



Analýza zneužívání správního uvážení při posuzování zásahu do krajinného rázu ve vztahu k větrným elektrárnám

© Ekologický právní servis, srpen 2010
Mgr. Petr Bouda & kol.

Tato analýza vznikla díky laskavé podpoře Velvyslanectví Spojených států Amerických Praha, Česká republika

eps brno

Dvořákova 13, 602 00 Brno
Tel.: +420 545 575 229
Fax: +420 542 213 373
IČ: 653 414 90

eps tábor

Přiběnická 1908, 390 01 Tábor
Tel.: +420 381 253 904
Fax: +420 381 253 910

Orgány veřejné správy posuzují při povolování staveb mimo jiné zásahy do krajinného rázu (v rámci svého správního uvážení), avšak nečiní tak jednotně a k různým typům staveb přistupují odlišně, ačkoli u těchto staveb vždy k zásahu do krajinného rázu dochází. Existuje tak absurdní situace, v níž je s odkazem na ochranu krajinného rázu bráněno výstavbě větrných elektráren (dále též „VTE“), avšak není tak činěno např. u výstavby stožárů a vedení vysokého napětí, povrchových dolů, lomů apod.

Použité zkratky:

- ZOPK = zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů
- STZ = zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
- VTE = větrná elektrárna
- NSS = Nejvyšší správní soud
- stanovisko = souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny, vydávaný dle § 12 odst. 2 ZOPK. Pojmy „stanovisko“ a „souhlas“ jsou v analýze užity promiscue, neboť v případě územního, resp. stavebního řízení vydávají orgány ochrany přírody dle § 12 odst. 2 ZOPK závazná stanoviska, která však musí obsahovat posouzení možného zásahu do krajinného rázu.

1. Definice krajinného rázu

Samotný pojem „krajinný ráz“ je definován v § 12 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“). Jedná se o jediné ustanovení v českém právním řádu, které přímo chrání krajinu a její vzhled.¹ Definice je pouze demonstrativní, za krajinný ráz se považuje „*přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti.*“

Krajinný ráz je chráněn před činností snižující jeho estetickou a přírodní hodnotu. Bohužel „estetická hodnota“ nemůže být posuzována objektivně, ale vždy jen subjektivně, takže správní orgán má široký prostor pro své uvážení, což může tuto hodnotu snížit (při troše snahy lze pod pojem „estetická hodnota“ podřadit v principu cokoli). Ve vztahu k estetickému vnímání větrných elektráren v rámci krajiny lze odkázat pouze na neprávni publikaci „Krajinný ráz“ (Löw, J., Míchal, I, (2003): Krajinný ráz. Lesnická práce, Kostelec nad Černými lesy). V ní se autoři podrobně zabývají estetikou krajiny a mj. uvádějí: „...*estetická problematika krajiny podléhá poznatelným zákonitostem, změna vkusu, estetických zálib, estetické normy apod. není nahodilá a má své racionální – koneckonců mimoestetické – příčiny, takže je dostupná racionální argumentaci. Pro takové náročné cíle se zdá perspektivní tzv. estetický teorém Bohuslava Dvořáka, který se opírá o tuto základní tezi: 'Podmínkou vzniku i vývoje estetických hodnot krajiny jako estetického objektu je sémantické zprostředkování struktury hodnot vnější podobou krajiny, a to hodnot mimoestetických (esteticky nespecifických) i dříve osvojených hodnot estetických.*“

Lze tedy shrnout, že vnímání estetiky větrných elektráren je vedle jiných zákonitostí v mnohém podmíněno právě mimoestetickými faktory a tedy i tím, zda či do jaké míry považujeme větrné elektrárny za přínosné, např. z hlediska řešení problematiky klimatických změn, přínosu pro energetickou bezpečnost a nezávislost či z jiných, víceméně racionálních důvodů.²

¹ Ačkoli například § 18 odst. 4 STZ stanoví, že: „*Územní plánování ve veřejném zájmu chrání a rozvíjí přírodní, kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví. Přitom chrání krajinu jako podstatnou složku prostředí života obyvatel.*“

Oproti tomu přírodní hodnoty již objektivně posuzovány být mohou, proto je zde prostor pro správní uvážení menší, neboť podle § 12 odst. 1 ZOPK: „Zásahy do krajinného rázu, zejména umístování a povolování staveb, mohou být prováděny pouze s ohledem na zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonické měřítko a vztahy v krajině.“ Z toho plyne, že při zásahu do krajinného rázu musí být brán ohled na zachování³ taxativně vyjmenovaných prvků, z nichž jen některé jsou definovány v jiných ustanoveních ZOPK. Navíc ze znění § 12 odst. 1 ZOPK vyplývá, že musí hrozit snížení estetické a přírodní hodnoty současně, což zabraňuje situaci, aby byl určitý zásah do krajinného rázu odmítnut orgánem ochrany přírody jen a pouze z estetických důvodů. Vždy musí být dotčeny též přírodní hodnoty.

V případě zásahu do významného krajinného prvku, který by mohl vést k jeho poškození, zničení, ohrožení nebo oslabení jeho funkce (přičemž zásahem je dle § 4 odst. 2 ZOPK mimo jiné umístování staveb či těžba nerostů), si musí ten, kdo takový zásah zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Dle Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů, přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí (Věstník MZP 4/2004) však § 4 odst. 2 ZOPK však orgán ochrany přírody nedisponuje správním uvážením, zda správní řízení (zakončené vydáním stanoviska) provede či nikoli, neboť: „...každý zásah do krajinného rázu je potenciálním ohrožením, je třeba vždy provést řízení, v němž bude toto ohrožení prokázáno nebo vyloučeno. K názoru, zda plánovaný zásah nezpůsobí zničení nebo poškození významného krajinného prvku, případně zda zásahem nedojde k ohrožení či oslabení jeho stabilizační funkce, orgán ochrany přírody dospěje jedině ve správním řízení na základě zjištění skutečného stavu věci.“

Lze tedy uzavřít, že orgán ochrany přírody provede toto řízení vždy, jakmile se o potenciálním zásahu do krajinného rázu dozví (tedy ex offio – buď na základě vlastního zjištění, nebo podnětu jiné osoby), případně vždy, jakmile investor podá návrh (pak jde o řízení návrhové). Tyto závěry potvrdila též judikatura NSS.⁴

Zásah do krajinného rázu se dle § 12 odst. 4 ZOPK neposuzuje pouze v případech, kdy jsou stavby umístovány na plochách územní dokumentací vymezených jako zastavěné nebo zastavitelné území a jestliže je pro tyto plochy stanoveno plošné a prostorové uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu, dohodnuté (již dříve) s orgánem ochrany přírody.

Protože zákon jasně vymezuje, co spadá pod pojem „významného krajinného prvku“ v § 3 odst. 1 písm. b) ZOPK a další registrované prvky dle § 6 ZOPK musí být uvedeny v seznamu významných krajinných prvků, není zde prostor pro extenzivní (resp. nad rámec zákona jdoucí) výklad tohoto pojmu správními orgány. Zajímavé je, že rozhodnutí o registraci může orgán ochrany přírody, který o registraci předtím rozhodl, zrušit v případě veřejného zájmu. Tento veřejný zájem bude dán v případě veřejně prospěšných staveb, definovaných podle § 2 odst. 1 písm. l) STZ v kombinaci s § 18 odst. 5 STZ, tedy staveb pro veřejnou technickou infrastrukturu, které jsou určeny k rozvoji obce, kraje nebo státu. Do této definice spadají vedení vysokého napětí, avšak větrné elektrárny pod tento pojem podřadit nelze.

² Viz sborník příspěvků týkajících se větrných elektráren:

http://www.veronica.cz/dokumenty/vetrne_elektrarny.pdf - str. 17.

³ Což ovšem neznamená, že tyto prvky musí být vždy zcela zachovány, neboť jinak by musel být krajinný zcela neměnný.

⁴ Např. rozsudek NSS ze dne 12. 10. 2004, č.j. 6 A 97/2001-39.

Zvláště chráněná území jsou poté jasně vymezena v § 14 až § 45 ZOPK, pro umístování staveb⁵ v těchto územích je třeba požádat o vydání závazného stanoviska podle § 44 ZOPK. Popis hodnot krajinného rázu, a tedy jeho bližší vymezení, lze najít v příslušném plánu péče o zvláště chráněná území, vydaném dle § 38 odst. 7 ZOPK v kombinaci s § 1 odst. 2 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 60/2008 Sb.

Kulturní dominanty krajiny, harmonická měřítká a (harmonické) vztahy v krajině ZOPK definovány nejsou, tyto pojmy definuje až metodický návod v části C (viz níže). Problém je, že definice v metodickém návodu nejsou právně závazné (nejedná se o legální definice) a mohou tedy posloužit toliko orientačně.

Pod pojem „kulturní dominanta krajiny“ lze podřadit především stavby, obvykle podléhající režimu kulturní památky (ať už z důvodů spojení s historickou událostí, významnou osobností nebo kvůli architektonickým kvalitám stavby). Harmonická měřítká v krajině pak směřují především na vyvážení vztahů mezi přírodními a kulturními (resp. civilizačními) prvky v krajině. Zákonná definice vychází z předpokladu, že estetická a harmonická je taková krajina, kde žádný z těchto prvků příliš výrazně nedominuje. K těmto pojmům se vyjádřil též NSS v rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č.j. 1 As 17/2004-41: „*Účelem a smyslem rozhodování orgánu ochrany přírody podle citovaného ustanovení je tedy ochrana krajinného rázu před těmi činnostmi, které do něj zasahují tak, že snižují jeho estetickou nebo přírodní hodnotu, krom jiného i harmonické měřítko a vztahy v krajině (právě takovou změnou je umístění stavby, která je výraznou výškovou dominantou, do území zastavěného toliko nižší zástavbou, jako jsou rodinné domy, či nezastavěnou vůbec).*“ V souvislosti s tím lze říci, že jak větrné elektrárny, tak vedení vysokého napětí či vysílače signálu mobilních telefonů mohou být výraznými výškovými dominantami, a proto by měly být posuzovány z hlediska zásahu do krajinného rázu.

Krajinný ráz lze tedy považovat za tzv. „neurčitý právní pojem“, který záměrně dává prostor orgánům ochrany přírody pro široké správní uvážení, které může při nesprávné aplikaci překročit rámec zákona a stát se libovůlí. Navíc není zajištěna jednotnost rozhodování orgánů ochrany přírody, a to nejen v rámci jednotlivých územních samosprávných celků, ale i v rámci téhož orgánu, pokud se rozdílně posuzují odlišné druhy staveb, které však představují stejný zásah do krajinného rázu (např. vedení vysokého napětí a větrné elektrárny).

Tento stav je dán samotnou konstrukcí ZOPK, z níž je patrná „...*snaha nevymezovat podrobně jednotlivá ustanovení a ponechat tak značnou vůli při výkladu těchto ustanovení. Předpokládalo se, že bude také využito většiny zmocňovacích ustanovení, kterých v současné době zákon obsahuje na čtyřicet, a že bude zajištěno metodické vedení orgánů státní správy vykonávajících státní správu v tzv. přenesené působnosti. V obou případech však nedošlo k naplnění původních předpokladů.*“⁶ Ministerstvo životního prostředí do dnešního dne nevydalo prováděcí právní předpis (vyhlášku), která by upřesnila ustanovení § 4 odst. 2 ZOPK (ochrana významných krajinných prvků) a § 12 odst. 2 ZOPK (ochrana krajinného

⁵ Konkrétně jde o ohlášení stavby, vydání územního rozhodnutí, územního souhlasu, stavebního povolení a „některých dalších činností“, které však § 44 odst. 1 ZOPK nespecifikuje.

⁶ Mana, V. Poznámky k aplikaci zákona o ochraně přírody a krajiny v praxi aneb vadná aplikace = bič na vlastníky a investory. Bulletin advokacie, 7/2008, str. 69

rázu), ačkoli především ustanovení § 12 ZOPK je téměř nedílnou součástí umístování jakýchkoli staveb.

K překlenutí tohoto nevyhovujícího stavu vydalo Ministerstvo životního prostředí dva metodické pokyny,⁷ týkající se možného zásahu do krajinného rázu větrnými elektrárnami: „Metodický návod – Vyhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny“ ze září 2009 (dále jen „metodický návod“) a „Metodický pokyn k vybraným aspektům postupu orgánů ochrany přírody při vydávání souhlasu podle § 12 a případných dalších rozhodnutí dle zákona č. 114/1992 Sb., které souvisí s umístováním staveb vysokých větrných elektráren“ z roku 2005 (dále jen „metodický pokyn“). V této souvislosti je třeba konstatovat, že metodický pokyn je pro orgány ochrany přírody závazný, neboť jde o interní normativní směrnici, která je pro orgány ochrany přírody závazná.⁸ Dále je třeba zdůraznit, že rozhodnutí správního orgánu, včetně stanovisek, musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci (viz níže).

Podle čl. 2 metodického pokynu je jeho předmětem sjednocení postupu orgánů ochrany přírody při vydávání rozhodnutí ve správním řízení. Hodnocení lokality pro umístění větrné elektrárny je vymezeno v čl. 8, podle něhož se lokalita hodnotí jednak pomocí modelové vizualizace. Dále v čl. 8.1 metodický pokyn uvádí, že na území přírodních parků,⁹ které jsou dle § 12 odst. 3 ZOPK zřizovány za účelem ochrany krajinného rázu (přičemž takto chráněné území soustřeďuje významné estetické a přírodní hodnoty), by větrné elektrárny neměly být realizovány, neboť zásah do krajinného rázu by v takovém případě byl velmi výrazný. Pro zhodnocení lokality z pohledu ochrany významného krajinného prvku je třeba posoudit lokalitu nejen v místě, kde bude stát samotná větrná elektrárna, ale také v trase následného elektrického vedení. Metodický pokyn výslovně uvádí, že: *„vliv stavebních činností na danou lokalitu (nově zbudovaná příjezdová komunikace a elektrické vedení) může být někdy i významnější než samotná stavba větrné elektrárny.“*

Článek 8.2 se týká počtu větrných elektráren v dané lokalitě, přičemž v otázce doporučených vzdáleností pro zachování prostupnosti krajiny odkazuje na metodiku MMR a MŽP ke koordinaci řešení vysokých větrných elektráren v ÚPD a ÚPP.

Článek 8.3 se týká hodnocení technických parametrů, přičemž orgán ochrany přírody může vydat souhlas dle § 12 ZOPK tehdy, pokud má větrná elektrárna technické parametry a provedení, které berou ohled na „významné hodnoty“ krajinného rázu. Toto provedení metodický pokyn dále konkretizuje. Čl. 8.4 metodického pokynu upravuje i způsob výstavby větrné elektrárny.

Lze konstatovat, že pokud investor splní požadavky tohoto metodického pokynu, měly by být významné krajinné prvky a další aspekty krajinného rázu zachovány.

⁷ Dostupné na: http://www.mzp.cz/cz/metodicke_materialy

⁸ Tento závěr výslovně potvrdil Nejvyšší správní soud, když poukázal na princip předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné správy, zakotvený v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č.j. 2 Ans 1/2005–90, nebo rozsudek NSS ze dne 22. 4. 2009, č.j. 2 As 77/2008–139.

⁹ Poněkud překvapivě je územní ochrana pomocí institutu přírodního parku přísnější a účinnější, než zvláštní druhy plošné ochrany.

Metodický návod, který není právně závazný, se dle čl. A.2.8 vztahuje pouze na větrné elektrárny s výškou nosného sloupu přesahující 35 metrů, tedy na elektrárny podléhající procesu EIA.

Metodický návod „...stanovuje postup zpracování preventivní studie, která identifikuje zájmy ochrany přírody a krajiny v regionálním měřítku a formou negativního vymezení definuje území, v nichž je výstavba VTE a FVE nevhodná, spíše nevhodná a potenciálně a za posléze jasně formulovaných zásad přípustná. Definování krajinných prostorů jako nevhodných, příp. spíše nevhodných pro výstavbu VTE neznamená automaticky nemožnost umístění těchto staveb, pouze je tím dána základní informace zda se jedná o cennější (významnější) území z hlediska ochrany přírody a krajiny a lze tudíž očekávat větší administrativní zátěž spojenou s případným povoláním a zvýšeným rizikem nepovolení.“¹⁰ Na druhou stranu samotný metodický návod uvádí, že definování podmíněně vhodných lokalit neznamená kladné vyjádření příslušných správních orgánů, neboť není pro tyto orgány závazné. Uvedené metodický návod znovu zdůrazňuje v čl. A.2.5 a čl. A.2.9.

Metodický návod v části A.1 popisuje charakter působení větrných elektráren v krajině, přičemž uvádí, že: „Z vizuálního hlediska nejvýznamnějším znakem VTE je jejich výška. VTE jsou z povahy věci umělou vertikální prostorovou dominantou, která na sebe upoutává pozornost při vizuálním vnímání krajiny.¹¹ Velmi významným rysem VTE je rovněž jejich dynamický charakter. Otáčející se vrtule na sebe upoutává pozornost ještě na vzdálenost, na kterou statická věž o stejných parametrech již není patrná.“ Z metodického návodu také vyplývá, že – v závislosti na konkrétních parametrech větrné elektrárny – větrná elektrárna bude jednoznačně působit jako dominanta krajiny ve vzdálenosti 3 až 5 km. Vizuálně ovlivněné území má obvykle rozlohu v desítkách km². Skupiny větrných elektráren pochopitelně vliv na krajinu ještě zesilují. Zóny viditelnosti a vizuální ovlivnění krajiny metodický návod konkretizuje v čl. A.3.3 až A.3.7, přičemž konstatuje, že pokud již v území existují tzv. negativní dominanty či jevy, které snižují estetické hodnoty krajiny v okruhu silné viditelnosti dominanty, narušují či degradují harmonické měřítko a vztahy v krajině, může dojít k situaci, kdy větrná elektrárna nemůže výrazně zasáhnout do pozitivních znaků a hodnot krajinného rázu, protože ty jsou již degradovány či setřeny.

Metodický návod plošně zařazuje registrované významné krajinné prvky do území nevhodného pro výstavbu větrných elektráren, území se „zvýšenou hodnotou krajinného rázu“, nepřímou definovanou v čl. B.2.3.5: „Vymezení území s četnými významnými znaky přírodní, kulturní a historické a vizuální charakteristiky a pohledově významných krajinných dominant s pozitivním vizuálním projevem (přírodních i kulturních minimálně regionálního významu), které by byly potenciální výstavbou VTE narušeny ve stupni silného až stírajícího vlivu na krajinný ráz. Do těchto lokalit je třeba zahrnout i krajinné památkové zóny. Tato území jsou spíše nevhodná pro výstavbu VTE.“ pak jsou označena za spíše nevhodná pro výstavbu VTE.¹² Metodický návod se dále snaží objektivně vymezit „území se zvýšenou hodnotou krajinného rázu“ v člancích B.2.3.6 až B.2.3.8.

¹⁰ Metodický návod, str. 2

¹¹ Větrné elektrárny se kvůli efektivnímu využití síly větru staví na vyvýšeniny, případně do otevřené roviny. Právě síla větru je z pohledu investora rozhodujícím faktorem pro umístění větrné elektrárny na konkrétním území.

¹² Metodický návod, str. 8, též čl. B.2.3.3

Zbylé pojmy, např. harmonická měřítko a (harmonické) vztahy v krajině, silný až stírající vliv na krajinný ráz apod. jsou definovány v části C metodického návodu.

Podle čl. A.2.6 výstup hodnocení území, zpracovaný dle metodického návodu, bude sloužit jako odborný podklad pro vydávání závazných stanovisek orgánů ochrany přírody dle § 12 ZOPK, zároveň bude podkladem pro územně plánovací podklady a dokumentaci, včetně koncepčních dokumentů (územní energetická koncepce, krajská koncepce ochrany přírody a krajiny). Podmínky pro umístění větrné elektrárny v tzv. zelené zóně tedy nemohou být orgánem ochrany přírody stanoveny libovolně, ale musí dodržet v návodu uvedené regulativy, jako je výška větrné elektrárny, krajinářsky únosná kapacita území, maximální počet větrných elektráren v jedné kompaktní skupině; musí vycházet z hodnocení charakteristik krajinného rázu v dané zóně.

Nedostatečné vymezení výše uvedených pojmů jen zčásti překlenula judikatura. Rozsah skutečností, které lze v řízení o vydání souhlasu s daným záměrem hodnotit, vymezil Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 11. 4. 2008, č.j. 7 Ca 219/2007-58: „*Smyslem udělení souhlasu dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny je omezit takové dopady navrhovaných staveb, které mohou nenávratně snížit charakter (krajinný ráz) daného místa, které je něčím jedinečné (přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa či oblasti). Jiné skutečnosti (ostatní stavby, technický stav, bývalé stavby) hodnotit v řízení o udělení souhlasu nelze.*“ Tento rozsudek je významný také co do omezení nikoli jakéhokoli zásahu do krajinného rázu (neboť takovým zásahem je v principu jakákoli stavba), ale jen takového, který by mohl nenávratně snížit jeho charakter.

Judikatura NSS hovoří v souvislostech s posuzováním zásahů do krajinného rázu o nenávratném,¹³ resp. na dlouhou dobu nevratném, případně také excesivním¹⁴ nebo příliš velkém¹⁵ zásahu. Z toho lze dovodit, že nesouhlasné stanovisko bude snadno odůvodnitelné v případě takových zásahů do krajinného rázu, přičemž otázku nenávratnosti (resp. na dlouhou dobu nenávratném, excesivním) zásahu lze posoudit objektivně. Vzhledem k tomu, že v případě větrných elektráren se jedná o stavby dočasného charakteru, nelze nesouhlasné stanovisko odůvodnit pouze nenávratností takového záměru. Kritérium „příliš velkého“ zásahu je již spíše subjektivní a nijak se nevztahuje k dočasnému, resp. trvalému charakteru záměru, a správní uvážení tak toto kritérium nijak neomezuje.

V rozsudku ze dne 15. 9. 2010, č.j. 4 Ao 5/2010-48 NSS uvedl, že: „*...pro účely ochrany krajinného rázu tvoří základní parametr výška větrné elektrárny... Z hlediska estetického zásahu do krajiny je totiž dost zásadní rozdíl v tom, zda má stojan větrné elektrárny na výšku 50 nebo 100 metrů a v jakém místě je taková větrná elektrárna umístěna.*“ Správní uvážení orgánu ochrany přírody při posuzování zásahu do krajinného rázu je tak omezeno nutností vypořádat se primárně s tímto aspektem větrné elektrárny.

Konečně k problematice zásahu do krajinného rázu je nutné poznamenat, že ne každý zásah do krajinného rázu musí být a priori negativní, lze si představit zásahy do krajinného rázu, které mají pozitivní efekt (např. terénní úpravy k rekultivaci krajiny). Smyslem a účelem § 12 ZOPK není „konzervace“ poměrů v dané oblasti po dobu platnosti zákona (která je neomezená), neboť by to vylučovalo jakýkoli (pozitivní, negativní i neutrální) zásah

¹³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 4. 2008, č.j. 7 Ca 219/2007-58.

¹⁴ Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, č.j. 2 As 35/2007-75.

¹⁵ Rozsudky NSS ze dne 9. 11. 2007, č.j. 2 As 35/2007-75 a ze dne 22. 4. 2009, č.j. 2 As 77/2008-139.

do krajinného rázu. Takový výklad je třeba odmítnout jako absurdní. To ostatně potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 10. 9. 2009, č.j. 7 As 52/2009-227: „Změny ve využití území v průběhu času, včetně nejrůznějších stavebních aktivit, jsou přirozenou součástí vývoje společnosti a jednotlivců jim a priori nemá právo bránit. Zvláště v urbanizovaných oblastech může být nová výstavba zcela přirozeným a logickým způsobem využití určitého ještě nezastavěného území. Nová výstavba tedy nemůže být odmítána a může do krajinného rázu dané lokality zasáhnout, a to nejrůznějším způsobem. Může krajinný ráz lokality jak zhodnotit, např. tím, že se urbanisticky vhodně začlení do krajiny a stane se třeba harmonickou součástí, dominantou či významným krajinným prvkem, tak sice znehodnotit, ale v míře, která v porovnání s jinými důležitými zájmy je únosná a povaze věci odpovídající. V obou těchto eventualitách je zásah do krajinného rázu přípustný. Je však třeba se v každém případě vyvarovat extrémních postojů a řešení a snažit se o vyvážení a harmonizaci konkurujících si zájmů a pokud možno o minimalizaci zásahů do právní sféry všech dotčených osob.“

1.1 Správní uvážení

Aby bylo zabráněno zneužívání správního uvážení při vydávání stanovisek k možnému dotčení krajinného rázu větrnými elektrárnami, je třeba vymezit požadavky na správní uvážení a dále vymezit požadavky na postup orgánů ochrany přírody. Rozhodujícím aspektem stanoviska orgánu ochrany přírody bude odůvodnění, z něhož bude patrné, zda došlo ke zneužití správního uvážení nebo nikoliv.

Zákaz zneužití správního uvážení lze dovodit z čl. 2 odst. 3 Ústavy¹⁶ v kombinaci s čl. 2 odst. 2¹⁷ a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.¹⁸ K uvedeným článkům se vztahuje též nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 672/03, dle něhož se jejich porušení: „...dopustí orgán veřejné moci tím, že uloží jednotlivci povinnost nad rozsah stanovený zákonem, ať už se jedná o situaci flagrantního nerespektování kogentní normy jednoduchého práva či uplatnění extenzivního výkladu právní normy.“ Tato ústavněprávní norma zakazující zneužití správního uvážení je konkretizována v § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“), z něhož tento zákaz vyplývá, byť není zmíněn *expressis verbis*.¹⁹ Zákaz zneužití správního uvážení doplňují další zásady, uvedené v § 2 odst. 1 a 3 SŘ.

Samotné správní uvážení definoval NSS např. v rozsudku ze dne 26. 10. 2005, č.j. 4 As 26/2004-51: „*Institut správního uvážení (diskrece) přichází v úvahu tehdy, jestliže s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný nutný právní následek, nebo je posuzovaný skutkový stav spojován s více hledisky. Správní uvážení přitom může podle povahy věci přicházet v úvahu jak v hypotéze, tak v dispozici a nakonec i v sankci normy správního práva. Kde jsou pro to dány objektivní předpoklady, normy správního práva tady svou konstrukcí a svým obsahem umožňují, aby orgány veřejné správy po zvážení předmětných okolností zvolily jedno z více danou právní normou předvídaných řešení, a to*

¹⁶ Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

¹⁷ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

¹⁸ Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

¹⁹ Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

zpravidla ve spojení s možností vyhodnocení naplnění či dopadu předepsaných hledisek pro posuzovaný skutkový stav. Normy správního práva v takových případech buďto počítají s tím, že určité rozhodnutí správní orgán vydat může, ale také nemusí, nebo pro vydání určitého rozhodnutí počítají s více jeho možnými variantami, a to zpravidla právě ve spojení s hledisky, na jejichž posouzení je vázán zjišťovaný a hodnocený skutkový stav. Správní orgán pak v každém takovém případě určuje v mezích daných mu vždy příslušnou normou správního práva konkrétní způsob řešení sám. Smysl správního uvážení přitom spočívá v jeho objektivizovaném uplatňování, proto správní uvážení nemůže znamenat libovůli správních orgánů, jež by příp. vedla k překročení stanovených mezí správního uvážení, nebo dokonce k jeho zneužití.“

Správní uvážení tedy není neomezené a má své limity, což dovodil NSS již v rozsudku ze dne 23. 3. 2005, č.j. 6 A 25/2002-42, když konstatoval, že: „...správní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace...jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl. (...) Každé správní uvážení - i to, jež se (pouze) na úrovni obvyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní - tedy má své meze. I u něj proto správní soud zkoumá nejen to, zda jej správní orgán nezneužil, ale i to, zda jeho meze nepřekročil (opětovně se přitom zdůrazňuje, že neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje;²⁰ věc nelze konstruovat ani tak, že je neomezené pouze na úrovni obvyčejného zákona, neboť nelze od sebe uměle odrhovat jednoduché právo od práva ústavního; ústava již dávno není pouhým monologem ústavodárce).“ Na tento rozsudek NSS opakovaně (přímo či nepřímě) odkázal v řadě svých rozsudků, např. v rozsudku ze dne 11. 1. 2006, č.j. 5 As 28/2005-53, v rozsudku ze dne 21. 2. 2008, č.j. 3 As 73/2006-75, nebo v rozsudku ze dne 14. 5. 2009, č.j. 2 As 14/2009.

Výše uvedený názor na limity správního uvážení NSS doplnil v rozsudku ze dne 13. 2. 2008, č.j. 6 As 16/2007-57 tak, že: „V této souvislosti je namístě poukázat i na Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2, týkajících se výkonu správního uvážení správními orgány, které upravuje řadu požadavků na výkon správního uvážení (zákaz sledovat jiný účel než ten, pro který byla diskřizní²¹ pravomoc stanovena; objektivnost a nestrannost; rovnost a zákaz diskriminace; proporcionalita mezi negativními dopady rozhodnutí na práva, svobody a zájmy osoby, a sledovaným účelem), jakož i požadavek na přezkum zákonnosti správního uvážení soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Každé správní uvážení - i to, jež se (pouze) na úrovni obvyčejného zákona jeví jako neomezené či absolutní - tedy má své meze.“

²⁰ K tomu také rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2004, č.j. 3 As 24/2004-79, dle něhož: „I když správní orgán rozhoduje na základě absolutně volné správní úvahy, musí být jeho rozhodnutí přezkoumatelné a musí být zřejmé, že z mezí a hledisek správního uvážení nevybočil. I v těchto případech musí správní orgán respektovat stanovené procesní postupy a elementární právní principy správního rozhodování. Nezákonost takového rozhodnutí může spočívat mj. v překročení nebo zneužití stanovených mezí správního uvážení (§ 78 odst. 1 s ř.s.) nebo může být způsobena jiným porušením procesních předpisů.“

²¹ Správně mělo být uvedeno „diskreční“.

Rubem diskrečního oprávnění správního orgánu je povinnost volné úvahy užít, zabývat se všemi hledisky, které zákon (primárně ZOPK) jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem důkazní prostředky (včetně znaleckých posudků) a při respektování smyslu a účelu zákona (přičemž účelem zákona není zamezit jakémukoli zásahu do krajinného rázu, k tomu viz výše) dospět k rozhodnutí. Kromě toho platí zákaz vkládat do závazných stanovisek hlediska, která přesahují pravomoc správního orgánu, což je důležité pro stanovení limitů správního uvážení.

V souvislosti se stanoviskem orgánu ochrany přírody je třeba pro další postup investora (jeho procesněprávní možnosti obrany) určit, zda jde o rozhodnutí nebo o „non-rozhodnutí“ ve smyslu části čtvrté správního řádu. Situace není jednoduchá, neboť pokud je souhlas orgánu ochrany přírody vydán samostatně, jde o správní rozhodnutí a dopadají tak na něj ustanovení §§ 67 až 76 SŘ. Pokud se však jedná o nesamostatný souhlas, respektive o závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, které je upraveno v § 149 SŘ, přičemž toto stanovisko je též podkladem ve smyslu § 50 SŘ.²² Zákaz zneužití správního uvážení pochopitelně dopadá jak na rozhodnutí, tak na závazná stanoviska.²³

Dle rozsudku NSS ze dne 28. 4. 2005, č.j. 1 As 17/2004-41: „K řešení této problematiky je nutno odkázat rovněž na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který usnesením ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001 – 39, rozhodl, že souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístování nebo povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz (§ 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny), je rozhodnutím vydávaným ve správním řízení vedeném tímto orgánem z vlastního podnětu, z podnětu jiného správního orgánu, nebo na návrh účastníka řízení... Rozhodnutí správního orgánu, které je předmětem přezkoumání soudu, je závazné stanovisko příslušného orgánu ochrany přírody k zásahu do významného prvku podle ustanovení § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně judikoval (např. rozsudek ze dne 12. 5. 2004, sp. zn. 3 As 53/2003), že toto rozhodnutí je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť tímto aktem ze strany příslušného správního úřadu se autoritativně stanoví, zda určitou aktivitou lze zasáhnout do konkrétního významného krajinného prvku. Na této skutečnosti nic nemění, je-li k určité činnosti, v níž se má takový zásah realizovat, třeba ještě další rozhodnutí podle zvláštních předpisů.“ Ke stejnému závěru, že závazné stanovisko orgánu ochrany přírody (např. souhlas s povolením stavby dle § 44 ZOPK) správním rozhodnutím a podléhá samostatnému přezkumu, dospěl NSS i ve svém rozsudku ze dne 21. 10. 2008, č.j. 8 As 47/2005-86.

Zneužití diskrečního práva, tedy zneužití správního uvážení, je důvodem pro zrušení takového rozhodnutí, resp. stanoviska z důvodu jeho nezákonnosti, v první řadě podle § 149 odst. 5 SŘ. Pokud nedojde k nápravě, je možný další postup podle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., správní řád soudní (dále také „SRS“), in fine. Rozhodnutí správního orgánu (stavebního úřadu) musí být založeno na podkladech přesvědčivě prokazujících skutečný vliv stavby na zájmy chráněné ZOPK, přičemž stanovisko je nepochybně takovým podkladem. V případě zjištěné libovůle plynoucí z nedostatečného odůvodnění se postupuje stejně. S ohledem na výše citované rozsudky NSS je třeba dodat, že v době vzniku této analýzy rozšířený senát

²² V případě zásahu do významného krajinného prvku platí to samé – pokud nejde o samostatné správní řízení, ale o podklad pro jiné řízení (např. stavební), pak má souhlas orgánu ochrany přírody formu dle § 149 SŘ.

²³ Protože základní zásady správního práva, uvedené v §§ 2 až 8 SŘ, řečeno terminologií Ústavního soudu „prozařují“ celým správním právem.

NSS posuzuje, zda uvedené závazné stanovisko je skutečně samostatně napadnutelné, či nikoliv.

2. Vztah k zákonu č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

Dle § 1 odst. 2 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPV“) podléhají posuzování záměry, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Z ustanovení § 1 odst. 3 ZPV vyplývá, že účelem posuzování je získat objektivní odborný podklad pro vydání rozhodnutí v navazujícím řízení. Z rozsahu posuzování v § 2 ZPV je zřejmé, že se bude týkat i krajinného rázu, resp. jeho dílčích aspektů, neboť se posuzují vlivy na životní prostředí, zahrnující vlivy na krajinu, přírodní zdroje, vymezené zvláštními právními předpisy (včetně zákona č. 114/1992 Sb.). Způsob posuzování vlivů na životní prostředí je konkretizován v § 5 ZPV. Posuzování bude vždy podléhat např. nadzemní vedení vysokého napětí o délce nad 15 km (bod 3.6 přílohy č. I.), zjišťovací řízení bude provedeno u větrné elektrárny s celkovým instalovaným výkonem vyšším než 500 kWe nebo s výškou stojanu přesahující 35 metrů (bod 3.2 přílohy č. II.) a vedení elektrické energie, pokud nespadá do přílohy č. I. (bod 3.6 přílohy č. II.). Jakmile záměr větrné elektrárny u některého z výše uvedených dvou parametrů limitní hodnoty přesahuje, pak je třeba provést zjišťovací řízení povinně.²⁴ V závěru zjišťovacího řízení může příslušný úřad, kterým je v případě větrných elektráren krajský úřad, stanovit, že záměr větrné elektrárny bude dále posuzován podle ZPV. V tom případě musí být pro záměr zpracována dokumentace a posudek s tím, že na konci procesu EIA příslušný orgán po veřejném projednání vydává své stanovisko.

Stanovisko k hodnocení vlivů na životní prostředí nebo závěr zjišťovacího řízení jsou podle § 10 odst. 3 až 5 ZPV důležitým odborným podkladem pro navazující řízení. Stavební úřad při svém rozhodování musí brát obsah stanoviska vždy v úvahu. Konkrétní požadavky týkající se ochrany životního prostředí uvedené ve stanovisku musí zahrnout do svého rozhodnutí, anebo musí řádně odůvodnit, proč tak neučinil nebo učinil jen částečně.

Pro analýzu zneužívání správního uvážení má význam rozhodování konkrétních správních orgánů v jednotlivých krajích, jejichž stanoviska a rozhodnutí jsou dostupná v informačním systému EIA²⁵. Vybrány byly kraje Vysočina a kraj Moravskoslezský.

2.1 Moravskoslezský kraj

V rozhodování Moravskoslezského kraje jsou patrné rozdíly v posuzování zásahu do krajinného rázu při posuzování větrných elektráren a jiných záměrů (lomy, vedení vysokého napětí), ačkoli všechny tyto záměry mohou mít na krajinný ráz vliv. Vždy je uveden konkrétní záměr a krátký komentář.

²⁴ Pokud má větrná elektrárna výšku do 35 m či výkon do 500 kWe, jedná se o tzv. podlimitní záměr ve smyslu § 6 odst. 2 ZPV, u něhož není třeba povinně provést zjišťovací řízení. U podlimitního záměru je však investor povinen zpracovat oznámení podle přílohy č. 3a, které zašle na příslušný krajský úřad. Ten pak podle § 6 odst. 3 ZPV zašle oznamovateli do 15 dnů sdělení o tom, zda jeho záměr bude podléhat zjišťovacímu řízení, či nikoliv

²⁵ viz <http://tomcat.cenia.cz/eia/view.jsp>

- Heřmanovice – kamenolom, závěr zjišťovacího řízení

V závěru zjišťovacího řízení bylo vyjádřeno, že záměr kamenolomu nebude dále posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o kamenolom s maximální roční těžbou 25 000 tun (zbytkové zásoby III. těžební etáže 43 000 tun, zásoby IV. těžební etáže 78 000 tun). Otázka dopadu na krajinný ráz nebyla vůbec řešena, patrně z toho důvodu, že jde o dotěžení zbytkových zásob na již stanoveném ložisku.

- Větrná elektrárna Zátor, stanovisko

Bylo vydáno souhlasné stanovisko k VTE, typu Fuhrländer FL 2500, s výškou věže 100 m a průměrem rotoru 100 m, o jmenovitém výkonu 2,5 MW. Součástí záměru je výstavba podzemního elektrického kabelového vedení do sítě 22 kV, manipulační plochy a přístupové komunikace o délce cca 95 m. Ve stanovisku byl problém zásahu do krajinného rázu řešen podrobně, včetně podmínky určitého barevného provedení stavby. *„Nejvýraznějším negativním vlivem záměru je ovlivnění krajinného rázu. Pro zhodnocení vlivu záměru na krajinný ráz bylo zpracováno podrobné posouzení podle používané metodiky, byla provedena analýza viditelnosti a vizualizace z charakteristických pohledů, včetně vyhodnocení kumulativního působení dalších záměrů na výstavbu VTE. V nejbližším vymezeném místě krajinného rázu ve vzdálenosti do 3 km od záměru byl vliv záměru vyhodnocen jako středně silný zejména na měřítko krajiny a některé znaky kulturní a historické charakteristiky. Středně silný vliv je dokumentací udáván u vlivu na místo krajinného rázu - protilehlý svah nad řekou Opavou pod obcí Čaková, rovněž v případě estetických hodnot měřítka a vztahů v krajině. Zpracovatel posudku tento vliv považuje s ohledem na zakrytí podstatné části VTE lesnatým vrcholem hřebene za mírný až středně silný. Vizuelní vliv na krajinnou scénu na vzdálenost přesahující 12 km byl vyhodnocen za nevýznamný, stejně jako případné ovlivnění oblasti Jeseníků. Posudek doplňuje zdůvodnění tohoto tvrzení tím, že podstatná část VTE bude ze severu a severozápadu kryta zalesněným vrcholem hřebenu, na kterém je umístěna. Další vlivy záměru na životní prostředí jsou mírné nebo zanedbatelné až žádné.“*

Zajímavé bylo negativní vyjádření správního orgánu - odboru životního prostředí Městského úřadu Krnov v případě větrné elektrárny Zátor, který namítal řadu údajných nedostatků posudku, avšak v případě kamenolomu Heřmanovice tento správní orgán pouze upozornil na nutnost požádat vodoprávní úřad o povolení k čerpání podzemní vody a z ostatních hledisek ochrany životního prostředí žádné připomínky nevznesl.

- Větrná elektrárna Staříč

V závěru zjišťovacího řízení bylo vyjádřeno, že záměr „Větrná elektrárna, Staříč“ nebude dále posuzován dle zákona podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o 1 větrnou elektrárnu (VTE) o jmenovitém výkonu 2 MW, dále je součástí záměru kabelové napojení na rozvodnou síť vysokého napětí (VN). Co se týká zásahu do krajinného rázu, závěr zjišťovacího řízení oznamovateli ukládá, aby v územním řízení předložil souhlas orgánu ochrany přírody se změnou krajinného rázu dle § 12 ZOPK.

- Větrná elektrárna Ryžoviště – Huzová

V závěru zjišťovacího řízení bylo vyjádřeno, že záměr „Výstavba větrných elektráren Ryžoviště - Huzová“ bude dále posuzován dle zákona podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž bude velký význam věnován právě zásahu do krajinného rázu, resp. jeho minimalizaci. Jedná se o 24 větrných elektráren typu DeWind D8-2000 o celkovém výkonu 48 MW (výkon jedné 2 MW). Výška ocelového kónického tubusu 100 m, průměr rotoru 80 m. V tomto případě bylo podáno velké množství připomínek ohledně

zásahu do krajinného rázu, především ze strany některých dotčených obcí (Ryžoviště, Rýmařov) i ze strany Moravskoslezského kraje.

- Vedení vysokého napětí TR Krasíkov – TR Horní životice

Jednalo se o dokončení zbývajících plánované trasy vedení vysokého napětí o délce cca. 79 km, dvojitě vedení 2 x 400 kV v oblastech s mimořádnými námrazami, což odůvodnilo vyšší počet podpůrných stožárů (cca 406 stožárů). K tomuto záměru bylo vydáno souhlasné stanovisko. Záměr znamená plošné ovlivnění struktury a funkcí krajiny liniovou stavbou, které se výrazněji projeví i v ovlivnění některých dálkových pohledů. Osazení stožárů vedení je nutno považovat za prvek zasahující do krajinného rázu, který rozšiřuje dotčené území i mimo vlastní koridor vedení, přičemž ovlivnění vzhledu krajiny vyčnívajícími energetickým vedením je obecně považováno za negativní. Zajímavé je, že ani ze strany dotčených obcí (Rýmařov, Ryžoviště, Svobodné Heřmanice a další) ani ze strany krajského úřadu Moravskoslezského kraje nebylo nenamítáno dotčení krajinného rázu.

- Vedení vysokého napětí - průmyslová zóna Hrabová

Bylo vydáno souhlasné stanovisko k výstavbě nového vedení VVN 2x110 kV pro průmyslovou zónu Hrabová spočívající v prodloužení stávajícího nadzemního vedení. Nové vedení má zajistit dodávku elektrické energie o příkonu 50MW. Byly posuzovány dvě varianty. Varianta 1 počítá s nadzemním vedením o délce 3,2 km (16 stožárů). Varianta 2 počítá s kombinovaným vedením (1,46 km by bylo nadzemní a 1,84 km podzemní – kabelové vedení). V hodnocení záměru byl posuzován také vliv na krajinný ráz. „ Z hlediska ovlivnění krajinného rázu nedojde k žádným podstatným změnám, jelikož záměr je v podstatné části navržen do těsného souběhu s další liniovou stavbou – rychlostní komunikací.“ Krajský úřad Moravskoslezského kraje nenamítal zásah do krajinného rázu, pouze požadoval nezasahovat do vodních ploch rybníků a neznečišťování vody.

- Vedení vysokého napětí Třebovice - Lískovec – rekonstrukce

Na základě zjišťovacího řízení došel příslušný úřad k závěru, že záměr „Třebovice – Lískovec, rekonstrukce VVN 615/616“ nebude posuzován podle ZPV, přičemž otázka zásahu do krajinného rázu nebyla ve zjišťovacím řízení vůbec řešena. Krajský úřad Moravskoslezského kraje nevznesl připomínku ohledně zásahu do krajinného rázu.

- Větrná elektrárna Heřmanice

Bylo vydáno souhlasné stanovisko k záměru „Větrná elektrárna Heřmanice“ - dočasná stavba jedné větrné elektrárny (VE) typu VESTAS V90, s výškou věže 105 m a průměrem rotoru 90 m, o jmenovitém výkonu 2 MW (popř. typu Fuhrländer FL 2500, s výškou věže 100 m a průměrem rotoru 100 m, o jmenovitém výkonu 2,5 MW). Součástí záměru je výstavba podzemního elektrického kabelového vedení do sítě 22 kV, manipulační plochy a příjezdové komunikace. „Dle zpracovatele posudku je vliv záměru „Větrná elektrárna Heřmanice“ na krajinný ráz nejvýznamnějším zásahem do životního prostředí způsobeným realizací tohoto záměru. Větrná elektrárna se stane další technickou dominantou krajiny a ovlivní celkový ráz území. I přes nesporný zásah do současného krajinného rázu lze konstatovat, že vyvolané změny budou celkově snesitelné a realizaci záměru lze za stanovených podmínek povolit.“

Zajímavá jsou v souvislosti s vydáváním stanovisek k jednotlivým záměrům schopným zasáhnout do krajinného rázu rozdílná vyjádření České inspekce životního prostředí – oblastní inspektorát Ostrava (dále jen „ČIŽP“). V případě kamenolomu Heřmanovice byly ze strany ČIŽP pouze dílčí připomínky k nedostatkům dokumentace, v případě VTE Zátor bylo

konstatováno, že vliv záměru na krajinný ráz je významný a že proces posuzování potvrdil nevhodnost umístění tohoto záměru²⁶. Rovněž v případě VTE Heřmanice namítala ČIŽP, že vliv záměru na krajinný ráz je významný, v lokalitě nevhodné pro stavbu větrných elektráren. V případě větrné elektrárny Staříč neměla ČIŽP k záměru podstatné připomínky (ani z hlediska zásahu do krajinného rázu), nepovažovala za nutné záměr posuzovat v plném rozsahu dle ZPV. Připomínky neměla ČIŽP ani v případě rozsáhlé větrné elektrárny Ryžoviště – Huzová, která nepochybně představuje zásah do krajinného rázu, vyjma požadavku na zmapování hnízdišť zvláště chráněných druhů ptáků. ČIŽP neměla žádné připomínky ani k vedení vysokého napětí v průmyslové zóně Hrabová.

Lze tedy konstatovat rozdílní přístup jak dotčených obcí, tak krajského úřadu a ČIŽP vůči záměrům výstavby větrných elektráren a umístování lomů, resp. vedení vysokého napětí. Zatímco u větrných elektráren byl namítán zásah do krajinného rázu, v případě jiných záměrů tato námitka vznášena nebyla, nebo dokonce otázka zásahu do krajinného rázu vůbec nebyla řešena, ačkoli všechny tyto záměry nepochybně představují (byť jen potenciální) zásah do krajinného rázu.

2.2 Kraj Vysočina

V rozhodování kraje Vysočina jsou patrné rozdíly v posuzování zásahu do krajinného rázu při posuzování větrných elektráren a jiných záměrů (lomy, vedení vysokého napětí), ačkoli všechny tyto záměry mohou mít na krajinný ráz vliv. Vždy je uveden konkrétní záměr a krátký komentář.

- Větrná elektrárna Jiratice

V závěru zjišťovacího řízení bylo vyjádřeno, že záměr „Větrná elektrárna, Jiratice“ bude dále posuzován dle zákona podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o VE o celkové výšce 150 m, průměr rotoru 90 m výkon 2,0 MW. „*Nejzávažnější a nejpočetnější připomínky k záměru se týkají negativního vlivu na krajinný ráz, včetně důsledků změny krajinného rázu na využitelnost krajiny k dalším (ekonomickým) činnostem, a negativního vlivu na ptactvo.*“

- Větrná elektrárna Kojatice

V závěru zjišťovacího řízení bylo vyjádřeno, že záměr „Větrná elektrárna, Kojatice“ nebude dále posuzován dle zákona podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o VE typu VESTAS V 100-2,75MW, instalovaný výkon 2,75 MW, výška stožáru 100 m (celková výška 150 m). Tento závěr zjišťovacího řízení se blíže nezabývá vlivem na krajinný ráz. Pouze uvádí, že: „...vzhledem k významnému zásahu do krajinného rázu a charakteru místní krajiny doporučuje dále variantně porovnat různou výšku, umístění, případně výkon...přijatelnost vlivu navrhované varianty VE na krajinný ráz bude posouzena v rámci správního řízení dle § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.“

- Větrná elektrárna Jámy

V závěru zjišťovacího řízení bylo vyjádřeno, že záměr „Větrná elektrárna Jámy“ bude dále posuzován dle zákona podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se o VE, která by měla mít stožár o výšce 100 m (celková výška 150 m) a instalovaný výkon 2,75 MW. „*Nejzávažnější a nejpočetnější připomínky k záměru se týkají negativního*

²⁶ Při vypořádání této připomínky krajský úřad konstatoval, že proces posuzování vlivů nevhodnost lokalizace VTE nepotvrdil.

vlivu na krajinný ráz, ptactvo a netopyry, a na hlukovou situaci.“ Posuzování zásahu do krajinného rázu dále komplikuje fakt, že negativní vliv na krajinný ráz v obecné krajině a zejména v CHKO Žďárské vrchy a Přírodním parku Bohdalovsko je předmětem vyjádření více subjektů.

- Větrná elektrárna Kámen

V závěru zjišťovacího řízení bylo vyjádřeno, že záměr „Větrná elektrárna, Kámen“ nebude dále posuzován dle zákona podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Jedná se VE, která bude mít výšku stožáru 105 m (celkovou výšku pak 150 m), instalovaný výkon by měl být 2,0 MW. Ačkoli ČIŽP upozornila na některé nedostatky oznámení, včetně zásahu do krajinného rázu: „*Rozhodně se neztotožňujeme s tvrzením, že 150 m vysoká VE představuje pouze středně silný zásah do pouhých 3 znaků krajinného rázu z téměř 50 identifikovaných znaků a do ostatních znaků tato stavba nijak nezasahuje.*“, nepožadovala nakonec další posouzení, neboť: „*...se podle našeho názoru jedná o první lokalitu VE, kde v rámci okresu Havlíčkův Brod dojde k nižšímu vlivu na krajinný ráz než by došlo na většině jiných lokalit.*“

- Rozšíření lomu Rančířov

V závěru zjišťovacího řízení bylo vyjádřeno, že rozšíření lomu Rančířov nad původní dobývací prostor Rančířov nebude dále posuzován podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Mělo by se jednat o lom s kapacitou maximálně 350 000 tun/rok stavebního kameniva. Samotné rozšíření se týká plochy 2,5 ha a dopad na krajinný ráz bude akceptovatelný.

- Vedení vysokého napětí Kočín – Mírovka

Jedná se o novostavbu dvojitého vedení vysokého napětí 400 kV o délce cca 120 km, výška stožárů je 41,5 m. Krajský úřad Vysočina k tomuto záměru neměl z hlediska zásahu do krajinného rázu žádné připomínky a nepožadoval ani posuzování tohoto záměru dle ZPV.

2.3 Vztah k zásadám územního rozvoje kraje

Zásah do krajinného rázu při vymezení ploch určených pro větrné elektrárny se posuzuje v rámci územního plánování při pořizování zásad územního rozvoje kraje a navazující územně-plánovací dokumentace. Orgán ochrany přírody je v pozici dotčeného orgánu státní správy, který vydává závazná stanoviska, zohledňující inter alia zásahy do krajinného rázu. Základem jsou územně analytické podklady, konkrétně územní studie dle § 30 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „STZ“), neboť: „*územní studie navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů, případně úprav nebo rozvoj některých funkčních systémů v území...které by mohly významně ovlivňovat nebo podmiňovat využití a uspořádání území nebo jejich vybraných částí.*“ Územní studii pro vypracování zásad územního rozvoje vytváří dle § 7 odst. 1 STZ krajský úřad, přičemž musí zohlednit též metodické pokyny Ministerstva životního prostředí. Tento požadavek plyne z:

1. ustanovení § 40 odst. 1 písm. d) STZ, které hovoří o požadavcích zvláštních právních předpisů, přičemž metodický pokyn ministerstva spadá do této kategorie
2. ze skutečnosti, že Ministerstvo životního prostředí je podle § 19 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., ústředním orgánem státní správy na úseku ochrany životního prostředí.
3. z ustanovení § 75 odst. 1 písm. d) ZOPK je zřejmé, že mezi orgány ochrany přírody patří také krajské úřady, které podle § 77a odst. 1 ZOPK zpracovávají ve spolupráci

s ministerstvem prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody ve své územní působnosti.

Samotné zásady územního rozvoje pak dle § 7 odst. 1 STZ vytváří krajský úřad, dle § 36 odst. 4 STZ se zásady územního rozvoje pořizují pro celé území kraje a vydávají se formou opatření obecné povahy. Jedním z požadavků na opatření obecné povahy je jejich konkrétnost.

Vzhledem k předmětu analýzy je nutné v souvislosti se zásadami územního rozvoje zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, sp. zn. 1 Ao 1/2005, dle něhož ze znění článku 2 odst. 3 Ústavy, z článku 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, z § 101d odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., správní řád soudní, in fine a z § 173 odst. 3 SŘ vyplývá, že opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Opatření obecné povahy tedy slouží pouze ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje. Tento závěr pak NSS použil ve svém rozsudku ze dne 3. 7. 2009, č.j. 5 Ao 1/2009-186, kterým byly zrušeny zásady územního rozvoje kraje Vysočina, které de facto působily jako stavební uzávěra pro výškové a velkoplošné objekty, konkrétně pro větrné a fotovoltaické elektrárny, což bylo jejich skutečným účelem.

Kraj ve svých zásadách interpretoval § 12 ZOPK extenzivně, přičemž použil řadu vágních pojmů (např. „širší okolí památkově chráněných území“, „respektování genia loci“ a „zvažování možných střetů s pozitivními znaky krajinného rázu“ subsumoval krajský úřad pod pojem „historická charakteristika určitého místa či oblasti“, zakotvený v § 12 odst. 1 ZOPK. Podobně pojem „možné střety s potřebami ochrany kulturních hodnot zejména nepříznivých vizuálních kontrastů“ subsumoval pod pojem § 12 odst. 1 zákona „estetická hodnota kulturní charakteristiky určitého místa či oblasti“), přičemž tyto neurčité pojmy definovala až specifická koncepce, která měla být přijata v budoucnosti, avšak v době vydání zásad územního rozvoje neexistovala. V souvislosti s touto neexistující koncepcí dále kraj v podstatě na dobu neurčitou pro celé území kraje Vysočina uložil nevymezovat plochy umožňující umístění staveb a zařízení, která mohou díky svým výškovým nebo plošným parametrům výrazně ovlivnit charakteristiky krajinného rázu, tedy zejména velkoplošných halových objektů, větrných elektráren, plošných areálů fotovoltaických článků.

Dále krajský úřad překročil své kompetence při zpracování územně analytických podkladů v části týkající se oblasti krajinného rázu a místa krajinného rázu a jeho charakteristiky, které – dle vyhlášky č. 500/2006 Sb., přílohy 1, části A, body 17 a 18 patří do působnosti obcí s rozšířenou působností.

Nejvyšší správní soud nicméně konstatoval, že použití vágních pojmů bylo v souladu se zákonem a že formulace, které zásady územního rozvoje používají, musí být ve většině případů nutně obecné, což plyne ze samotného účelu zásad. Nejvyšší správní soud tak bohužel nijak nepřispěl k upřesnění pojmů užitých v § 12 ZOPK. Zásady územního rozvoje nakonec zrušil, ovšem z důvodu jiných procesních pochybení.

Dalším relevantním rozhodnutím NSS ve věci zásad územního rozvoje je rozsudek ze dne 15. 9. 2010, č.j. 4 Ao 5/2010-48, kterým byly zrušeny některé body zásad územního rozvoje Plzeňského kraje. Podstatou kasační stížnosti byl stav, kdy zásady územního rozvoje stanovily podmínky pro ochranu hodnot v území, včetně krajinného rázu tak, že je nebylo

možné v případě určitých záměrů (konkrétně výstavby větrných elektráren) splnit. Z vymezení podmínek se tak de facto stal plošný zákaz. Krajský úřad pochybil, když do nástroje územního plánování vtělil diskriminační a neproporcionální regulaci ochrany krajinného rázu, která zasahuje do věcné působnosti orgánů ochrany přírody a krajiny v rámci řízení podle § 12 odst. 2 ZOPK. Další nezákonností zásad územního rozvoje byla libovůle krajského úřadu při definování pojmu „farma větrných elektráren“, přičemž lokalizace takovýchto farem byla na celém území kraje zakázána. Samotný pojem pak neměl oporu v zákoně, byl nejasný. Dle navrhovatelů²⁷ krajský úřad účelově využil zájmu na ochraně krajinného rázu za účelem regulace a eliminace farem větrných elektráren na celém území kraje, a připomínají, že priorita ochrany přírody nad jinými zájmy má být zajištěna vlastním řízením podle zákona č. 114/1992 Sb., nikoliv v rámci územního plánování.

Podobná regulace se netýkala jiných zařízení sloužících k výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů, ačkoli tyto mohou nepochybně zasáhnout do krajinného rázu. NSS v tomto spatřuje libovůli, která může být vyvrácena pouze adekvátním odůvodněním²⁸. Takové odůvodnění však zásady územního rozvoje neobsahovaly, a protože libovůle nebyla vyloučena, stal se nedostatek odůvodnění hlavním důvodem ke zrušení zásad územního rozvoje. Dále NSS přisvědčil i námitce týkající se nejasného vymezení pojmu „farma větrných elektráren“. NSS nakonec odmítl paušální zákaz výstavby větrných elektráren na území kraje s odkazem na možnou libovůli, nedostatečné odůvodnění a z nich plynoucí nepřezkoumatelnost zásad územního rozvoje.

Kromě toho lze poznamenat, že relevantní byla též námitka, že kraj pomocí zásad územního rozvoje rozhodl obecně o nepřijatelném zásahu do krajinného rázu větrnými elektrárnami, ačkoli k takovému rozhodnutí lze dospět pouze v konkrétním správním řízení, kdy bude každý záměr potenciálně ohrožující krajinný ráz, posouzen orgánem ochrany přírody individuálně, neboť míra vlivů větrných elektráren na zájmy chráněné zákony (včetně krajinného rázu) se bude lišit v závislosti na lokalitě umístění větrné elektrárny, jejich počtu v lokalitě, technickém provedení a způsobu výstavby.

3.0 Závěr analýzy

Správní uvážení, zda je či není dotčen krajinný ráz, tedy musí splňovat následující podmínky:

- **v případě jakéhokoli hrozícího zásahu do krajinného rázu může orgán ochrany přírody zahájit řízení, jehož výsledkem bude vydání jednoho ze tří možných stanovisek** (stanovisko může být vůči záměru souhlasné, nesouhlasné, nebo může stanovit podmínky, za nichž by záměr bylo možné realizovat, aby krajinný ráz nebyl dotčen natolik, že by bylo nutné záměr neodsouhlasit). To odpovídá i metodickému návodu, dle něhož se území, na němž má být větrná elektrárna umístěna, člení do tří zón: červené (umístění zcela nevhodné), žluté (umístění spíše nevhodné) a zelené (umístění podmíněně vhodné).

²⁷ Navrhovateli byly čtyři obce, dotčené na svých právech zásadami územního rozvoje Plzeňského kraje, které jim znemožňovaly investice do výstavby větrných elektráren.

²⁸ Dle rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2008, č.j. 1 Ao 3/2008-136: „...i v odůvodnění opatření obecné povahy je nutno uvést důvody výroku, podklady pro jeho vydání a úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů (§ 68 odst. 3 a § 174 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Nedostatek rozhodovacích důvodů způsobuje jeho nepřezkoumatelnost.“

- **stanovisko orgánu ochrany přírody musí být řádně odůvodněno**, nestačí pouhé konstatování, že větrná elektrárna představuje vždy zásah do krajinného rázu²⁹. Požadavek řádného odůvodnění stanoviska potvrzuje též právní nauka³⁰ a judikatura, např. rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2007, č.j. 2 As 35/2007-75, nebo rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2009, č.j. 6 As 14/2009-66: „*Aby orgán ochrany přírody mohl tento souhlas udělit, musí posoudit dvě dílčí otázky: za prvé, zda posuzovaná činnost může snížit či změnit krajinný ráz (tj. zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti) a – pokud je odpověď na tuto otázku kladná – za druhé, zda taková změna či snížení mj. nevylučují zachování kulturních dominant krajiny a harmonické měřítko a vztahy v krajině.*“ Zodpovězení těchto otázek musí být součástí stanoviska, bez ohledu na to, zda je toto stanovisko orgánu ochrany přírody souhlasné či nesouhlasné. Jen tak lze totiž splnit požadavek řádného odůvodnění.
- Pro splnění požadavku řádného odůvodnění stanoviska rovněž nestačí, aby správní orgán pouze odkázal na konkrétní znalecký posudek, ve kterém se vyhodnocují dopady záměru na krajinný ráz a je doporučováno vydání souhlasného či nesouhlasného stanoviska. Úsudek o tom, zda se jedná o excesivní zásah do krajinného rázu či nikoli, totiž musí učinit pouze orgán ochrany přírody, nikoli znalec. Tento závěr je v souladu s konstantní judikaturou NSS.³¹
Problém může nastat také v případě, kdy má správní orgán k dispozici několik protichůdných znaleckých posudků, neboť pak musí orgán ochrany přírody jít do věcné podstaty hodnocení krajinného rázu a odůvodnit, proč se přiklonil k jednomu z nich.³²
- Bez řádného odůvodnění je stanovisko zatíženo procesní vadou, která má za následek jeho nepřezkoumatelnost, která může vést k jeho zrušení. Důvody pro řádné odůvodnění uvedl NSS např. v rozsudku ze dne 12. 10. 2004, č.j. 6 A 97/2001-39: „*Závěr správního orgánu o tom, zda stavba či jiná činnost mohou snížit či změnit krajinný ráz, musí být přezkoumatelný nejen z důvodu nezbytné právní jistoty, ale též proto, aby se fyzické či právnické osoby, jejichž práva, právem chráněné zájmy či povinnosti mohou být takovým závěrem dotčeny, mohly k němu vyjádřit, předkládat návrhy, stanoviska a důkazní prostředky a uplatňovat i ostatní práva účastníků řízení.*“

²⁹ Neboť dle rozsudku NSS ze dne 28. 4. 2005, č.j. 1 As 17/2004-41: „*Každý zásah do krajinného rázu je přitom nutné považovat za potenciální ohrožení významných krajinných prvků.*“ Ke stejnému závěru došel NSS též v rozsudku ze dne 1. 4. 2005, č.j. 5 As 44/2003-119.

³⁰ Např. Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň, Aleš Čeněk, s.r.o., 2008, str. 362.

³¹ Rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2008, č.j. 1 As 59/2008-77: „*Otázka, zda určitá stavba či stavební úpravy jsou s to snížit nebo změnit krajinný ráz, je otázkou právní; již z povahy věci tak případný znalec z oboru architektury, jehož ustanovení navrhl při jednání, nemůže „posuzovat krajinný ráz“, nebo přesněji řečeno jeho změny v důsledku stavby, protože to je věcí správního orgánu.*“; dále rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2008, č.j. 5 As 40/2008-52: „*Každý správní orgán do rozhodnutí vždy vtělí i své odborné znalosti, to je předpokladem každého hodnocení důkazů, k němuž je třeba určitých odborných znalostí. Seznámení s nimi pak je před rozhodnutím prakticky vyloučeno; ostatně nejedná se o podklady rozhodnutí, ale už o způsob jejich hodnocení. Své odborné znalosti...vtělí správní orgán do důvodů rozhodnutí.*“; nebo rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2009, č.j. 6 As 14/2009-66: „*Proto již z povahy věci znalec nemůže posuzovat změny krajinného rázu v důsledku jeho realizace (záměru výstavby zařízení pro výrobu elektřiny z OZE – pozn. autor), neboť to je věcí správního orgánu. Znalecké posudky měly totiž toliko zhodnotit krajinný ráz a jeho složky jako významné krajinné prvky, zvláště chráněná území, kulturní dominanty v krajině a harmonické měřítko a vztahy v krajině...Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že orgán ochrany přírody do značné míry rezignoval na svoji úlohu, neboť stěžejní roli při rozhodování o vydání souhlasu sehrály právě uvedené znalecké posudky.*“

³² Viz rozsudek NSS ze dne 24. 7. 2009, č.j. 6 As 14/2009-66.

- Při rozhodování o vydání souhlasného či nesouhlasného stanoviska může orgán ochrany přírody zvažovat i jiné zájmy na výstavbě např. větrné elektrárny (ekonomický přínos, snížení emisí skleníkových plynů, ochrana ovzduší³³). Tyto zájmy však nemohou vykompenzovat dotčení krajinného rázu v případě, že jde o exces, o zjevně nepřiměřený zásah do krajinného rázu, pokud existují přijatelná alternativní řešení.³⁴
- **ve stejných případech** (tj. při stejném „typu“ dotčení krajinného rázu, např. výškovým objektem) **musí být rozhodováno stejně**, jinak se jedná o diskriminaci. Jedním z důvodů, proč k ní dochází, je odlišný postoj dotčených správních orgánů k různým typům záměrů zasahujících do krajinného rázu.

Samotné stanovisko orgánu ochrany přírody pak musí splňovat následující:

- orgán ochrany přírody nemůže ukládat investorům takové podmínky, které by měnily podstatné parametry záměru (např. snížení výšky větrné elektrárny, přesun do jiné lokality, přičemž obojí může ovlivnit výkon VTE), může však stanovit podmínky snižující zásah do krajinného rázu změnou nepodstatných parametrů záměru, např. požadavkem na konkrétní barevné provedení či na zachování hladkých linií stavby bez dodatečných instalací nesouvisejících zařízení a reklam pro propagační účely.
- Je třeba též poznamenat, že řada podmínek, které se týkají konkrétního záměru VTE, je zakotvena již v regulativech územně plánovací dokumentace (např. požadavek na napojení VTE na elektrizační soustavu podzemním kabelovým vedením).

³³ Viz zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č.j. 2 As 35/2007-75: „Zohlednění ekonomického přínosu je tedy na místě pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně. Pokud je vliv na krajinný ráz příliš velký, není možné jej vyvážit o to větším ekonomickým přínosem, lze-li najít alternativní řešení zasahující do krajinného rázu méně, a přitom ještě z hlediska hospodárnosti vhodné. Nestanoví tedy povinnost, aby v každém jednotlivém případě, bez ohledu na povahu a rozsah zasažení krajinného rázu, bylo zkoumáno, zda ekonomický přínos stavby nevyžaduje zásah do krajinného rázu... jinými slovy, posouzení ekonomických přínosů není v řízení podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona rovnocennou otázkou ve vztahu k vlastnímu zkoumání možnosti snížení či ovlivnění krajinného rázu. Jde o otázku podružnou, která nemůže hrát v případech významného dotčení krajinného rázu rozhodující roli.“ K obdobnému závěru došel NSS též v rozsudku ze dne 22. 4. 2009, č.j. 2 As 77/2008-139, nebo v rozsudku ze dne 17. 9. 2009, č.j. 75 As 63/2008-78.