s územním plánem, který s výstavbou větrných elektráren výslovně počítá, se souhlasnými stanovisky vydanými podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 100/2001 Sb.“), se stanoviskem z roku 2005, zpracovaným doc. L., se stanoviskem z roku 2006, zpracovaným Ing. R., se znaleckým posudkem Ing. Kodrlika, či se „*Srovnávací studií o vlivu stávajících větrných elektráren v Pardubickém kraji na krajinný ráz v porovnání s investičním záměrem výstavby svou větrných elektráren v obci Hejnice (k. ú. Hejnice u Žamberka)*“, vyhotovenou dne 30. 8. 2010 společností EKO-AUDIT, spol. s r. o. (dále též jen „studie EKO-AUDIT“). Ačkoli všechny tyto dokumenty podávají odlišný obraz skutkového stavu v území a záměr výstavby větrné elektrárny hodnotí pozitivně, stěžovatel je z formálních důvodů odmítá jako podklad připustit (například kvůli nedostatečné kvalitě zpracování, focení proti světlu či neoznačení míst). Stěžovatel připomíná, že ač studie a hodnocení B&M neobsahují vizualizace žádné, přesto to žalovanému nebránilo

pokračování

převzít závěr o plochách a hladinách viditelnosti pouze na základě přiložených map. Je tedy zřejmé, že zatímco k podkladům, které vyznívají stěžovateli ku prospěchu, stěžovatel z formálních důvodů odmítá přihlížet, studii a hodnocení B&M absenci podstatných skutečností odpouští, a to patrně proto, že tyto podklady byly zpracovány na objednávku Pardubického kraje; tato skutečnost ostatně vyústila v nepřiměřenou délku řízení. Stěžovatel tedy na tomto podkladě shrnuje, že má-li být zásada volného hodnocení důkazů aplikována v poměrech právního státu, vyžaduje se rovný a objektivní přístup ke všem důkazům. Stěžovatel apeluje na zásadu materiální pravdy (§ 3 správního řádu), na objektivní a nestranný přístup žalovaného (§ 7 odst. 1 správního řádu) a na odstranění rozporů v důkazech před tím, než bude přistoupeno k jejich hodnocení. Jestliže se rozpory odstranit nedaří a správní orgán se přesto přichýlí ke skupině podporující jedno skutkové zjištění, zatímco ostatní pomine, vybočuje tím z mezí, které mu zákon pro hodnocení důkazů vytyčil. Vzhledem k tomu, že krajský soud uvedené skutečnosti nezohlednil a k žalobním námitkám se vyjádřil poměrně stručně a nekonzistentně (mnohdy pouze s odkazem na závěry žalovaného), pak také on zatížil svoje rozhodnutí nepřezkoumatelností.

Stěžovatel dále, opět ve shodě s obsahem své žaloby, uvádí, že žalovaný sice formálně uvedl důvody, pro které vyšel z menšinových podkladů, tyto důvody však stěžovatel neshledává jako dostatečné, podložené a přesvědčivé. Posloužily-li žalovanému k jeho závěrům listiny a posudky, přestože obsahují vady, které jsou vytýkány podkladům jiným, pak je odůvodnění jeho rozhodnutí vnitřně rozporné. Stěžovatel navíc postrádá, jaké konkrétní zjištění se má o jaký konkrétní podklad opírat. Krajský soud se dále zcela nedostatečně zabýval právním významem stanoviska vydaného Krajským úřadem Pardubického kraje dne 24. 3. 2006, č. j. 11726/65/Fc (dále též jen „stanovisko EIA“) a znaleckého posudku Ing. Kodrlika. Zatímco studie a hodnocení B&M mají povahu pouhých listinných důkazů (jmenovaný subjekt není autorizovaným znalcem), znalecká posouzení v rozhodnutí žalovaného žádná uplatnění nenachází. Stěžovatel tedy znovu poukazuje na skutečnost, že zatímco žalovaný vytkl posudku Ing. Kodrlika a srovnávací studii společnosti EKO-AUDIT nejasnost a nepřesnost obsažených vizualizací, přesto se bez výhrad spokojil se studií a hodnocením B&M, byť ta nejenže neobsahují vizualizace žádné a opomíjejí dvojí energetické vedení 22 kV, ale navíc z mapek, které jsou v nich obsaženy, nelze učinit úsudek o tom, zda je narušení krajinného rázu skutečně takové, jak je uváděno v textové části. Rozhodnutí žalovaného dále nezohledňuje výraznou morfologii dotčené krajiny, umístění zástavby převážně v údolích, tedy zastínění pohledů na větrné elektrárny, a celkové hojné zalesnění území, které na tyto stavby taktéž znemožňuje výhled v hladině viditelnosti kolem 2 m (vnímání lidské postavy). Vedle toho stěžovatel namítá, že se žalovaný a krajský soud nevypořádali se zásadně odlišnými závěry městského úřadu, který zmíněné studie a hodnocení B&M odmítl, neboť vycházely pouze z teoretických předpokladů. Dále, ačkoli podle žalovaného nevyplývala z fotografií pořízených městským úřadem potřebná zjištění, sám žalovaný nepřikročil k pořízení jiných (kvalitnějších) snímků a vystačil si s mapkami obsaženými ve studii a hodnocení B&M. Ze samotného faktu, že větrné elektrárny vypadají jinak než ostatní stavby v území, nelze dovodit poškození pozitivních kulturních dominant či harmonického měřítka. Žalovaný tedy ustrnul na obavě, že by větrné elektrárny mohly být „odněkud vidět“, což ale neznamená, že by z hlediska ochrany krajinného rázu nutně musely „vadit“.

V další části kasační stížnosti poukazuje stěžovatel na schvalovací proces EIA, který vyústil v souhlasné stanovisko ze dne 24. 3. 2006; to nemělo námitky ani vůči zamýšlenému zásahu do krajinného rázu. Paradoxní je, že tento podklad byl vydán nejen žalovaným, ale dokonce i toutéž oprávněnou úřední osobou, a navíc byl na jeho základě přijat územní plán obce v podobě, která s výstavbou větrných elektráren počítá. Stěžovatel považuje stanovisko EIA za veřejnou listinu nadanou presumpcí správnosti (§ 53 odst. 3 správního řádu), a proto se vymezuje proti dojmu, který se žalovaný a krajský soud snaží navodit, tedy že záměr byl od počátku nepřipustný, případně že se rozhodování o jeho přípustnosti nachází plně

v mezích správního uvážení žalovaného. Nadto, záměr výstavby větrných elektráren vůbec nebylo třeba přezkoumávat orgánem ochrany přírody, neboť i dokumentace EIA identifikuje pohledy na uvažovanou výstavbu větrných elektráren. I pokud by snad měl být uvedený záměr posuzován z hlediska přípustnosti zásahu do krajinného rázu znovu podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., bylo nezbytné, aby se orgán ochrany přírody s výsledky EIA vypořádal (§ 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb.). Tuto povinnost však žalovaný nerespektoval.

Stěžovatel svou kasační stížností brojí rovněž proti nepřijatelně generalizujícímu a konzervativnímu pojetí ochrany krajinného rázu, který je charakteristický právě pro studie a hodnocení B&M, z nichž žalovaný vyšel. Postupy a závěry žalovaného jsou z věcného hlediska postaveny na metodice založené na zešíroka pojatém konceptu vhodných a nevhodných území, ploch a hladin viditelnosti a navazujících údajích z podkladů Studia B&M, oproti kterým konkrétnější údaje z ostatních podkladů nenacházejí uplatnění. Stěžovatel připomíná, že teze o širším měřítku přístupu k dané lokalitě odmítl v minulosti i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, jímž zrušil část zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, neboť v něm koncipovanou ochranu krajinného rázu označil za nepřiměřenou a neproporcionální omezením vlastnických práv majitelů dotčených pozemků. Stěžovatel spatřuje úzkou věcnou a právní souvislost citovaného rozsudku s nyní souzenou věcí s tím, že z hlediska dotčení veřejných subjektivních práv jednotlivců je lhostejné, zda realizaci jejich záměru má znemožnit územně plánovací dokumentace či některý z dalších podkladů rozhodnutí. Moravskoslezský kraj zvolil v rámci zásad územního rozvoje metodu vymezení exponovaných území obdobnou té, jakou používá studie a hodnocení B&M; podobnost demonstruje stěžovatel za pomoci obsáhlé tabulky, v níž srovnává části zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje na straně jedné a studie a hodnocení B&M na straně druhé. Druhý jmenovaný přístup je navíc nebezpečnější, protože se mu lze jen stěží bránit, pokud je akceptován správním soudem jakožto standardní součást volného hodnocení důkazů a správního uvážení. Fakticky se však jedná o porušení týchž nepřekročitelných principů a rovněž o legalizaci ingerence samosprávy do oblasti jí nepřislušející. Při aplikaci daných (snad až absurdních) kritérií by bylo mj. *pro futuro* nemožné postavit snad žádnou novou výraznou budovu (jako příklad stěžovatel zmiňuje nejvyšší budovu v České republice - brněnskou AZ Tower, která se nepochybně uplatňuje v pohledech na výrazné dominanty Brna, a tvoří tak spoluurčující znak konvizačního prostoru, novou dominantu i bariéru). Stěžovatel tedy na tomto podkladě shrnuje, že řešení otázky, zda podobné stavby mohou být v území umístovány, nespadá do diskrece orgánů ochrany přírody v takové komplexní šíři, jakou si přisvojuje žalovaný (a jakou aprobejuje krajský soud), respektive že přístup žalovaného skutečně vybočuje z akceptovatelných mezí správního uvážení jak z procesních, tak z věcných hledisek.

V následující části kasační stížnosti dává stěžovatel předchozí námítky do kontextu s principy dobré víry a legitimního očekávání, vyvěrajících z předchozích souhlasných stanovisek správních orgánů a ve prospěch stěžovatele vyznívajících odborných vyjádření. Žalovaný i krajský soud odmítli připustit nejen jakýkoli přínos větrných elektráren k ochraně životního prostředí coby alternativního zdroje energie, ale rovněž odmítli uznat, že by při posouzení věci měla hrát roli povolení k výstavbě větrných elektráren jiným subjektům v obdobných územích kraje v minulosti. Stěžovatel se ohrazuje proti závěru krajského soudu, že ve svém postoji vycházel spíše z laického pohledu než z platné právní úpravy, a namítá, že se ve svém procesním postoji opíral zejména o studii EKO-AUDIT. Skutečnost, že se záměr výstavby větrných elektráren podstatně neliší od záměrů již realizovaných a že se ani krajinný ráz nevyznačuje tvrzenou unikátní cenností, plyne i z ostatních předložených podkladů. Je to naopak žalovaný, kdo své závěry neopírá o zjištěná fakta, ale poukazuje například na údajný barevný nesoulad již realizovaných větrných elektráren s původními podmínkami jejich výstavby; tímto způsobem žalovaný vytváří alternativní realitu, jejíž nevhodností následně odůvodňuje svůj nesouhlas

pokračování

se záměrem. Stěžovatel za podpory odborné literatury znovu zdůrazňuje, že ve správním řízení se může stát, že se jeden a tentýž správní orgán ve dvou na první pohled obdobných případech, právě s ohledem na jejich konkrétní okolnosti, přikloní pokaždé k jinému důkaznímu hodnocení. Takový postup však musí být vždy výrazem objektivity rozhodování správního orgánu, nikoli důsledkem toho, že se odmítne určitými skutečnostmi zabývat. Stěžovatel znovu apeluje na subsidiaritu a minimalizaci zásahu do práv jednotlivců a rovněž na požadavek elementární jednotnosti podmínek pro jejich život a ekonomické aktivity, o níž hovořil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127. V tomto rozsudku označil za pochybné hovořit o nějakých zásadních zvláštностech jednotlivých krajů, protože podstatnou část České republiky (zejména příhraničních oblastí, ale i vnitrozemí), tvoří hornatiny, vrchoviny či pahorkatiny, často zalesněné, v nichž se větrné elektrárny běžně budují, a to i na pohledově značně exponovaných místech. Tyto závěry podpořil i náleze Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2013, sp. zn. I. ÚS 1472/12 (všechny nálezy jsou dostupné z <http://nalus.usoud.cz>), který ve shodě s Nejvyšším správním soudem konstatoval, že ačkoli za jistých okolností opravdu nebude možno větrné elektrárny stavět, pravidla pro to zásadně nemohou být kategorická a nepodmíněná, tedy neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajiny. Nejvyšší správní soud připustil změny využití území jako přirozenou součást vývoje společnosti také ve svém rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009 - 227. Stěžovatel tak závěrem své kasační stížnosti namítá porušení svého práva na materiální ekvitu tím, že i přes jeho námítky a vyjádření některých znalců a odborníků se žalovaný a krajský soud nezabývali nezbytným požadavkem na vyvážení veřejného zájmu, zájmů jednotlivců a zájmů kolektivních, prezentovaných v první řadě obcí, která má o stavbu větrných elektráren zájem a která tomu přizpůsobila svou územně plánovací dokumentaci; bráněním realizace záměru bylo významně zasaženo do jejího práva na samosprávu. Ze všech výše uvedených důvodů proto stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil, eventuelně, aby zrušil vedle rozsudku i rozhodnutí žalovaného, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný setrval na právním názoru, který prezentoval ve svém rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě. V reakci na námítky kasační stížnosti uvádí na pravou míru, že studie B&M byla sice skutečně vypracována z popudu Pardubického kraje, avšak nikoli s cílem prosazovat názory samosprávy, nýbrž pouze a jenom z důvodů metodického sjednocení přístupů k otázkám hodnocení vlivu uvedených staveb na krajinný ráz v rámci kraje. Mělo se tedy jednat nejen o podklad pro posouzení problematiky krajinného rázu, ale též o základní informaci pro investory. Vytyká-li stěžovatel studii B&M absenci vizualizací a fotografií, tedy přílišnou obecnost, brání se žalovaný tím, že nerozhodoval jen na základě kvality různých podkladů, ale na základě zevrubného vyhodnocení vztahů v místě uvažovaného záměru i jeho okolí. Společným znakem posudku Ing. Kodrlika, studie EKO-AUDIT i fotografií pořízených městským úřadem je posuzování viditelnosti pouze na základě fotografií pořízených z pohledové úrovně 2 metrů. Jelikož provedené vizualizace či jiné způsoby promítnutí záměru do krajiny neshledal žalovaný za dostatečné, oslovil znovu studio B&M, aby doplnilo závěry své studie k danému území o vyhodnocení viditelnosti větrných elektráren; výsledné hodnocení B&M hodnotí viditelnost jak v uvedené výškové úrovni 2 m, tak v úrovních vyšších, a proto tuto otázku řeší komplexněji. Žalovaný dodává, že zcela objektivní posouzení viditelnosti není za situace, kdy stavba ještě nestojí, možné; každá simulace může být jen více či méně zdařilým pokusem. Přesto se žalovaný snažil předložené dokumenty vyhodnotit objektivně (včetně těch, o nichž stěžovatel tvrdí, že byly paušálně odmítnuty), ačkoli to nebylo vždy možné; například u fotografií pořízených městským úřadem chybí informace, z jakého místa byly pořízeny, a proto je stav na nich zobrazený v podstatě nevyhodnotitelný. Co se týče namítaného souladu záměru s územním plánem, žalovaný upozorňuje, že v době jeho projednávání nebylo možné zadávat studie hodnocení vlivu na krajinný ráz pro konkrétní záměry, a proto je ani nelze tímto způsobem schvalovat. Účelovým se žalovanému jeví rovněž tvrzení, že studie B&M nezohledňuje existující energetické vedení 22 kV, neboť to, vzhledem k jeho charakteru, nepředstavuje výrazný

prvek krajiny. Žalovaný rovněž odmítá, že by ustrnul na pouhé konstataci, že by stavby mohly být „odněkud vidět“, respektive „vadit“. Zda by záměr mohl vadit, není dáno jen jeho viditelností, ale vlivem jeho parametrů na to, co zákon označuje jako *harmonické měřítko a vztahy v krajině*. Právě vliv přesahující únosnou míru může činit záměr nepřipustným. Žalovaný dále nespátřuje analogii mezi zásadami územního rozvoje a studií či hodnocením B&M, a proto v souzené věci nesouhlasí s aplikací závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127. Jelikož jsou zásady územního rozvoje nadřazené územním plánům obcí (které z nich musí vycházet), je možné za určitých podmínek hovořit o nepřijatelně generalizujícím a konzervativním pohledu na ochranu krajinného rázu. Studie B&M však není ostatním podkladům nadřazena a stěžovatel tento dojem uměle vyvolává s cílem, aby byla odmítnuta jako možný podklad pro meritorní rozhodnutí. Zcela přitom opomíná, že v ní uvedená území se zvýšenou ochranou nejsou lokalitami předem určenými krajem, ale že vyplynula z GIS [pozn.: geografický informační systém] analýzy území. Žalovaný rovněž odmítá názor, že pokud byly dříve povoleny obdobné stavby v lokalitách jiných, musí být povolena i ta v lokalitě Hejnice. Právě tím, že tyto lokality nejsou rovnocenné, lze zásadu rovnosti aplikovat pouze omezeně. Ve vztahu k nedostatečnosti studie a hodnocení B&M a k tvrzenému přínosu studie společnosti EKO-AUDIT či k otázce alternativní reality, odkazuje žalovaný plně na své vyjádření k žalobě a na své rozhodnutí. Ze všech výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodu v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Před samotným projednáním jednotlivých stížnostních námitek považuje Nejvyšší správní soud za vhodné alespoň stručně shrnout genezi správního řízení a na něj navazujícího řízení před správními soudy. Městský úřad obdržel žádost stěžovatele o vydání souhlasu s umístěním a povolením stavby, která by mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. již 15. 11. 2006. K účasti v takto zahájeném správním řízení se přihlásily osoby zúčastněné na řízení I. a II., jako občanská sdružení, která mají podle svých stanov za hlavní cíl ochranu přírody a krajiny. Městský úřad o žádosti stěžovatele poprvé rozhodl dne 25. 5. 2007 rozhodnutím č. j. 06/24433/4400/KAPJ/OPK/S062.doc, kterým souhlas s umístěním větrných elektráren a se zásahem do krajinného rázu neudělil. Toto rozhodnutí žalovaný zrušil a věc městskému úřadu vrátil rozhodnutím ze dne 25. 9. 2007, č. j. 36949-2/2007/OŽPK/VR. V pořadí druhé rozhodnutí vydal městský úřad dne 29. 5. 2008 pod č. j. 06/24433/4400/KAPJ/OPK/S062.doc, a souhlas se záměrem udělil. Toto rozhodnutí však bylo žalovaným změněno tak, že se stěžovateli souhlas s umístěním a povolením stavby neuděluje (rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2009, č. j. 43307-7/2008/OŽPZ/VR). Uvedené rozhodnutí bylo rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 17. 12. 2009, č. j. 52 Ca 21/2009 - 47, zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení; zrušeno bylo současně i prvostupňové rozhodnutí. Poté městský úřad rozhodl znovu rozhodnutím ze dne 29. 3. 2010, č. j. 06/24433/4400/HASL/OPK/S062.doc, kterým souhlas s umístěním a povolením stavby a se zásahem do krajinného rázu udělil, avšak žalovaný toto rozhodnutí zrušil a věc městskému úřadu vrátil k dalšímu řízení (rozhodnutí ze dne 13. 7. 2010, č. j. 52137/2010/OŽPZ/VR). Následovalo rozhodnutí městského úřadu ze dne 8. 11. 2010, č. j. 06/24433/4440/HASL/OPK/S062.doc, v němž městský úřad se zásahem do krajinného rázu souhlasil, avšak i tento souhlas žalovaný zrušil rozhodnutím ze dne 18. 4. 2011, č. j. 28278/2011/OŽPZ/VR, a věc městskému úřadu vrátil k dalšímu řízení. Konečně v pořadí



pokračování

posledním rozhodnutím ze dne 6. 2. 2012, č. j. 06/24433/4400/DIVJ/OPK/S062.doc, městský úřad rozhodl ve prospěch žádosti stěžovatele, nicméně žalovaný takto vyslovený souhlas změnil žalobou napadeným rozhodnutím na nesouhlas.

Nejvyšší správní soud ve věci rozhoduje již podruhé. Poprvé se tak stalo rozsudkem ze dne 20. 12. 2013, č. j. 2 As 137/2012 - 31, kterým bylo zrušeno usnesení krajského soudu ze dne 12. 9. 2012, č. j. 52 A 42/2012 - 31, a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud, na rozdíl od soudu krajského, dospěl k závěru, že nesouhlasné stanovisko žalovaného ze dne 7. 6. 2012, č. j. 37044/2012/OŽPZ/VR, kterým bylo změněno souhlasné stanovisko městského úřadu ze dne 6. 2. 2012, č. j. 06/24433/4400/DIVJ/OPK/S062.doc, je samostatným správním rozhodnutím, které podléhá soudnímu přezkumu. Podstatné totiž je, že řízení o žádosti ze dne 15. 11. 2006 stále probíhá a musí být dokončeno podle dosavadních právních předpisů, tj. podle právní úpravy zákona č. 114/1992 Sb. před novelou provedenou zákonem č. 186/2006 Sb. Z hlediska procesního postupu se sice správní řízení povede podle ustanovení správního řádu, avšak procesní postup musí odpovídat aktu, který je výstupem tohoto procesního postupu, a proto na něj musí být nahlíženo optikou dřívější právní úpravy.

Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává především důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí. Opodstatněnost uvedené námitky je nutné vyřešit na prvním místě, neboť zpravidla teprve poté, dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí krajského soudu přezkoumatelné je, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud se problematikou nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí zabýval v řadě svých dřívějších rozhodnutí (například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Dle této judikatury lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl, nebo jí vyhověl, případně, jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. O nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost lze hovořit také tehdy, je-li odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 As 94/2007 - 107). Co se týče nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů, pod tento termín je nutno podřadit nedostatek důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

V dané věci se námitka nepřezkoumatelnosti v zásadě upíná k závěru krajského soudu, že rozhodnutí žalovaného v testu přezkoumatelnosti ob stojí; krajskému soudu je v této souvislosti vytýkáno, že se, za použití úsečných a nekonzistentních reakcí na námitky uvedené na stranách 4 až 12 žaloby, *de facto* omezil na mechanické převzetí argumentace žalovaného, aniž by ji podrobil kritickému náhledu a podal k ní vlastní a dostatečně přesvědčivé stanovisko.

Tento názor Nejvyšší správní soud nesdílí. Z napadeného rozsudku je patrné, že se krajský soud nesoustředil ani tolik na zkoumání, jakým způsobem žalovaný reagoval na odvolací námitky osob zúčastněných na řízení (na jejichž podkladě bylo změněno rozhodnutí městského úřadu ze dne 6. 2. 2012, č. j. 06/24433/4400/DIVJ/OPK/S062.doc),

ale především na to, zda druhostupňové rozhodnutí obsahovalo přesvědčivé vysvětlení, proč se žalovaný odklonil od závěrů městského úřadu v neprospěch stěžovatele, tj. proč na rozdíl od něj ze shromážděných podkladů akcentoval studii a hodnocení B&M na straně jedné, nikoli posudek Ing. Kodrlika, studii EKO-AUDIT, stanovisko EIA či fotodokumentaci pořízenou městským úřadem na straně druhé. Ve svém rozsudku výslovně odkázal na příslušné pasáže rozhodnutí žalovaného, v nichž lze nalézt odpovědi na otázky, které stěžovatel pokládá za nezodpovězené (například důvody, pro které žalovaný odmítl k některým podkladům přihlížet), a tedy nelze souhlasit se stěžovatelem, že by snad krajský soud ustrnul na pouhém holém konstatování, že rozhodnutí žalovaného přezkoumatelné je; naopak způsob, jakým krajský soud reagoval na žalobní námitky, s nimiž stěžovatel nepřezkoumatelnost spojil, svědčí o tom, že pečlivě zkoumal, zda se stěžovateli ze strany žalovaného správního orgánu dostalo ve všech směrech srozumitelného zdůvodnění, jinými slovy, zda mohl stěžovatel z rozhodnutí žalovaného bez potíží pochopit, proč mu souhlas s umístěním stavby nebyl udělen.

Krajský soud zaujal postoj i k žalobní námitce, dle které žalovaný řádně nezjistil skutkový stav věci (respektive, že skutkový stav, z něhož vycházel, nemá oporu ve správním spisu, neboť důkazy, o které se opřel, neobstojí v konfrontaci s důkazy jinými). Krajský soud takový deficit nezjistil a ve vztahu k této námitce dodal, že není důvodem pro zrušení správního rozhodnutí, pokud žalovaný ve vztahu k některým dílčím zjištěním neuvedl, na základě jakého podkladu k nim dospěl. Napadený rozsudek reaguje rovněž na námitku, že žalovaný věc nesprávně právně posoudil (tj. že při aplikaci § 12 zákona č. 114/1992 Sb. zvolil nepřiměřeně přepjatý přístup k ochraně krajinného rázu a mj. nezohlednil veřejný zájem na šetrném hospodaření s energetickými zdroji). Z jeho odůvodnění je patrné, že otázku míry dotčení krajinného rázu pokládal krajský soud za věc správní úvahy a že dospěl k závěru, že z mezí tohoto diskrečního oprávnění žalovaný nevybočil. Se stěžovatelem lze souhlasit, že v některých směrech krajský soud skutečně vyjádřil souhlas s právními názory žalovaného, případně tyto závěry parafrázoval za použití jiných slovních spojení. Zdejší soud nicméně již dříve vyslovil, že pokud je „*rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.*“ (rozsudek ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, publikovaný pod č. 1350/2007). Lze tak shrnout, že převzetí argumentace účastníka řízení může nepřezkoumatelnost rozsudku založit jedině tehdy, pokud tak soud učiní mechanicky, bez zjevné reflexe k obsahu žalobních námitek a absence jakékoli „přidané argumentační hodnoty“; to se však v souzené věci nestalo.

K otázce, jaké minimální kvality musí odůvodnění (ať už soudního, či správního) rozhodnutí vykazovat, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130, vyslovil, že „*[p]řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.*“ Obdobně se z rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaného pod č. 2070/2010 Sb. NSS, podává, že „*[s]oud, který se vypořádává s (...) argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...). Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno.*“ V tomto kontextu nezbyvá než dodat, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. Jakkoli je tedy možné připustit, že krajský soud nereagoval zcela detailně na všechny jednotlivé

pokračování

(a dlužno dodat, velmi početné) dílčí argumenty stěžovatele, které se vztahovaly k namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, a že značná část odůvodnění rozsudku, která se k této námitce upínala, se vyznačuje vyšší mírou obecnosti, bez zřetelné vazby na konkrétní aspekty souzené věci, z odůvodnění napadeného rozsudku jako celku lze vyčíst, jakými úvahami byl krajský soud veden a do jakých závěrů jeho úvahy nakonec vyústily. Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil s názorem stěžovatele, že rozsudek krajského soudu trpí nepřezkoumatelností v tom smyslu, jak byla pojmově ustálena výše citovanou judikaturou, a rovněž nezjistil ani žádnou jinou vadu řízení před krajským soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Uzavírá proto, že stížnostní námitky podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. důvodné nejsou.

Námitka nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu se v kasační stížnosti prolíná s opětovně uplatněnou námitkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, podřaditelnou pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Podstata této námitky spočívá v tom, že žalovaný dospěl na základě totožných podkladů k diametrálně odlišnému závěru než městský úřad, přičemž nebyl schopen odklon od závěrů prvostupňového rozhodnutí přesvědčivě zdůvodnit. Pod uvedený stížnostní důvod spadají rovněž kasační stížností namítané procesní vady, kterých se měly správní orgány dopustit při zjišťování skutkového stavu. Úkolem Nejvyššího správního soudu je tedy posoudit správnost závěru krajského soudu, že správní řízení netrpělo vadami takové intenzity, které by mohly založit nezákonnost rozhodnutí žalovaného (včetně vady spočívající v nepřezkoumatelnosti odvolacího rozhodnutí).

Zaměřili-li se Nejvyšší správní soud nejprve na stěžovatelovu námitku, že provedené dokazování nepředstavuje logický a konzistentní podklad pro finální závěry žalovaného, je třeba v prvé řadě postavit na jisto, k čemu měla prováděná skutková zjištění správních orgánů vůbec směřovat; jinými slovy, co všechno mělo být v řízení o udělení souhlasu se zásahem do krajinného rázu vůbec zjišťováno a následně hodnoceno. Východiskem pro toto zkoumání je samotná dikce ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb. Odstavec první citovaného ustanovení uvádí, že krajinným rázem se rozumí zejména přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti. Krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu, a tedy 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, harmonického měřítka a vztahů v krajině. Dle odstavce druhého je k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody. Podrobnosti ochrany krajinného rázu může stanovit Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.

Ve vztahu k § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. krajský soud ve svém rozsudku uvedl, že „v případě rozhodování žalovaného se jednalo o aplikaci správního uvážení, přičemž soud v takovém případě může jen zkoumat, zda úvahy správního orgánu vybočují (...) z mezí stanovených v § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, respektují pravidla logického usuzování a premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem.“ Tento názor je nicméně třeba korigovat, neboť ani jeden z odstavců § 12 citovaného zákona nevymezuje prostor pro správní uvážení tak, jak je konstantně pojímáno v ustálené judikatuře. Základem ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb. je naopak neurčitý právní pojem „krajinný ráz“ (odst. 1), který je v druhém odstavci doplněn příkazem, aby správní orgán (buď sám, nebo za pomoci k tomu odborně způsobilých subjektů) posoudil, zda určitá činnost nebo záměr může krajinný ráz snížit nebo změnit.

V praxi bývají pojmy „správní uvážení“ a „neurčitý právní pojem“ často zaměňovány. Jejich rozdílem se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudcích ze dne 19. 7. 2004,

č. j. 5 Azs 105/2004 - 72, ze dne 11. 8. 2006, č. j. 8 Azs 188/2005 - 53, nebo v usnesení ze dne 24. 1. 2008, č. j. 7 Azs 89/2007 - 82, v nichž vyložil, že „[n]eurčitý právní pojem (...) nelze obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě. (...) Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitěho právního pojmu či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitěho právního pojmu pak s sebou přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení. Naproti tomu u správního uvážení je úvaha orientována na způsob užití právního následku (např. vyslovit zákaz určité činnosti).“ Pokusy o přesné definování neurčitých právních pojmů v právních předpisech by tedy popíralo jejich smysl, což Nejvyšší správní soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 28. 7. 2005, č. j. 5 Afs 151/2004 - 73, publikovaném pod č. 701/2005 Sb. NSS: „*Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitěho pojmu či nikoli.*“

Pokud jde o pojem „*správní uvážení*“, ten je obvykle judikaturou vykládán tak, že jde o případy, kdy zákon poskytuje ve stanovených hranicích správnímu orgánu při volbě konkrétního rozhodnutí prostor k uplatnění jeho odborných znalostí a zkušeností. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a v němž zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací „*správní orgán může*“, „*lze*“, apod.; tímto způsobem však ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. očividně konstruováno není.

Pojem „*krajinný ráz*“, je typickým příkladem neurčitěho právního pojmu; v jeho případě zákonodárce v ustanovení § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., stanoví interpretační vodítko ve smyslu příkladného výčtu jeho charakteristických znaků („*přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti*“), i uvedení jeho konkrétních prvků, pomocí příkazu k zachování „*významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině*“.

Hodnocení, zda, případně do jaké míry může určitý záměr zasáhnout do krajinného rázu tak, že ho změní nebo sníží, je čistě otázkou dokazování. Jakkoliv se rovněž u hodnocení důkazů vyskytuje určitá míra „*uvážení*“ správního orgánu (posouzení relevance provedených důkazů a jejich hodnocení), jde vždy o zjištění skutkového stavu věci, jehož výsledkem je jeho právní subsumce, která nemá alternativu. Dospějí-li tedy orgány ochrany přírody na podkladě provedeného dokazování k závěru, že daný záměr změní nebo sníží krajinný ráz do míry, která vylučuje zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka nebo vztahů v krajině, nemají na výběr, jaký právní následek s takto zjištěným skutkovým stavem spojí, a musí rozhodnout, že se souhlas s umístěním a povolení stavby neuděluje. Pro úplnost je nicméně vhodné dodat, že „*zásah do krajinného rázu*“ se ani při sebevětší snaze nedá jednoduše objektivizovat pomocí matematických či fyzikálních veličin, a proto vždy bude, alespoň do určité míry, subjektivním skutkovým hodnocením.

Při vědomí shora popsané konstrukce § 12 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb., je možné přistoupit k zodpovězení otázky, jaká skutková zjištění (důkazy) měly správní orgány v tomto řízení shromáždit. Potřebná skutková zjištění lze přitom rozdělit do dvou okruhů. V rámci prvního z nich měly správní orgány shromáždit dostatek podkladů k tomu, aby byly schopny zodpovědět otázku, co se v daném konkrétním případě rozumí „*přírodní, kulturní a historickou charakteristikou určitého místa*“, jaké „*významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty*“ se v rozhodném místě nacházejí, jak se v krajině projevuje „*harmonické měřítko*“

pokračování

a čím se vyznačují „*vztahy v krajině*“. Jinými slovy, správní orgány měly vést dokazování ke zjištění, čím je území, do něhož mají být větrné elektrárny umístěny, specifické a co jej činí z hlediska přírodního, kulturního a historického výjimečným, jedinečným a hodným zvláštní ochrany. Poté (na místě druhém) se městský úřad a žalovaný měli zabývat tím, jak (do jaké míry) tyto významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině budou negativně dotčeny umístěním zamýšlených větrných elektráren. Není totiž pochyb o tom, že umístění větrných elektráren vždy negativně ovlivní stávající krajinný ráz, což je nejen názor zdejšího soudu (viz například rozsudek ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007 - 75), ale uznává to i sám stěžovatel; otázkou však pochopitelně je, do jaké míry je toto negativní ovlivnění únosné (souvisejícím úvahám se bude zdejší soud v podrobnostech věnovat dále).

Co se týče prvního okruhu skutkových zjištění, která měla správní orgány navést k nalezení konkrétního obsahu neurčitěho právního pojmu „*krajinný ráz*“, Nejvyšší správní soud má za to, že žalovaný sice do odůvodnění svého rozhodnutí nevtělil explicitní výčet podkladů, které přímo vymezují nebo alespoň napomáhají definovat významné krajinné prvky, zvláště chráněná území a kulturní dominanty v dotčeném území, přesto na stranách 10 až 11 sám podal nejen definici „*kulturních dominant krajiny*“ (které považoval za výsledky dlouhodobé a historicky dané kultivace krajiny a působení člověka), ale i jejich výčet a stručný popis. Kulturní dominanty pak rozdělil na pozitivní (a zařadil mezi ně například zalesněné pahorky a vrchy, objekty sakrální a lidové architektury, přírodní park řeky Orlice, zříceninu hradu Žampach či hrad Litice nad Orlicí) a negativní (technicistní prvky jako věž mobilního operátora, střediska zemědělské výroby v obcích Hejnice a Česká Rybná, vedení vysokého napětí nebo těžební zařízení). Žalovaný na tomto základě dospěl k závěru, že posuzované území není sice zcela bez zásahu člověka, přesto však tyto zásahy nepředstavují ucelené soubory umístěné do jediné lokality, v níž by představovaly výraznější a pohledově relevantní dominantu. Dále uvedl, že většina (stávajících) negativních (technicistních) prvků svým provedením a vzhledem pohledově významněji nenarušuje krajinu, a pokud ano, děje se tak pouze v blízkosti těchto prvků (srov. strana 12 rozhodnutí žalovaného). Na tomto místě Nejvyšší správní soud reaguje na námitku kasační stížnosti a připomíná, že principiálně souhlasí s názorem krajského soudu (byť vysloveným v poněkud jiné souvislosti), že není nezbytně nutné, aby žalovaný ke každému dílčímu skutkovému zjištění podával odkaz na konkrétní podklad, z něhož toto zjištění vyplývá (například na jednotlivá odborná vyjádření a stanoviska či znalecké posudky), byť takové odkazy nepochybně pozitivně přispívají k přehlednosti a přesvědčivosti rozhodnutí. Identifikace stávajících významných krajinných prvků, zvláště chráněných území či kulturních dominant krajiny podle názoru zdejšího soudu nepředstavuje natolik odbornou otázku, aby k ní žalovaný nemohl zaujmout názor sám, na základě vlastní odbornosti, zkušeností a výsledků své úřední činnosti na úseku ochrany přírody a krajiny. Proto není vadou řízení, pokud důkazy vztahující se k prvnímu okruhu zjištění přímo nevyplývají z odborných stanovisek či jiných typově podobných podkladů, respektive pokud v odůvodnění rozhodnutí žalovaného absenteje odkaz na konkrétní zdroje informací, měl-li je žalovaný k dispozici.

Pokud jde o druhý okruh podkladů, jimiž mělo být postaveno na jisto jak (případně do jaké míry) budou pozitivní prvky krajinného rázu (mezi které patří, jak již bylo uvedeno, zejména zvláště chráněná území, kulturní dominanty krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině), ovlivněny umístěním dvou větrných elektráren, zde se již nepochybně jedná o ryze odbornou otázku. Jelikož jsou větrné elektrárny netypické objekty, které se v krajině vyskytují spíše sporadicky a svými rozměry i charakterem se vymykají běžné každodenní zkušenosti správních orgánů, k dostatečné přesvědčivosti závěrů o tom, jakým způsobem do krajinného rázu zasáhnou, bylo odborné posouzení nezbytné. Těchto odborných stanovisek bylo v průběhu několikaletého správního řízení pořízeno hned několik; některé byly opatřeny z iniciativy správních orgánů, jiné předložili z vlastní iniciativy účastníci řízení, další nebyly

zpracovány přímo pro účely daného správního řízení, ale pro svůj věcný přínos se podkladem staly. Veden závazným právním názorem podaným v předcházejícím zrušujícím rozsudku krajského soudu, se žalovaný ve svém rozhodnutí zaměřil na zodpovězení dvou dílčích podotázek: zprvé, zda může záměr umístění větrných elektráren relevantně snížit či změnit krajinný ráz; zadruhé, zda takové snížení či změna krajinného rázu nevyklučuje zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině.

Odpověď na první podotázku se žalovanému jevila jako poměrně nekomplikovaná (viz strana 10, předposlední odstavec) a vyústila ve stručný závěr (shodný s tím, který k této otázce zaujal městský úřad), že větrné elektrárny, jakožto technické objekty, se svými rozměry, dynamickým charakterem a neobvyklostí, bezesporu stávají cizorodým prvkem v krajině. Ke druhé podotázce podal na stranách 10 až 12 podrobnější analýzu území. Konstatoval, že žádný *významný krajinný prvek* či *zvláště chráněné území* jejich výstavbou dotčeny být nemohou, neboť do nich nebo do jejich bezprostředního okolí nemá být stavba větrné elektrárny přímo umístěna. To však neplatí pro možnost dotčení *kulturních dominant krajiny*. Na podkladě zmiňované analýzy vyslovil již výše zmíněný finální závěr, že dané území není zcela bez zásahu člověka, byť tyto zásahy nepředstavují ucelené soubory umístěné do jediné lokality. U zamýšlených větrných elektráren by však právě jejich výška a dynamický charakter byly vnímány i z podstatně větších odstupových vzdáleností, než je tomu u již existujících prvků statických a představovaly by novou, výraznou technickou dominantu; z tohoto důvodu by již šlo o nepřijatelné narušení dochovaného krajinného rázu. Podrobné vysvětlení žalovaný podává také k otázce, zda dojde k narušení *harmonického měřítka a vztahů v krajině*; právě v této souvislosti vysvětluje, proč (na rozdíl od městského úřadu) nepřihlédl k posudku Ing. Kodrálka a jeho doplněním (k těmto důvodům viz dále), jaké informace v něm postrádal, proč nakonec zadal vypracování hodnocení B&M a proč se studie a hodnocení B&M staly rozhodujícími podklady jeho rozhodnutí (viz zejména strana 15 rozhodnutí žalovaného). Z napadeného rozhodnutí je dále evidentní, že významnou roli sehrálo i plánované umístění elektráren do vrcholové partie táhlého kopce mezi obcemi Hejnice a Česká Rybná, které je exponované nejen z hlediska proudění větru (jak vyplývá z povahy věci), ale i vizuálně. Ačkoliv tedy podle žalovaného nedochází k naprostému zániku harmonického měřítka nebo vztahů v krajině, důsledkem realizace záměru by bylo jejich značné narušení, jehož míru žalovaný vyhodnotil jako neúnosnou (viz strana 15 rozhodnutí žalovaného). Namítá-li tedy stěžovatel, že úvahy žalovaného ustrnuly na konstatování, že by stavby větrných elektráren „*mohly být odněkud vidět*“, a tedy v krajině „*vadit*“, případně na citaci nebo parafrázování závěrů odborných vyjádření, nelze s ním souhlasit, neboť jak už bylo zrekapitulováno výše, úvahy žalovaného nepochybně jdou do větší hloubky a přinášejí do věci jeho vlastní postřehy a názory.

Nejvyšší správní soud se proto s krajským soudem plně shoduje v závěru, že rozhodnutí žalovaného nevykazuje žádné znaky nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost. Konečně, vzhledem k tomu, že žalovaný změnil rozhodnutí městského úřadu na podkladě odvolání osob zúčastněných na řízení, logicky nemohl podat naprosto vyčerpávající odpovědi na všechny v úvahu přicházející argumenty stěžovatele, neboť ten k jejich plnému uplatnění fakticky dostal prostor teprve v řízení před krajským soudem.

Posouzení existence kasačního důvodu definovaného ustanovením § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. není shora uvedeným závěrem vyčerpáno. Je třeba dále zhodnotit důvodnost tvrzení stěžovatele, že skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, neměla dostatečnou oporu ve shromážděných podkladech; jde tedy o posouzení, zda závěry žalovaného o skutkovém stavu korespondovaly tomu, co ze shromážděných odborných stanovisek a vyjádření logicky vyplývá.

Jak již bylo řečeno, správní orgány shromáždily během několikaletého správního řízení řadu odborných stanovisek a vyjádření, které dílem svědčily pro závěr, že umístěním stavby

pokračování

větrných elektráren nedojde k nepřijatelnému zásahu do krajinného rázu, dílem pak proti tomuto závěru.

V neprospěch záměru vyznívá posudek Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, střediska Pardubice z 9. 3. 2007 („posudek AOPK“), žalovaný však na jím provedené hodnocení nahlíží jako na „*dosti chudé*“ (strana 14 druhostupňového rozhodnutí). Posudek AOPK se stal spíše podpůrným podkladem také proto, že neobsahuje pohledovou studii, z níž by byly dostatečně zřejmé hlavní pohledy. Odmítavý postoj k záměru stěžovatele je zřetelný i z podkladu s názvem „*Hodnocení vlivu stavby na krajinný ráz ve smyslu § 12 zákona č. 114/1992 Sb.*“ s podtitulem „*Analýza předpokládaného uplatnění stavby*“; vypracovaného sdružením fyzických osob „Studio B&M“ („hodnocení B&M“), které bylo, spolu se „*Studii potenciálního vlivu výškových staveb a větrných elektráren na krajinný ráz území Pardubického kraje*“, zpracovanou týměž sdružením v říjnu roku 2007 („studie B&M“), podkladem klíčovým a stěžejním. Žalovaný ze shromážděných podkladů akcentoval hodnocení B&M právě proto, že (na rozdíl od studie EKO-AUDIT) hodnotilo pohledové vnímání zamýšlených větrných elektráren nikoli pouze ve vizuální hladině 2 m, ale rovněž z pohledových vrstev vyšších, nadto efektivněji a s vyšší vypovídací hodnotou.

Naproti tomu mezi podklady, které podporovaly souhlasné stanovisko s umístěním a povolením větrných elektráren, patří na prvním místě „*Srovnávací studie o vlivu stávajících větrných elektráren v Pardubickém kraji na krajinný ráz v porovnání s investičním záměrem výstavby dvou větrných elektráren v obci Hejnice (k. ú. Hejnice u Žamberka)*“, vyhotovená dne 30. 8. 2010 společností EKO-AUDIT, spol. s r. o. („studie EKO-AUDIT“). Tato studie je postavena na srovnání budoucí podoby větrných elektráren s již realizovanými větrnými elektrárnami (například v lokalitách Pohledy u Svitav, Žipotín, Anenská Studánka, Janov či Ostrý Kámen). Žalovaný však vyjádřil nejen pochybnosti, zda výsledná realizace stavby nemůže být odlišná od prezentované fotomontáže do pohledového snímku, ale také názor, že tato studie ve svém závěru, že „*[v]izuálně je případná realizace záměru dvou VTE v Hejnici obdobou již realizovaných větrných parků v Pardubickém kraji. Nelíší se od nich ani výrazně nižší ani výrazně vyšší rozzeznatelnost nebo dominantnost.*“, nepřináší žádnou novou a překvapivou informaci, neboť již z povahy věci (tj. s ohledem na technické parametry těchto staveb a potřebu jejich umístění ve větrně exponovaných lokalitách) nelze u tohoto typu záměru výrazné odlišnosti ani předpokládat. Žalovaný dále vytkl studii EKO-AUDIT, že hodnotí pohledové vnímání pouze v hladině 2 m, nikoli v pohledových úrovních vyšších. Poukázal rovněž na dílčí závěr této studie (spočívající v odkazu autora na metodické vyjádření Národního památkového ústavu; viz strana 32 studie EKO-AUDIT), z něhož vyplývá, že instalace nových větrných elektráren se předpokládá do výrazně průmyslově změněné krajiny, nikoli do krajiny kulturně autentické a přírodně integrované, o jakou se jedná v souzené věci. Dalším podkladem, který podporoval udělení souhlasu se záměrem, byla fotodokumentace pořízená městským úřadem. K ní se žalovaný vyjádřil na straně 16 napadeného rozhodnutí a mj. uvedl, že interpretace těchto fotografií je z různých důvodů problematická (není zřejmé, odkud jsou fotografie pořízeny a kde přesně mají v budoucnu větrné elektrárny stát), přesto však podává užitečné informace o okolní krajině a vztazích v ní. Proti záměru neměla námítky ani obec Hejnice, která se k němu v minulosti vyjadřovala dokonce vícekrát. Rovněž územní plán obce Hejnice neobsahuje omezení ve vztahu k umístění větrných elektráren. Ve prospěch záměru vyzněl také znalecký posudek Ing. Františka Kodrlika ze dne 5. 12. 2007, ve znění doplnění ze dne 25. 1. 2008, ze dne 3. 4. 2008 a ze dne 12. 11. 2011, který jako jediný měl status posudku podle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o znalcích“). Posudek však musel být pro vážné (a v podrobnostech žalovaným popsané) vady (mj. pro rozpor finálního výroku posudku s dílčími závěry, nepřesností v terminologii, chybně stanovenou celkovou výškou původně i nově zvoleného typu větrné elektrárny, ruční zakreslení větrných elektráren do fotografií bez respektu k měřítku a jejich

skutečné lokalizaci) několikrát doplňován, avšak ani to nevedlo k úplnému odstranění vytýkaných nedostatků. Žalovaný proto odmítl z posudku Ing. Kodrlika vycházet v širších souvislostech; pro hodnocení užších územních souvislostí však zohlednil především ty jeho pasáže, které popisovaly základní charakteristiky dané lokality a jejího krajinného rázu (viz strana 14 rozhodnutí žalovaného). Ve prospěch udělení souhlasu s umístěním a povolení stavby větrných elektráren hovořily ještě další tři podklady, a to stanovisko vydané Krajským úřadem Pardubického kraje dne 24. 3. 2006, č. j. 11726/65/Fc („stanovisko EIA“), dále dokumentace hodnocení vlivu stavby na životní prostředí „*Výstavba 2 větrných elektráren v obci Hejnice u Žamberka*“ podle zákona č. 100/2001 Sb., zpracovaná doc. Ing. J. L. (společnost Löw & spol., s. r. o.) v září roku 2005, a konečně dokumentace o vlivu výše uvedeného záměru z ledna roku 2006, zpracovaná Ing. V. R. Rozhodnutí žalovaného se podrobněji vyjadřuje pouze k prvnímu z nich (zejména k otázce jeho platnosti; viz strana 8 rozhodnutí žalovaného); ke zbývajícím dvěma nečiní žádné významnější závěry či hodnocení.

Z takto podaného shrnutí považuje Nejvyšší správní soud za udržitelný závěr krajského soudu, že shromážděný soubor podkladů je pro potřeby rozhodnutí z kvantitativního i kvalitativního dostatečný. Je sice evidentní, že žádný z nich sám o sobě nepodal o skutkovém stavu naprosto vyčerpávající obraz a že jejich finální závěry ne vždy korespondovaly se závěry dílčími, ve svém souhrnu však mohly k vytvoření představy o současné a budoucí podobě krajiny dobře posloužit, pokud by byly uvedené nedostatky a vzájemné rozpory překlenuty v rámci hodnocení důkazů (o tom, jak úspěšně se žalovaný této úlohy zhostil, bude pojednáno níže). Pokud tedy stěžovatel navrhoval doplnění skutkových zjištění (například o další odborná vyjádření či vizualizace), nepovažuje Nejvyšší správní soud takový postup za nezbytný. Jak již bylo nastíněno výše, úkolem správních orgánů bylo shromáždit takové podklady, z nichž bude možné si učinit představu o stavu krajiny poté, co do ní budou větrné elektrárny umístěny, a této povinnosti žalovaný dostal. Lze bezesporu souhlasit se stěžovatelem, že ze všech nástrojů, s jejichž pomocí lze zachytit budoucí podobu krajiny, se vizualizace (tj. obrazové promítnutí větrných elektráren do fotografií daného území) jeví jako nástroj optimální, neboť takto podané ztvárnění je pro správní orgán i účastníka řízení snadno uchopitelné. Nejvyšší správní soud nicméně s žalovaným a krajským soudem souhlasí v tom, že přínos těchto důkazních prostředků nelze absolutizovat, neboť každá vizualizace či fotomontáž je vždy jen pouhým více nebo méně úspěšným pokusem o ilustraci nově zamýšlené podoby krajiny. Není navíc vyloučeno, aby si tuto představu správní orgán a účastník řízení vytvořil, eventuelně dotvořil, za pomoci podkladů, které budoucí situaci v území popisují slovně či za pomoci map.

Zbývá proto posoudit, jakým způsobem žalovaný shora popsané důkazy vyhodnotil (mj. i proč některé akcentoval a jiné upozadil), tedy především zhodnotit, zda jeho úvahy korespondují pravidlům formální logiky a postrádají známky selektivity či účelového přístupu. Na tomto místě je třeba upozornit, že úkolem správních soudů není přehodnocovat skutkové závěry správních orgánů plynoucí z provedeného dokazování, byly-li nabízející se důkazní prostředky řádně zohledněny a byl-li současně skutkový stav věci zjištěn v nezbytně nutném rozsahu, přičemž skutkové závěry obou správních orgánů s těmito podklady korespondují a nevyznívají nelogicky (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2007, č. j. 5 Afs 165/2005 - 96).

Jak již bylo výše uvedeno, krajský soud vycházel z nesprávné premisy, že ustanovením § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. je správním orgánům svěřeno diskreční oprávnění, a soudní přezkum jeho úvah se tak omezuje pouze na posouzení, zda tyto úvahy nevybočily z mezí správního uvážení. Nebylo tedy vyloučeno, aby soud premisy uvažování správního orgánu nejen sám podrobil přezkumu, ale také pro případ, že by je shledal chybnými, nahradil úvahami svými



pokračování

(srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2003, sp. zn. 5 A 139/2002, nebo ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42).

Krajský soud se svého názoru o limitech přezkumu sice z počátku držel a k žalobním bodům přistupoval s jistou zdrženlivostí. Postupně však opouštěl obecná konstatování, podpíraná ustálenou judikaturou, a k žalobním námitkám se vyjadřoval konkrétněji. Fakticky tak prezentoval svůj názor nejen k úplnosti a vypovídací schopnosti jednotlivých podkladů, k nezbytnosti vizualizací (fotomontáží) zamýšlených staveb do stávající krajiny, k dynamickému charakteru větrných elektráren, ale rovněž i k tvrzenému nepřipustně konzervativnímu pojetí krajinného rázu či k relevanci hospodářských přínosů výstavby větrných elektráren (viz zejména strany 15 a 16 napadeného rozsudku). Jakkoli je tato část napadeného rozsudku v porovnání s částmi předchozími poměrně stručná a v řadě případů se omezuje na vyslovení souhlasu se závěry žalovaného, má Nejvyšší správní soud za to, že na toto hodnocení může plynule navázat.

Za této situace Nejvyšší správní soud předně připomíná, že odborná vyjádření a stanoviska (znalecké posudky nevyjímaje) slouží pouze k zodpovězení otázek skutkových. O této problematice blíže pojednává například rozsudek ze dne 12. 5. 2010, č. j. 1 Afs 71/2009 - 113, z něhož se podává, že: „[z]nalci se ve správním nebo soudním řízení přibírají k tomu, aby jednak pozorovali skutečnosti, jejichž poznání předpokládá zvláštní odborné znalosti, jednak z takovýchto pozorování vyvozovali znalecké úsudky (posudky). Znalci se však nepřibírají, aby sdělovali úřadu nebo soudu své názory a úsudky o otázkách rázu právního nebo o otázkách, k jejichž správnému porozumění a řešení není zapotřebí odborných vědomostí nebo znalostí, nýbrž stačí, s ohledem na povahu okolností případu, běžná soudcovská zkušenost a znalost. Ve správním řízení vedle toho platí, že se znalec nepřibírá též tehdy, pokud správní orgán disponuje potřebnými odbornými znalostmi či si může opatřit odborné posouzení předmětných skutečností ze strany jiného správního orgánu.“ Konečný závěr, zda záměr výstavby dvou větrných elektráren sníží nebo změní krajinný ráz, proto náleží výhradně orgánu ochrany přírody a krajiny (tj. městskému úřadu a žalovanému), nikoli soukromému subjektu či jinému správnímu orgánu, jakkoli jsou dozajista právě oni nadáni odbornými znalostmi. Zdejší soud proto znovu opakuje, že nejen s přihlédnutím k závěrům citovaného rozsudku, ale i s ohledem na podrobně objasněnou konstrukci § 12 zákona č. 114/1992 Sb., měla odborná vyjádření či stanoviska správním orgánům sloužit pouze k vytvoření představy o stávající podobě krajinného rázu na straně jedné, a o podobě, kterou by měl krajinný ráz po realizaci záměru výstavby dvou větrných elektráren, na straně druhé. Konečné zhodnocení, zda záměr sníží nebo změní (dosavadní) krajinný ráz do té míry, že dojde k eliminaci či znehodnocení významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, (pozitivních) kulturních dominant krajiny, a vztahů v krajině, tak náleželo jedině orgánům ochrany přírody a krajiny. Pokoušel-li se tedy kterýkoli z oslovených odborných subjektů zhodnotit dopad záměru na krajinný ráz za správní orgán (bez ohledu na to, že k tomu mohl být přímo či nepřímo veden, například formulací otázek), vyslovil tím již právní závěr, který mu nepřísluší a kterým proto není ani žalovaný, ani správní soud vázán.

Vzhledem k tomu, že si jednotlivé podklady do značné míry vzájemně protirečily a žádný z nich neposuzoval skutkový stav dostatečně komplexně a přesvědčivě na to, aby bylo možné se o něj bez výhrad opřít jako o podklad rozhodný, žalovaný k nim zcela správně přistupoval kriticky a pokusil se zjištěné rozpory a nedostatky překlenout výběrem jednotlivých dílčích skutkových zjištění, případně dílčích hodnotících soudů, jež považoval za použitelné. Dlužno připomenout, že takto postupoval i ve vztahu k podkladům, které záměr stěžovatele podporovaly. Takovému postupu nelze ničeho vytknout, protože správní orgán nemá povinnost převzít závěry odborného posouzení, pokud dojde k závěru, že vykazuje nedostatky, které jej činí (zde nikoli beze zbytku) nepoužitelnými. Přístup žalovaného nekoliduje ani povinnosti hodnotit důkazy teprve po odstranění rozporů (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1997,

č. j. 6 A 139/94 - 17, na který v kasační stížnosti odkázal stěžovatel). Dosáhnout absolutní nerozpornosti shromážděných důkazů je totiž často nereálné, a proto správnímu orgánu v mnoha případech nezbyvá, než se k některým z důkazů přiklonit i za cenu, že jiné důkazy v řízení své uplatnění nenaleznou; pokud správní orgán svou volbu náležitě zdůvodní, nelze proti takové selekci podkladů ničeho namítat. Dále zdejší soud připomíná, že zásada volného hodnocení důkazů (na rozdíl od tzv. legální teorie důkazní) správním orgánům velí přistupovat k důkazům tak, aby žádnému z nich *a priori* nebyla přisuzována nadřazená pozice. Jen pro úplnost v této souvislosti Nejvyšší správní soud dodává, že ačkoli z odborných posouzení vykazují znalecké posudky fakticky vyšší důkazní status, neboť osvětlují vysoce odborné otázky, k jejichž zodpovězení nemá rozhodující orgán (ať už správní orgán či soud) tak vysokou erudici jako právě znalec či znalecký ústav z toho kterého oboru (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č. j. 7 Afs 86/2013 – 21), neznamená to, že správní orgán nemá vůbec žádné možnosti tento důkazní prostředek hodnotit. Ačkoli jsou tyto možnosti omezené, minimálně tak může správní orgán činit ve vztahu k přesvědčivosti posudku, jeho úplnosti ve vztahu k zadání, logiky jeho odůvodnění a (zejména) souladu s ostatními provedenými důkazy; to také žalovaný směřem k posudku Ing. Kodrlika učinil.

Ke skutkovým zjištěním, které z uvedených podkladů vyplynuly, se zdejší soud do značné míry vyjádřil v předchozí části tohoto rozsudku, v níž v podrobnostech okomentoval obsah a přínos jednotlivých podkladů, jejich závěry a postoj, který k nim žalovaný zaujal (viz zejména strana patnáctá druhostupňového rozhodnutí). Totéž učinil i krajský soud v závěrečné části svého rozsudku, v němž navázal na hodnocení podkladů žalovaným a v podstatných bodech se s ním ztotožnil; s přihlédnutím k principu procesní ekonomie zdejší soud na uvedené pasáže (soudních i správních) rozhodnutí odkazuje.

Pokud jde o konkrétní stížnostní námitky, jimiž stěžovatel napadá hodnocení skutkového stavu žalovaným, Nejvyšší správní soud na prvním místě nesdílí názor, že vady, které žalovaný vytkl těm podkladům, které hovořily ve prospěch záměru (zejména posudku Ing. Kodrlika a studii EKO-AUDIT), jsou *absurdní* či toliko *formální*. Obraz, který si zdejší soud na podkladě předloženého správního spisu o uvedených podkladech učinil, naopak koresponduje závěrům žalovaného i krajského soudu. Jak již bylo uvedeno, posudek Ing. Kodrlika byl opakovaně doplňován pro nedostatky, které prakticky znemožňovaly učinit si o stavu krajiny (ať již současném, nebo budoucím) objektivní obraz (blíže viz strana 12 a 13 rozhodnutí žalovaného). Ačkoli tento posudek jako jeden z mála podkladů obsahuje fotomontáže budoucích větrných elektráren do stávající krajiny, fotografie s ručně dokreslenými či vlepenými modely větrných elektráren působí vskutku poněkud amatérským dojmem, který je umocněn tím, že ze snímků není patrné ani místo jejich pořízení, ani měřítko. Z fotomontáží plynou rovněž pochybnosti o respektování vzájemného poměru modelů větrných elektráren vůči zachyceným objektům v krajině. Podobnými nedostatky trpí i fotodokumentace pořízená městským úřadem. Pokud tedy tyto podklady působily na žalovaného a krajský soud nepřesvědčivě, zdejší soud jejich pochybnostem plně rozumí a připojuje se k závěru, že pouze a jen na základě těchto fotografií nebylo možné získat komplexní a dostatečně věrohodný obraz o tom, jak bude krajinný ráz po realizaci záměru vypadat, a tím méně, že výsledná podoba nebude představovat snížení či změnu krajinného rázu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., jak znalec a městský úřad uzavírají. Co se týče studie EKO-AUDIT, i v tomto případě se důvody, pro které žalovaný odmítl paušálně přijmout její závěry, nejeví nikterak nelogické. Za situace, kdy je studie EKO-AUDIT vystavěna na prezentaci již realizovaných větrných elektráren v Pardubickém kraji, kdy se stěžovatel s poukazem na ně dovolává aplikace zásady rovnosti a předvídatelnosti a kdy žalovaný naopak vyjádřil pochybnosti, zda skutečná podoba těchto elektráren koresponduje pohledovým fotomontážím (pořízeným před jejich realizací), jsou výhrady žalovaného,

pokračování

který v této studii postrádal zejména srovnání vizualizací již realizovaných větrných elektráren na straně jedné, s jejich výslednou podobou v krajině na straně druhé, zcela na místě.

Na druhou stranu je nutno uznat, že k přesvědčivosti druhostupňového rozhodnutí v žádném případě nepřispělo, upíral-li žalovaný určitým podkladům relevanci proto, že neobsahovaly žádné nebo dostatečně kvalitní vizualizace budoucích větrných elektráren, toleroval-li absenci těchto vizualizací podkladům jiným (konkrétně hodnocení B&M). Uvedená úvaha žalovaného je poněkud unáhlená a nepromyšlená, nicméně ani tento parciální nedostatek vyváženosti není důvodem pro absolutní odmítnutí hodnocení B&M jakožto stěžejního podkladu, a potažmo pro závěr o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud setrvává na již jednou prezentovaném názoru, že fundovaný úsudek o stavu krajiny a jejím rázu po umístění a výstavbě větrných elektráren je možné si učinit nejen na podkladě obrazových montáží, ale i za pomoci jiných nástrojů, a proto je-li určitý podklad založen na jiné metodě než vizualizační, nečiní ho to bez dalšího nevěrohodným či nepoužitelným. Žalovaný se proto nedopustil excesu, pokud hodnocení B&M pojal jako klíčový podklad pro rozhodnutí ve věci samé, zatímco podklady jiné (studii EKO-AUDIT, fotografie pořízené městským úřadem nebo posudek Ing. Kodrlika) přijal pouze jako podklady pomocné; stejně tak nepochybil krajský soud, pokud v tomto přístupu neshledal rozpor se zákonem.

Podobně lze argumentovat rovněž ve vztahu k poměrně obecně formulované stížnostní námitce, dle které žalovaný (a potažmo také krajský soud) *otrocky* uplatňoval pouze hodnocení B&M a k jiným podkladům nepřihlédl. Opět je třeba zopakovat, že se žalovaný s mnohými stanovisky a posudky neztotožnil v jejich finálním závěru (tj. v závěru, že v důsledku realizace větrných elektráren nedojde k negativnímu zásahu do krajinného rázu), přesto na jejich základě získal (i když někdy jen implicitně) dílčí skutkové poznatky (ať již o současném stavu krajinného rázu, či o tom, jak bude dotčená krajina pravděpodobně vypadat po realizaci záměru). Nelze současně přehlédnout, že se žalovaný kriticky vyjádřil rovněž k podkladům, které nesouhlas s realizací záměru podporovaly (například k posudku AOPK, jehož závěry označil na straně čtrnácté svého rozhodnutí za „dosti chudé“).

Stěžovatel dále namítá, že žalovaný nezohlednil výraznou morfologii krajiny a umístění zástavby převážně v údolích, tedy skutečnost, že pohled na větrné elektrárny bude ve vizuální hladině 2 m (tj. v úrovni lidské postavy) znemožněn terénními překážkami nebo zalesněním krajiny. Tato námitka výslovně míří proti závěrům studie a hodnocení B&M o viditelnosti v uvedené výškové hladině, a naopak podporuje závěry, které vyslovil městský úřad na podkladě jím pořízené dokumentace. Stěžovatel nicméně připouští, že místa, z nichž bude možné plánované větrné elektrárny spatřit i ve výškové úrovni 2 m, existují; netvrdí, že z této vizuální hladiny na ně nebude pohled možný odnikud, ani toto tvrzení nepodporuje pádnými a přesvědčivými argumenty a důkazy. Rovněž výsledky provedení dokazování nenasvědčují tomu, že by plánované větrné elektrárny skutečně nebyly v hladině viditelnosti 2 m vůbec vidět. Nejvyšší správní soud má navíc za to, že právě výraznou morfologii krajiny, včetně dalších zjištění (jako například, že vedení vysokého napětí jakožto jedna z negativních dominant krajiny je umístěna v údolí, nikoli ve vrcholové partii kopce) žalovaný v úvahu vzal, pouze z ní vyvodil jiné závěry než stěžovatel.

Pokud jde dále o tvrzení stěžovatele, že žalovaný akcentoval studii B&M proto, že byla vyhotovena „na objednávku“ Pardubického kraje, jde o argumentaci zavádějící. Stěžovateli lze sice dát za pravdu v tom, že studie B&M byla zadána z popudu Pardubického kraje, jako vyššího územně samosprávného celku, nestalo se tak ale v souvislosti se správním řízením, které je nyní vedeno, natožpak pro jeho účely. Uvedený podklad je evidentně obecnou

konceptí pro Pardubický kraj jako celek, reflektující metodický pokyn Ministerstva životního prostředí z roku 2005, které nově vznikající větrné elektrárny vnímá jako nové zásahy do volné krajiny, dotýkající se mnoha ustanovení zákona č. 114/1992 Sb. Úvodní část studie B&M objasňuje, že jejím cílem je „*sjednocení postupu při posuzování vlivu výškových staveb a zejména větrných elektráren na krajinný ráz na území celého Pardubického kraje ve smyslu ustanovení § 12 zákona č. 114/1992 Sb. (...). Materiál umožňuje nejen sjednocení postupu v rozhodovací praxi, ale navíc předkládá investorům transparentní a volně přístupnou formou „pravidla hry“, vycházející z platného legislativního rámce.*“ (viz strana pátá). Co se týče hodnocení B&M, zde není sporu o tom, že bylo skutečně opatřeno pro potřeby správního řízení, které je nyní předmětem přezkumu, tento fakt nicméně nijak nesnižuje jeho hodnotu jako důkazního prostředku. Nejenže není zakázáno, aby si správní orgán opatroval podklady pro své rozhodnutí sám, ale takový postup je dokonce předpokládán (srov. ustanovení § 50 odst. 2 věta první správního řádu a § 50 odst. 3 věta první správního řádu) a je vyjádřením zásady materiální pravdy (§ 3 správního řádu).

Namítá-li stěžovatel v této souvislosti, že po něm nelze požadovat, aby lokalitu k umístění záměru volil podle preference kraje, lze v obdobném duchu odpovědět, že stěžovatel nepředestřel skutečně přesvědčivý argument, proč by měly být větrné elektrárny umístěny do lokalit podle jeho osobních (ekonomických) preferencí, bez respektu k dalším, neméně důležitým společenským zájmům, mezi které patří právě ochrana přírody a krajiny, včetně jejího rázu.

Rovněž stěžovatelem namítanou nadstandardní délku správního řízení nelze přičítat na vrub pouze tomu, že žalovaný nechal vyhotovit hodnocení B&M, tím méně pak tomu, že by se toto hodnocení snažil nepatřičně akcentovat a prosadit na úkor jiných důkazů. Skutečnost, že prvostupňová rozhodnutí byla (vícekrát) rušena ať již žalovaným či krajským soudem a že ve věci bylo rozhodováno několikrát, je důsledkem celé řady faktorů, a to zejména vysoce specifického a odborného předmětu řízení a rovněž protichůdných zájmů jednotlivých účastníků řízení na jeho výsledku. Jakkoli tedy Nejvyšší správní soud chápe stěžovatelovu námitku o nepřiměřené délce správního řízení a nemá v úmyslu postup správních orgánů omlouvat, obsah správního spisu, včetně výše popsaných okolností pořízení studie a hodnocení B&M, ani v nejmenším nepoukazují na opodstatněnost stěžovatelovy domněnky, že nepřiměřená délka správního řízení je důsledkem až přílišného úsilí žalovaného vyhovět „*metodickému materiálu samosprávy*“.

Odmítnout je třeba též námitku, že obci Hejnice, která záměr výstavby větrných elektráren nejen odsouhlasila, ale rovněž zohlednila ve svém územním plánu, je bráněno ve výkonu jejího „*práva na samosprávu*“. Obec Hejnice totiž nebyla účastníkem daného řízení, neboť o jejích právech (včetně zmíněného práva na samosprávu) se ve správním řízení nejednalo; stěžovatel se navíc domáhá ochrany (domněle narušených) práv jiného subjektu, což mu nepřísluší (srov. § 2 s. ř. s.). Zdejší soud (stejně jako soud krajský) proto obě uvedené hodnoty (tj. právo na samosprávu na straně jedné a veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, včetně jejího rázu, na straně druhé) vzájemně nepoměřoval, neboť jejich kolize není předmětem tohoto řízení. Kromě toho přípustný způsob využití pozemku podle územního plánu nemá vliv na posouzení krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. (ve spojení s § 1 téhož zákona), tedy neimplikuje v sobě kladné stanovisko podle tohoto ustanovení. Pouze pro úplnost poukazuje zdejší soud na stranu desátou druhostupňového rozhodnutí, v níž žalovaný vyjadřuje v zásadě týž názor, uvádí-li, že způsob zapracování otázek dotčení krajinného rázu do územního plánu neodpovídá požadavkům ustanovení § 12 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., a proto územní plán nemá ve vztahu k posouzení vlivu na krajinný ráz tu váhu, kterou mu v průběhu řízení přisuzoval nejen městský úřad, ale též stěžovatel nebo obec Hejnice; závaznou povahu by měl územní plán až v případných navazujících řízeních, souvisejících s realizací posuzovaného záměru.

pokračování

Obviňují-li se stěžovatel a žalovaný vzájemně ze subjektivistického, zaujatého či jednostranného hodnocení věci, pak Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než zopakovat, že vyhodnocení dopadu záměru na stávající krajinný ráz, tedy zjednodušeně řečeno závěr o tom, jak bude pozměněnou krajinu vnímat její (budoucí) pozorovatel, nelze z povahy věci zcela oprostít od subjektivních evaluací, neboť „*zásah do krajinného rázu*“, respektive jeho intenzita a přijatelnost, se ani při sebevětší snaze nedají jednoduše objektivizovat pomocí měřitelných veličin. Touto optikou proto nahlížel zdejší soud na výhradu stěžovatele, že se žalovaný (a ve shodě s ním i krajský soud) nepřipustně přiklání ke konzervačnímu pojetí krajinného rázu, čímž chtěl vyjádřit, že se brání realizaci jakýchkoli neobvyklých či výraznějších staveb, odlišujících se vzhledově od stávajících „*pozitivních kulturních dominant*“. Jak již bylo řečeno, promítá-li se z povahy věci do posouzení přípustnosti zásahu do krajinného rázu nutně určitá míra subjektivity, nelze zabránit tomu, že se (zde spíše umírněně) nazírání správního orgánu může minout s nazíráním účastníka řízení (který preferuje otevřenější přístup ke změnám krajinného rázu), aniž by se ze strany správního orgánu jednalo o výraz svévole či projev neobjektivního přístupu k věci. Na základě shromážděných podkladů a způsobu, jakým tyto podklady žalovaný hodnotil (čemuž se zdejší soud podrobně věnoval v předchozích pasážích tohoto rozhodnutí), však nelze konstatovat, že by uvedený názorový nesoulad byl něčím závažnějším než pouhou kolizí dvou různých (fakticky převážně estetických) postojů k otázce vhodnosti či správnosti umístění a povolení větrných elektráren na vizuálně exponované vrcholové partii kopce mezi obcemi Hejnice a Česká Rybná. Nejde tedy o důsledek nedostatečně zjištěného skutkového stavu či chybného hodnocení důkazů, jak se stěžovatel pokouší naznačit, a nezpůsobuje tak ani nezákonnost rozhodnutí žalovaného. Stejným způsobem se staví Nejvyšší správní soud i ke stěžovatelem zpochybňovanému dynamickému charakteru větrné elektrárny a jeho odkazům na některá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v nichž byla také řešena problematika zásahů do krajinného rázu. I zde se nelze zcela oprostít od jisté míry subjektivního pohledu na to, co lze považovat za „*urbanisticky vhodné začlenění do krajiny*“ (viz rozsudek ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 As 52/2009 - 227) nebo „*srovnatelné podmínky jinde na území České republiky*“ (viz rozsudek ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127); s nesouhlasem vysloveným žalovaným lze proto polemizovat pouze z hlediska jeho vhodnosti (což správním soudům nepřísluší), nikoli však zákonnosti. Nadto nelze přehlédnout to, že se některá ze stěžovatelem citovaných rozhodnutí týkají typově velmi odlišných zásahů (například výstavby bytového domu či vykácení dvouřadé aleje podél silnice druhé třídy).

Rovněž aplikace zásady předvídatelnosti či rovného zacházení nemůže být v souzené věci pádným argumentem, proč by měly správní orgány vyslovit souhlas s umístěním a povolením předmětných větrných elektráren. V daném typu řízení totiž tyto zásady nacházejí jen omezené uplatnění, neboť krajinný ráz musí být s ohledem na jedinečnost dané lokality posuzován v každém jednotlivém případě přísně individuálně (*ad hoc*), a proto k poukazům na již realizované větrné parky v jiných lokalitách, potažmo na rozhodnutí správních soudů týkající se jiných větrných elektráren, lze přihlídnout pouze omezeně, jako k argumentům pomocným a podpůrným. Dovolává-li se v této souvislosti stěžovatel též části Zásad územního rozvoje Moravskoslezského kraje, podobající se svým obsahem (dle jeho názoru) konzervativnímu přístupu ke změnám krajinného rázu studie B&M, který byl důvodem pro jejich zrušení rozsudkem zdejšího soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, je třeba upozornit, že tento dílčí argument nebyl v žalobě explicitně uveden a krajský soud se tak k němu nemohl jakkoli vyjádřit. Postačí proto jen stručně konstatovat, že tento argument neshledává zdejší soud jako přílehavý, neboť opatření obecné povahy, jakožto správní akt, představuje (na rozdíl od studie B&M) závazný akt, nikoli pouhý možný podklad pro rozhodnutí, jehož konkrétní přínos pro dané řízení podléhá volnému hodnocení správního orgánu. Obdobně ani skutečnost, že krajina v okolí Hejnic není zcela bez zásahu člověka a že z hlediska podoby krajiny jsou na tom všechna území České republiky více méně podobně, nemůže být sama o sobě důvodem pro vyslovení souhlasu podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Aproboval-li by zdejší soud

tento výklad a přístup, stal by se souhlas se změnou nebo snížením krajinného rázu pouhou formalitou a ztratil by charakter řízení, v němž se pečlivě a zodpovědně váží přípustnost poklesu vizuální hodnoty krajiny.

Pokud jde o námitku, dle které žalovaný nevzal v úvahu hledisko hospodářského přínosu větrných elektráren, nezbyvá než uvést, že na tuto námitku již pádně reagoval krajský soud, a to odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, sp. zn. 2 As 35/2007, v němž bylo jednoznačně vysloveno nejen to, že zájem na hospodářském přínosu nemůže vyvážit zájem na ochraně před rušivým zásahem do krajinného rázu, ale také to, že posouzení ekonomických přínosů není při zkoumání potenciálního dopadu záměru do krajinného rázu relevantním kritériem.

Kasační stížností je konečně namítáno, že v průběhu správního řízení nebylo reflektováno stanovisko Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 24. 3. 2006, č. j. 11726/65/Fc (stanovisko EIA), které se k záměru výstavby větrných elektráren v Hejnicích vyslovilo kladně a v této podobě bylo také zohledněno v procesu přijímání územního plánu obce Hejnice. Z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že městský úřad činil v průběhu řízení kroky k ověření platnosti tohoto stanoviska a že krajský úřad, jako správní orgán, který řízení o posuzování vlivů na životní prostředí vedl a uvedené stanovisko vydal, platnost stanoviska EIA osvědčil. Současně sdělil, že snížení výšky větrných elektráren o 2,15 m je změnou toliko nepodstatnou, která nebude posuzována z hlediska vlivu na životní prostředí. Nad rámec toho, co ke stanovisku EIA žalovaný uvedl na straně 8 a 9 svého rozhodnutí (zde má soud na mysli zejména výhradu, že toto stanovisko nevychází z jasně definovaného vlivu větrných elektráren na složky krajinného rázu), je třeba dodat, že posouzení vlivu provedení záměru na životní prostředí tak, jak se děje v procesu EIA, je komplexní a vyhodnocuje dopad záměru na celou řadu složek životního prostředí. To ostatně vyplývá z § 2 zákona č. 101/2001 Sb., které uvádí, že podle citovaného zákona se posuzují *vlivy na veřejné zdraví a vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na živočišny a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky, vymezené zvláštními právními předpisy a na jejich vzájemné působení a souvislosti*. V případě větrných elektráren vystupuje do popředí zejména jejich hluchost, vliv na krajinu či působení rotujícího stínu, zatímco jejich zásahy do jiných složek životního prostředí jsou významné méně. Podstatné nicméně je, že v procesu EIA se hodnotí více složek životního prostředí a i případný negativní dopad záměru do jedné z nich může být kompenzován pozitivním či neutrálním dopadem do složky jiné. Jinými slovy, konečné posouzení může vyznít pro realizovaný záměr kladně, přestože jedna nebo více složek životního prostředí může být záměrem dotčena nepříznivě. Touto optikou na uvedené stanovisko nahlížel i Nejvyšší správní soud, který (stejně jako žalovaný) nepřehlédl, že uvedené stanovisko vyhodnocuje z hlediska ochrany krajinného rázu vliv větrných elektráren jako významný či méně významný. Uvádí se v něm mj., že: *„[u]místění dvou větrných elektráren na ostrohu – pastvině mezi obcemi Hejnice a Česká Rybná přinese změnu vnímání jak z dálkových pohledů, tak při vnímání krajinné scenerie v místním měřítku.“* I když tedy vliv výstavby dvou větrných elektráren na životní prostředí jako celek (tj. při reflexi všech jeho do úvahy přicházejících složek) nebyl vyhodnocen jako negativní, právě vliv posuzovaného záměru na krajinný ráz byl sám o sobě hodnocen záporně. Nadto platí, že proces posuzování vlivu na životní prostředí EIA nenahrazuje souhlasy či jiné formy stanovisek vydaných podle zvláštních právních předpisů, tedy ani řízení o souhlasu se zásahem do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Smyslem tohoto řízení je detailní zhodnocení posuzovaného záměru na jednu ze složek životního prostředí. Na tom nic nemění ani dikce § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001 Sb., ve znění účinném do 31. 3. 2015, které se dovolává stěžovatel a podle které správní úřad, který vydává rozhodnutí nebo opatření podle zvláštních právních předpisů, vždy bere při svém rozhodování obsah stanoviska v úvahu. Je totiž evidentní, že v posuzované věci obsah tohoto stanoviska v úvahu brán byl, i když nikoli ve smyslu jeho

pokračování

finálního výroku, ale s detailním přihlédnutím k jeho celému obsahu. Žalovaný proto nepochybil, pokud stanovisko EIA nepojímal jako svého druhu předběžný souhlas se zásahem do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., a pokud jej, jako každý jiný podklad, podrobil kritickému náhledu. V kontextu ostatních podkladů pak dospěl k závěru, že zmíněná „*změna vnímání*“ bude představovat nepřijatelné snížení či změnu krajinného rázu ve smyslu § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., a na tomto základě souhlas s realizací záměru neudělil.

S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti je zřejmé, že nosné důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, z hlediska zákona v rozhodující části obstojí. Zdejšímu soudu proto nezbylo, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s., rozsudkem kasační stížnost zamítnout. Nahrazena byla jen ne zcela přiléhavá dílčí právní argumentace napadeného rozsudku, která však na jeho *ratio decidendi* neměla zásadní vliv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, publikované pod č. 1865/2009 Sb. NSS).

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Co se týče žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady (přesahující rámec běžné úřední činnosti) vznikly. Pokud jde o náklady řízení osob zúčastněných na řízení, zde platí, že jim dle ustanovení § 60 odst. 5 s. ř. s. náleží právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud uložil; právo na náhradu dalších nákladů může soud přiznat jen na návrh a z důvodů hodných zvláštního zřetele. Jelikož žádná taková povinnost osobám zúčastněným na řízení uložena nebyla a z jejich strany nebylo ani o přiznání nákladů řízení žádáno, Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že jim právo na náhradu nákladů řízení nenáleží.

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

V Brně dne 3. února 2016

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu