

FOTOVOLTAICKÉ ELEKTRÁRNY VE VÍRU VEŘEJNÝCH ZÁJMŮ

JAN BAČOVSKÝ, JAKUB STRAKA¹

Abstract: **Photovoltaic Power Plants in the Whirlwind of Public Interests**

Europe is undergoing a massive transition to electricity generation from renewable energy sources. Photovoltaic power plants, representing one of the main renewable energy sources, require a lot of space, which is why agricultural land and building roofs are considered to be most suitable for such projects. However, performed analysis in the field of agricultural land, landscape or cultural heritage protection has shown that other public interests often constitute an important obstacle to the development of photovoltaic power plants, especially when the values represented by these interests are significantly affected by the project. The aim of this paper is to identify such cases, in addition to situations where the installation of photovoltaic power plants would be compatible with these public interests.

Keywords: photovoltaics; agricultural land; cultural heritage protection; landscape character

Klíčová slova: fotovoltaika; zemědělská půda; památková ochrana; krajinný ráz

DOI: 10.14712/23366478.2024.4

1. ÚVOD

Jako malé zemětřesení zapůsobilo nařízení Rady (EU) 2022/2577, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů, když ve svém čl. 3 zavedlo vyvrátitelnou domněnku převažujícího veřejného zájmu pro zařízení výroby energie z obnovitelných zdrojů (byť právní doktrína tradičně hlásá,² že právní úprava nesmí nechat některý z balancovaných veřejných zájmů převážít). Současně v souvislosti s připravovanou revizí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (tzv. směrnice RED III) se celý evropský prostor začíná zamýšlet nad tím, která území by měl vymezit pro zjednodušené

¹ Autoři jsou zaměstnanci Ministerstva životního prostředí. Názory prezentované v tomto příspěvku představují názory autorů a nemusí se shodovat s oficiální pozicí Ministerstva životního prostředí. Autoři zároveň působí jako doktorandi na těchto vysokoškolských pracovištích: Ing. Jan Bačovský – Fakulta životního prostředí, Česká zemědělská univerzita v Praze, Kamýcká 129, Praha-Suchbát, 165 00; JUDr. Jakub Straka – Právnická fakulta Univerzity Karlovy, nám. Curieových 7, Praha – Staré Město, 116 40.

² MÜLLEROVÁ, H. Right to Environment, Balancing of Competing Interests and Proportionality. *The Lawyer Quarterly*. 2018, Vol. 8, No. 2, s. 129–141.

povolování záměrů obnovitelných zdrojů energie a které veřejné zájmy a do jaké míry by měl v této souvislosti upozadit.

V tomto článku však nebude řeč o uvedených právních předpisech. Naším úmyslem je zachytit *memento* právní úpravy vztahující se k poměřování veřejných zájmů³ při realizaci záměrů výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie v okamžiku, kdy již uvedené nařízení Rady (EU) 2022/2577 vešlo v účinnost, ale zatím se vyčkává na podstatně dalekosáhlejší změny ve způsobu poměřování veřejných zájmů spojené s účinností směrnice RED III. Jako ilustrativní prostředek nám v tomto ohledu budou sloužit záměry fotovoltaických elektráren.

Fotovoltaické elektrárny jsou v podmínkách České republiky pravděpodobně ten nejperspektivnější zdroj obnovitelné energie, neboť je lze, s odhlédnutím od jiných veřejných zájmů vyskytujících se v území, realizovat všude tam, kde panují vhodné světelné podmínky – typicky se jedná o zemědělskou půdu, *brownfieldy* či o střechy budov. Výroba elektřiny z ostatních obnovitelných zdrojů energie je naproti tomu mnohem více geograficky determinovaná. V neprospěch výroby elektřiny prostřednictvím vodních elektráren hraje omezenost počtu vodních toků, na kterých lze elektřinu efektivně vyrábět; obdobně větrné elektrárny jsou limitované pouze na prostory, kde vzduch proudí dostatečně silně.

Ač tedy výroba elektřiny prostřednictvím fotovoltaických elektráren vykazuje určitou komparativní výhodu oproti zbylým způsobům výroby zelené elektřiny, přesto je omezena možnostmi substrátu, na který lze fotovoltaickou elektrárnu umístit. Problematické jsou zejména velké nároky na prostor, které jdou ruku v ruce s většími komerčními záměry. Plošné omezení se týká především střech budov (využívána jsou zejména obchodní centra, průmyslové a logistické haly nebo rodinné domy), jejichž výměra již většinou neumožňuje výrobu elektřiny o instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více,⁴ krom toho velké množství těchto ploch nelze využít z důvodu technického řešení budovy či památkové ochrany dané stavby. Realizace plošně rozsáhlých komerčních záměrů se tak nejčastěji odehrává na ploše *brownfieldů*, ostatních plochách bez zakryté půdy či na zemědělské půdě,⁵ ačkoli tam vstupují do hry omezení plynoucí z plošné ochrany zemědělské půdy podle § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“ a „ZOZPF“). Navíc nad těmito plochami (s výjimkou *brownfieldů*) visí pomyslný Damoklův meč v podobě ochrany krajinného rázu podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), která není vázána na konkrétní druh pozemku a může být aktivována na kterémkoliv území, které lze klasifikovat jako krajinu.

³ Samozřejmě do problematiky ingeruje i ochrana vlastnického práva, byť to mnohdy zůstává v pozadí právní argumentace.

⁴ Bližší viz SAXENA, G. – GIDWANI, L. Estimation of energy production of grid connected rooftop solar photovoltaic system at Nagar Nigam Kota, Rajasthan. In: *2018 3rd International Innovative Applications of Computational Intelligence on Power, Energy and Controls with their Impact on Humanity (CIPECH)* [online]. IEEE, 2018, s. 45–49 [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8724134>.

⁵ Dle ukončené výzvy č. 2/2022 RES+ Modernizačního fondu (dotační program zaměřený mimo jiné na podporu obnovitelných zdrojů energie) představovaly přijaté projekty instalovaný výkon na střech 137,35796 MWp, instalovaný výkon na *brownfield* 578,97162 MWp a dále instalovaný výkon na jiné pozemní plochy (zde se bude jednat zejména o zemědělskou půdu) 1 393,87159 MWp.

Smyslem tohoto článku je využít aktuálního legislativního „bezvětří“ a zanalyzovat možnosti (a omezení) realizace záměrů fotovoltaických výroben elektřiny v kontextu tří veřejných zájmů, kde předpokládáme existenci významných překážek pro rozvoj fotovoltaiky – památkové ochrany, plošné ochrany ZPF a ochrany krajinného rázu. Jsme si vědomi, že veřejných zájmů dotčených realizací fotovoltaických elektráren je mnohem více (z oblasti ochrany životního prostředí můžeme zmínit např. ochranu biodiverzity); volba padla na plošnou ochranu ZPF, neboť toto je náš hlavní předmět činnosti na Ministerstvu životního prostředí, na krajinný ráz, který úzce souvisí zejména s ochranou mimoprodukčních funkcí zemědělské půdy a který je chráněn též v zemědělské krajině, a na památkovou ochranu vztahenou na střechy budov, protože střechy budov představují (vedle brownfieldů) právní úpravou preferovanou alternativu k zemědělské půdě (a dalším přírodním/polopřírodním plochám), co se týče umístování fotovoltaických elektráren.

Současně jsme si stanovili za cíl poukázat na situace, kdy energetické využití střech a zemědělské půdy podstatně ingeruje do zvolených veřejných zájmů, resp. ingeruje způsobem, který popírá hodnoty reprezentované veřejnými zájmy přítomnými v konkrétním území – abychom *a contrario* dokázali určit situace, kde existuje největší prostor pro realizaci fotovoltaických elektráren. Tyto situace chceme identifikovat prostřednictvím analýzy ustálené judikatury a podpůrně též prostřednictvím analýzy vydaných metodických pokynů a komentářové literatury.

2. FOTOVOLTAICKÉ ELEKTRÁRNY NA STŘECHÁCH A PAMÁTKOVÁ OCHRANA

Jako první se nabízí umístít fotovoltaickou elektrárnu na střechy budov, přičemž právě tento typ konstrukce představuje nejběžnější řešení v rámci intravilánu obce. Může se jevit jako vhodné z hlediska ochrany životního prostředí, neboť urbanizované území logicky poskytuje menší množství ekosystémových služeb než např. území chráněná podle ZOPK nebo zemědělská půda, které by jinak mohly být dotčeny realizací záměrů fotovoltaických elektráren. Současně instalování fotovoltaických panelů na střechy budov přispívá k naplňování klimaticko-energetických závazků vyplývajících z práva Evropské unie.⁶ Na provoz budov v Evropské unii totiž připadá zhruba 40 %⁷ veškeré spotřeby energií a emisí skleníkových plynů, které se na produkci těchto energií vážou. Instalace fotovoltaické elektrárny na střechy budov ve svém důsledku znamená snížení potřeby externích dodávek energií pro dané budovy (a tím i energetické náročnosti budovy), jelikož část své spotřeby energií si budova „zajistí“ sama. S tím souvisí i fakt, že popsaná produkce energie pro vlastní potřebu je započítávána do cílů,

⁶ Zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

⁷ Blíže viz Energy performance of buildings directive. In: *European Commission: Energy, Climate change, Environment* [online]. [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: <https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/energy-performance-buildings-directive>.

jež Evropská unie stanovuje pro podíl energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie.⁸

Energetickou náročnost mají obecně nejvyšší historické budovy, neboť ty byly provedeny způsobem odpovídajícím době svého vzniku, kdy úspory energií nebyly natolik významným kritériem jako dnes. Tlak na snižování energetické náročnosti směřuje zejména vůči existující zástavbě (kam řadíme i zástavbu historickou), přičemž instalace fotovoltaické elektrárny může představovat jeden ze způsobů (vedle renovací), jak na tento tlak reagovat. A že potenciál výroby elektřiny na střechách historických budov je velký, plyne i z faktu, že 22 % zástavby k bydlení v České republice bylo postaveno před rokem 1945.⁹

Nicméně mnohá historická zástavba v České republice (a v některých případech i ta moderní) je předmětem památkové ochrany. Vysoká koncentrace kulturních památek je obecně evropské specifikum; pokud bychom měli situaci v České republice prezentovat v číslech, potom z celkového počtu 608 měst,¹⁰ která se v České republice nachází, jich hned 294¹¹ spadá pod určitou formu plošné památkové ochrany. Za takové situace je pravděpodobnost, že se zájmy stavebníka-vlastníka nemovitosti střetnou se zájmy památkové ochrany, poměrně vysoká.

Leckterý vlastník nemovitosti se může ptát, jak mohou fotovoltaické panely na střeše budov snížit hodnotu architektonického dědictví. Na toto odpovídá metodické vyjádření Národního památkového ústavu¹² (ke kterému se později ještě vrátíme), podle kterého může být hodnota území snížena i tehdy, pokud jsou degradovány pohledy na památkově chráněný statek či pohledy z chráněného statku do jeho prostředí. Specifickým typem pohledů na památkově chráněný statek jsou pohledy letecké, přičemž památková ochrana nabádá, aby v hodnotných územích byly střechy ve stejném tvaru a barevném provedení, pro což se ustálil výraz „střešní krajina“. Nevhodně situovaná či konstrukčně provedená fotovoltaická elektrárna je však způsobila tyto panoramatické pohledy a střešní krajinu narušit, a to (často k překvapení vlastníků) i v územích podle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Co se týče povolovacího režimu záměrů fotovoltaických elektráren umístěvaných na střechy budov, zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon (dále jen „Stavební zákon“), chápe stavbu fotovoltaické elektrárny s celkovým instalovaným výkonem do 50 kW (kam bude spadat drtivá většina fotovoltaických elektráren realizovaných na střechách

⁸ Cíl Evropské unie je 32 % v roce 2030 podle čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

⁹ NOVÁK, E. – VČELÁK, J. *Building Integrated Photovoltaics (BIPV) in Line with Historic Buildings and Their Heritage Protection* [online]. IOP Conf. Series: Earth and environmental science, 290. Bristol: IOP Publishing, 2019 [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: https://web.archive.org/web/20220126150310id_/https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1755-1315/290/1/012157/pdf.

¹⁰ Blíže popsáno v textu Počet stotisícových měst v Česku se snížil. In: *Český statistický úřad* [online]. 2. 9. 2022 [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-stotisicovych-mest-v-cesku-se-snizil>.

¹¹ Blíže popsáno v textu Památkově chráněná území. In: *Národní památkový ústav* [online]. [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: <https://www.npu.cz/cs/pamatkova-pece/pamatkovy-fond/pamatkove-chronena-uzemi>.

¹² Metodické vyjádření Národního památkového ústavu s názvem *Fotovoltaické systémy a památková péče* [online]. Národní památkový ústav, 2022 [cit. 2023-08-28]. Dostupné na: <https://www.npu.cz/portal/o-nas/npu-a-pamatkova-pece/npu-jako-institute/hlavni-temata-sezony/2022/fotovoltaika/fotovoltaika-v-pp---upraveno-23.pdf>.

budov) jako drobnou stavbu podle odstavce 1 písm. a) bodu 25 Přílohy č. 1 ke Stavebnímu zákonu, k jejíž realizaci nevyžaduje povolení.¹³ To má dopad i na formu správního aktu, který vydává orgán státní památkové péče – poněvadž ve většině případů nebude vydáno povolení podle Stavebního zákona, orgán státní památkové péče se nebude vyjadřovat formou závazného stanoviska, ale vydá samostatné rozhodnutí podle § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

Jak vyplývá z dohledané judikatury správních soudů,¹⁴ ještě v nedávné minulosti byl postoj orgánů státní památkové péče v převažující míře takový, že ochrana památkově chráněných hodnot má přednost před dalšími, zejména soukromými zájmy spojenými s vlastnictvím nemovitých věcí a vůlí jejich vlastníků upravit si nemovitost podle svých potřeb. V praxi to znamenalo, že v památkově chráněných územích byly záměry fotovoltaiky prakticky vyloučeny z realizace jako *a priori* ingerující do památkové ochrany. Správní soudy však opakovaně vyzývaly orgány státní památkové péče k méně rigidnímu přístupu a k zohledňování dalších zájmů a hodnot, které v konkrétních případech byly přítomné – památná je zejména právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 43/2009-52: „*Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení, nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.*“

V podobném duchu se vyjádřil i Ústavní soud,¹⁵ když řešil přiměřenost plošného zákazu fotovoltaických elektráren v zastavěném území a na zastavitelných plochách v řešeném území. Konstatoval, že zákaz v územním plánu, který znemožňuje instalaci solárních panelů paušálně, ačkoliv v individuálních případech lze dosáhnout stavu, kdy vyjma leteckých pohledů nejsou solární panely na střechách budov viditelné, je velmi silným zásahem do práva na rozvoj obce a potažmo i do práv vlastníků nemovitostí nacházejících se v řešeném území, a musí být proto velmi dobře odůvodněn z hlediska vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti.

Pokládá se otázka, zda se (sic věcně omezená) vyvratitelná domněnka o převažujícím veřejném zájmu realizace záměrů výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, která plyne z nařízení Rady (EU) 2022/2577 (platnost ke 30. 12. 2022), dokázala propsat do judikatury správních soudů týkající se památkové ochrany. Z judikátů, které Zídek¹⁶ uvádí ve svém příspěvku, byla po 30. 12. 2022 vydána pouze dvě rozhodnutí¹⁷ obsahově se dotýkající poměrování zájmů, nicméně závěry o převažujícím veřejném zájmu na výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů energie z nich neplynou. Obě rozhodnutí akcentují povinnost orgánů státní památkové péče dostát požadavkům na

¹³ Ke dni přípravy článku je doposud účinný stavební zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, který však přistupuje k úpravě institutů stavebního práva obdobným způsobem viz § 79 odst. 2 písm. v) ve spoj. s § 103 odst. 1 písm. a).

¹⁴ Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 43/2009-52 nebo 7 As 188/2012-25; z novějších judikátů rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 55 A 47/2022-32.

¹⁵ Nález sp. zn. III. ÚS 709/2019 z 12. května 2020.

¹⁶ ZÍDEK, M. Judikatura ke střetu památkové péče a fotovoltaiky. In: *Z+i* [online]. 21. 4. 2023 [cit. 2023-08-26]. Dostupné na: <https://zpravy.ckait.cz/vydani/2023-02/judikatura-ke-stretu-pamatkove-pece-a-fotovoltaiky/>.

¹⁷ Rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 60/2022 a rozhodnutí Krajského soudu v Brně č. j. 55 A 23/2022-103.

poměřování veřejných zájmů a šetření vlastnického práva vlastníků nemovitostí. Rozhodnutí č. j. 30 A 60/2022 dokonce dalo za pravdu žalovanému (potažmo orgánu státní památkové péče), neboť zamítavý výrok rozhodnutí vydaného dle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, byl dle názoru krajského soudu výsledkem řádně provedeného testu proporcionality.

V každém případě platí, že uvedená rozhodnutí správních soudů a Ústavního soudu již začala prosvítat do státní památkové péče, jak vyplývá z aktuálního metodického vyjádření Národního památkového ústavu s názvem „*Fotovoltaické systémy a památková péče*“. Jedná se sice „pouze“ o formálně nezávazný odborný podklad (nikoliv o metodiku závaznou uvnitř státní památkové péče), nicméně lze důvodně předpokládat,¹⁸ že orgány státní památkové péče jej budou následovat.

„Řešení klimatické krize nesmí přivodit krizi kulturního dědictví“,¹⁹ taková je vůdčí myšlenka uvedeného metodického vyjádření. Nejde o to zabránit výstavbě fotovoltaických elektráren v památkově chráněných územích, jako spíše eliminovat situace, kdy by památkově chráněné hodnoty v území měly utrpět výraznou újmu v důsledku rozvoje fotovoltaiky. Tato specifická prevenční povinnost vyplývá již z mezinárodních smluv, ke kterým Česká republika přistoupila – jmenovitě z čl. 4 Úmluvy o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví nebo z čl. 11 Úmluvy o architektonickém dědictví Evropy.

Metodické vyjádření např. vyzývá k diferenciovanému přístupu k fotovoltaice na střechách budov v návaznosti na to, v jakém režimu památkové ochrany se daný stavební objekt nachází.²⁰ Striktní přístup ohledně umístování fotovoltaických panelů nadále Národní památkový ústav zastává v případě kulturních památek a památkových rezervací, kdy je takový zásah obecně nežádoucí a má být spíše výjimečný. U památkových zón a ochranných pásem však orgány státní památkové péče mají být benevolentnější i vzhledem k menší míře památkově chráněných hodnot vyskytujících se v těchto územích. Vzhled stavby a panoramatické pohledy z a na ni nicméně stále hrají významnou roli, jak dokládá závěrečná část metodického vyjádření uvádějící příklady vhodného a nevhodného řešení instalace fotovoltaických panelů na různé typy střech.

Můžeme tedy shrnout, že praxe orgánů státní památkové péče i pod vlivem recentní judikatury směřuje k více individuálnímu posuzování záměrů fotovoltaických elektráren na střechách budov s ohledem na existující hodnoty památkové ochrany v území a míru jejich dotčení jinými veřejnými (a soukromoprávními) zájmy s důrazem na poměřování těchto zájmů – což je obecně dobrá zpráva pro rozvoj fotovoltaiky na střechách budov vzhledem k faktu, že významná část budov nacházejících se v České republice se nachází v územích chráněných podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

¹⁸ Orgány státní památkové péče jsou povinny si vyžádat písemné vyjádření odborné organizace státní památkové péče dle § 14 odst. 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

¹⁹ *Fotovoltaické systémy a památková péče*, s. 3.

²⁰ Tamtéž, s. 6–9.

3. FOTOVOLTAICKÁ ELEKTRÁRNA NA ZEMĚDĚLSKÉ PŮDĚ A OCHRANA ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU

ZOZPF obsahuje poměrně výraznou regulaci jakéhokoli nezemědělského využití zemědělské půdy, tedy i realizace záměrů fotovoltaických elektráren na zemědělské půdě. Tuto přísnost je však nutno vnímat v kontextu ochrany zemědělské půdy, kdy této regulaci navzdory lze pozorovat pokles kvality zemědělských půd v České republice,²¹ jakož i dlouhodobý úbytek plošného rozsahu ZPF dle ročenky Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního.²² Závěry o poklesu kvality zemědělské půdy, vyjádřené již v roce 2010, stále zůstávají aktuální, neboť v současné době lze pozorovat rostoucí negativní dopady probíhající změny klimatu. Její hlavní projevy, jako například dlouhodobé sucha, extrémní teploty a vítr, byly též identifikovány jako významné degradační faktory zemědělské půdy.²³ U těchto faktorů lze zároveň pozorovat, že v průběhu času nabývají na dynamičnosti, intenzita vlivů působících negativně na kvalitativní stav zemědělské krajiny tedy v čase dlouhodobě narůstá. Výstavba fotovoltaické elektrárny je zpravidla spojena nejen se ztrátou produkčních funkcí dotčené zemědělské půdy, ale též mimoprodukčních funkcí, kdy míra této ztráty závisí na technickém řešení záměru.

V ekologických souvislostech představuje zemědělská půda životní prostředí mnoha druhů rostlin a živočichů (mj. i půdních organismů). Pohledem ekosystémových služeb poskytovaných zemědělskou půdou platí, a to zejména ve vazbě na probíhající změnu klimatu a s tím spojené problémy se suchem a povodněmi, že: „*Půda je prostorem pro retenci a akumulaci vody a napomáhá i jejímu koloběhu v přírodě. Pohlcuje sluneční energii, ukládá se v ní uhlík, je zásobárnou nerostů a minerálů.*“²⁴ Pro svůj význam a nenahraditelnost (ve vztahu k délce lidského života půda představuje neobnovitelný přírodní zdroj) je potřebné chránit půdu před zdroji jejího ohrožení, které mají původ v lidské činnosti, a to jak na kvalitativní, tak i kvantitativní úrovni.²⁵

S ohledem na uvedené ochrana zemědělské půdy představuje veřejný zájem, přičemž tento přístup se propsal do celé řady strategických dokumentů, byť zároveň v těchto dokumentech mohou být stanoveny cíle, jejichž realizace vyžaduje nezemědělské využití zemědělské půdy. Z nejzásadnějších strategických dokumentů týkajících se dané problematiky lze jmenovat Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR,²⁶

²¹ VOPRAVIL, J. – VRABCOVÁ, T. – KHEL, T. – NOVOTNÝ, I. – BANÝROVÁ, J. Vývoj a degradace půd v podmínkách očekávaných změn klimatu. In: ROŽNOVSKÝ, J. – LITSCHMANN, T. (eds.). *Voda v krajině: sborník příspěvků z konference, Lednice 31. 5. – 1. 6. 2010*. Praha: Ministerstvo zemědělství, Celostátní síť pro venkov, 2010, s. 23–30.

²² Blíže viz Souhrnné přehledy o půdním fondu z údajů katastru nemovitostí České republiky In: *ČÚZK* [online]. [cit. 2023-08-27]. Dostupné na: <https://www.cuzk.cz/Periodika-a-publikace/Statisticke-udaje/Souhrne-prehledy-pudniho-fondu.aspx>.

²³ Blíže viz Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2023-08-27]. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie.

²⁴ DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí. 2. část, (zvláštní)*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2008, s. 118.

²⁵ TKÁČIKOVÁ, J. – VOMÁČKA, V. – ŽIDEK, D. *Půda v právních vztazích: aktuální otázky*. Brno: Masarykova univerzita, 2020.

²⁶ Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR, První aktualizace strategie pro období 2021–2030 byla schválena usnesením Vlády ČR č. 785 ze dne 13. září 2021.

Národní akční plán adaptace na změnu klimatu,²⁷ Státní politiku životního prostředí ČR,²⁸ Státní program ochrany přírody a krajiny,²⁹ Strategii ochrany biologické rozmanitosti³⁰ či Strategii EU pro přizpůsobení se změně klimatu.³¹

Tyto dokumenty v souhrnu zdůrazňují roli ochrany zemědělské půdy v rámci celkového přístupu k ochraně životního prostředí, přičemž se zpravidla shodují na potřebě snižování úbytků zemědělské půdy a zároveň vybízejí ke zvýšení ochrany půdy před působením degradačním faktorů, a to zejména ve vazbě na dopady probíhající změny klimatu. V tomto kontextu Franková³² poukazuje na skutečnost, že minimalizace záborů půdy je sama o sobě opatřením k adaptaci na změnu klimatu.

Zároveň je třeba podotknout, že řada výše uvedených dokumentů taktéž určuje jako cíl podporu obnovitelných zdrojů energie, mezi které řadíme i fotovoltaické elektrárny. Realizace těchto elektráren však mnohdy probíhá na zemědělské půdě (viz výše uvedená statistika), což lze považovat za určitý konflikt strategických cílů, neboť na jedné straně se má minimalizovat zábor zemědělské půdy, ale na straně druhé má být podporován rozvoj obnovitelných zdrojů energie. Ačkoliv je výroba elektřiny z fotovoltaických elektráren přínosná pro ochranu klimatu a širěji ochranu životního prostředí, koliduje s ochranou ZPF jakožto další složky životního prostředí v případě, kdy má být realizována na zemědělské půdě.

Uvedený konflikt veřejných zájmů plynoucích z ochrany životního prostředí je vyhodnocován v rámci řízení podle Stavebního zákona, neboť konvenční fotovoltaická elektrárna realizovaná na zemědělské půdě představuje stavební záměr ve smyslu Stavebního zákona, jehož realizace je podmíněna vydáním povolení. Od účinnosti Stavebního zákona a změnového zákona k němu a zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, a změnového zákona k němu však již orgán ochrany ZPF nevydává samostatné závazné stanovisko, ale je vydáváno jednotné environmentální stanovisko, které integruje i dosud samostatně vydávaný souhlas či nesouhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF.

Plošná ochrana zemědělského půdního fondu v České republice je fakticky postavena na systému bonitovaných půdně ekologických jednotek (dále jen „BPEJ“). BPEJ je tvořena pětimístným kódem,³³ jehož význam přibližuje vyhláška č. 227/1998 Sb., o charakteristice bonitovaných půdně ekologických jednotek a postupu pro jejich vedení a aktualizaci. Systém BPEJ vznikl v 70. letech 20. století a je založen na tehdejších

²⁷ Národní akční plán adaptace na změnu klimatu, první aktualizace akčního plánu pro období 2021–2025 byla schválena usnesením Vlády ČR č. 785 ze dne 13. září 2021.

²⁸ Státní politika životního prostředí ČR, byla schválena usnesením Vlády ČR č. 21 dne 11. ledna 2021.

²⁹ Státní program ochrany přírody a krajiny České republiky pro období 2020–2025, byl schválen usnesením Vlády ČR č. 360 ze dne 1. dubna 2020

³⁰ Strategie ochrany biologické rozmanitosti České republiky pro období 2016–2025, byla schválena usnesením Vlády ČR č. 193 ze dne 9. března 2016.

³¹ Strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu, Hlavní cíle Strategie byly schváleny ministry v rámci závěrů Rady EU pro životní prostředí dne 18. června 2013.

³² FRANKOVÁ, M. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, Vol. LXV, č. 3, s. 35–44.

³³ Kód tvoří hodnoty přiřazené pro kód klimatického regionu (X.XX.XX), kód hlavní půdní jednotky (X.XX.XX), sdružený kód sklonitosti a expozice (X.XX.XX) a též sdružený kód skeletovitosti a hloubky půdy (X.XX.XX).

přístupu k zemědělské půdě jakožto výrobnímu prostředku umožňujícímu zemědělskou produkci. Bonitace ZPF byla prováděna s cílem ocenění a vyhodnocení absolutní i relevantní produkční schopnosti zemědělských půd.

Vymezení BPEJ na základě jednotného klasifikačního systému bonitace má celostátní charakter, BPEJ s jejich agroekologickou i ekonomickou charakteristikou tvoří podklad pro právní předpisy a opatření příslušných orgánů.³⁴ S ohledem na to kód BPEJ neobsahuje dílčí část kódů reflektující hodnotu mimoprodukčních funkcí zemědělské půdy, neboť tento systém je primárně určen pro hodnocení produkční schopnosti zemědělských půd. Pro potřeby posouzení kvality zemědělské půdy jsou kódy BPEJ zařazeny do příslušné třídy ochrany dle vyhlášky č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany, přičemž tyto třídy ochrany vyjadřují potenciální hodnotu zemědělské půdy pro zemědělskou produkci. Do I. třídy ochrany dle BPEJ jsou tak zahrnuty produkčně nejcennější půdy, naopak do V. třídy ochrany dle BPEJ jsou zahrnuty půdy, které mají jen omezený produkční potenciál.

Stran agendy ochrany ZPF se v případě navrhovaného záměru fotovoltaické elektrárny posuzuje naplnění zásad plošné ochrany ZPF dle ustanovení § 4 ZOZPF, přičemž pouze v případě shledaného souladu posuzovaného záměru s těmito zásadami může orgán udělit souhlasné stanovisko.

Tyto zásady jsou základem posuzování též ve fázi návrhu rozvojové lokality při přípravě územně plánovací dokumentace, jejich aplikace je nicméně spojena s významně odlišnou podrobností dokumentace, neboť ve fázi návrhu rozvojové lokality je daná lokalita nahlížena optikou navržených limitů rozvoje (regulativ plochy, plošný rozsah a prostorové umístění v území), při posuzování žádosti o odnětí zemědělské půdy ze ZPF je naopak záměr (a jeho konkrétní technické řešení) již znám.³⁵ Pohledem správní praxe je udělení souhlasu s odnětím zemědělské půdy spjato zejména s prokázáním neexistence vhodné nezemědělské půdy umožňující realizaci záměru, prokázáním nezbytnosti odnětí zemědělské půdy za účelem realizace záměru a rovněž toho, že záměr nelze realizovat na méně kvalitní půdě a zároveň že dochází k odnětí pouze nejnútnejší výměry, k tomu blíže následující text.

Ze ZOZPF plyne, že pro nezemědělské účely je nutno přednostně využít zejména nezemědělskou půdu. Subjekt zvažující realizaci záměru fotovoltaické elektrárny je tedy nucen provést vyhodnocení, zda se v řešeném území nenachází takové zákonem preferované plochy (v případě plošně rozsáhlých záměrů se jedná zejména o existenci brownfieldů), které by umožňovaly realizaci tohoto záměru. Zároveň je nutno zohlednit předpokládané dopady záměru, které budou významně odlišné u záměrů o plošném rozsahu nižších jednotek ha, či u záměrů, které mají plošný rozsah vyšší desítky ha. Zatímco v prvním případě se jako vhodné jeví vyhodnocení existence ploch nezemědělské půdy spíše na území jedné obce (jejíž území je dotčené záměrem), v druhém přípa-

³⁴ CHLUBNA, L. – NOVOTNÝ, I. *Využití dat BPEJ (HPKJ) při výpočtu potenciálu biomasy hospodářských plodin v aplikaci RESTEP* [online]. Ostrava: GIS Ostrava, 2014 [cit. 2023-08-25]. Dostupné na: http://gisak.vsb.cz/GIS_Ostrava/GIS_Ova_2014/sbornik/papers/gis2014523c77342ee31.pdf.

³⁵ Plyne mj. i z Metodického sdělení odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP k ustanovení § 9 odst. 8 ZOZPF ve vztahu k platné územně plánovací dokumentaci (*Věstník Ministerstva životního prostředí* [online]. 2021, roč. XXI, částka 5, č. j. MZP/2021/130/659 [cit. 2023-08-31]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_srpen_2021-210803.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik_srpen_2021-210803.pdf)).

dě bude vhodnější vyhodnotit existenci využitelných nezemědělských ploch na území okresu, popř. kraje. Vyhodnocení existence vhodných nezemědělských půd je činnost, která jde ve prospěch samotného subjektu, neboť realizace záměru na nezemědělské půdě není zatížena platbou odvodů za odnětí zemědělské půdy.

Výše uvedené je úzce spojené s prokázáním nutnosti odnětí zemědělské půdy za účelem realizace fotovoltaické elektrárny. Prokazování musí být vždy provedeno ve vazbě na navrhovaný záměr fotovoltaické elektrárny (respektive na konkrétní charakteristiky záměru) a zemědělskou půdu dotčenou tímto záměrem, přičemž subjekt musí jednoznačně vysvětlit, proč musí dojít k odnětí navrhované výměry zemědělské půdy. Cílem této argumentace má být závěr orgánu ochrany ZPF, že záměr fotovoltaické elektrárny nelze v daných parametrech realizovat na jiné vhodnější ploše, a zároveň, že se jedná o situaci, kdy převažuje zájem na realizaci daného záměru nad veřejným zájmem na ochraně zemědělské půdy.

ZOZPF dále stanovuje prioritizaci, podle které by v řešeném území měly být pro nezemědělskou činnost přednostně využívány zemědělské půdy nižší kvality. Tato podmínka představuje významnou překážku v případě záměrů fotovoltaických elektráren vyžadujících odnětí nejkvalitnější zemědělské půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany dle BPEJ, přičemž v těchto případech jsou nároky na prokázání nezbytnosti odnětí zemědělské půdy poměrně vysoké.³⁶ Navíc se uplatní § 4 odst. 3 ZOZPF, který vyžaduje, aby k odnětí takto kvalitních půd nastalo pouze v případě, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje³⁷ nad veřejným zájmem ochrany ZPF.³⁸ To značně komplikuje výstavbu fotovoltaických elektráren v mnohých vhodných lokalitách, např. na Jižní Moravě, kde se nacházejí jedny z nejpříznivějších podmínek z hlediska oslunění,³⁹ a kde jsou zároveň velmi významně zastoupeny půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany dle BPEJ.⁴⁰

Do dané problematiky dále vstupuje Modernizační fond, který v obecném programovém dokumentu⁴¹ stanovuje podmínky dotační podpory fotovoltaických elektráren, přičemž tato podpora může být udělena pouze pro záměry vymezené na půdách III., IV. a V. třídy ochrany dle BPEJ. Tyto cíle jsou v souladu se základním účelem fondu,

³⁶ Mímoto připravovaná novela ZOZPF pracuje s určitou formou zákazu realizace fotovoltaických elektráren na zemědělské půdě I. a II. třídy ochrany (Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. In: *odok* [online]. [cit. 2023-08-31]. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCNPDHVR5/>).

³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 41/2015 Sb., který do ZOZPF vnesl ustanovení o převažujícím veřejném zájmu, uvádí velmi podstatnou informaci – že intenzita veřejného zájmu může v čase a v měnících se společenských podmínkách a potřebách kolísat. Poměrování veřejných zájmů provedené dnes nemusí tedy nutně korespondovat s výsledky, které by přineslo poměrování veřejných zájmů u téhož záměru ve stejném místě dejme tomu za 10 let.

³⁸ Uplatnitelnost tohoto ustanovení na realizační fázi územního plánování je sice podstatně omezeno § 9 odst. 5 ZOZPF, nicméně vyloučeno není.

³⁹ Blíže viz vyhodnocení solárních map: Solar resource maps of Czech Republic. In: *SOLARGIS* [online]. [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: <https://solargis.com/maps-and-gis-data/download/czech-republic>.

⁴⁰ Blíže viz dokument: Ministerstvo životního prostředí. *Vyhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny* [online]. [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2018/\\$FILE/SOTPR_Vestnik_priloha2_zari_181002.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2018/$FILE/SOTPR_Vestnik_priloha2_zari_181002.pdf).

⁴¹ Blíže viz *Obecný programový dokument pro implementaci Modernizačního fondu v České republice* [online]. Praha: Státní fond životního prostředí ČR, 2021 [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/modernizacni_fond/\\$FILE/OPTNE-PDMdf-20210125.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/modernizacni_fond/$FILE/OPTNE-PDMdf-20210125.pdf).

kterým je v období let 2021 až 2030 podpořit investice do modernizace energetických soustav a zlepšení energetické účinnosti.⁴² Zároveň je nutno zohlednit metodický výklad zveřejněný ve věstníku Ministerstva životního prostředí v září 2022,⁴³ který na straně 18 uvádí, že „[d]o III. třídy ochrany jsou sloučeny půdy v jednotlivých klimatických regionech s průměrnou produkční schopností a středním stupněm ochrany, které jsou eventuálně využitelné i pro výstavbu“, s tím, že klíčové je zde slovo „eventuálně“, tedy že obecně je pro nezemědělské využití lze využít, nepředstavuje to ovšem závěr o automatickém udělení souhlasu stran příslušného orgánu.

ZOZPF dále v ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) specifikuje, že je potřeba, aby plocha zemědělské půdy navržená k odnětí byla přiměřená k navrženému záměru, a zároveň že je nutno přednostně udělovat souhlas s dočasným odnětím půdy. Co se týče první věty, tak zpravidla příslušný subjekt sám navrhuje k odnětí pouze zcela nezbytnou plochu zemědělské půdy, protože jej k tomu motivuje povinnost platit odvody za odnětí zemědělské půdy ze ZPF.

Záměr fotovoltaické elektrárny svou charakteristikou umožňuje následnou zemědělskou rekultivaci, s ohledem na to by žadatel měl primárně požadovat souhlas s dočasným odnětím zemědělské půdy.⁴⁴ Tato dočasná charakteristika vychází ze životnosti fotovoltaických panelů, která se v průměru pohybuje okolo 25 let,⁴⁵ ale i technického řešení (bez ohledu na níže uvedenou variantu konstrukce a) či b), nezpevněné plochy zpravidla tvoří většinou plochu záměru fotovoltaické elektrárny), které umožňuje relativně bezproblémové odstranění stavby – zejména se jedná o nosné konstrukce panelů a inženýrské sítě na ploše. Pro dočasné odnětí hovoří i ekonomický zájem subjektu zvažujícího realizaci fotovoltaické elektrárny na zemědělské půdě, neboť za dočasně odňatou zemědělskou půdu se platí roční odvod pouze ve výši 1 % z celkově vyčíslených odvodů.

Pro lepší názornost uvedeme jako příklad dvě různé typové konstrukce fotovoltaické elektrárny:

a) Konstrukce tvoří liniové pásy na pozemku, mezi kterými se nachází manipulační prostor s travním porostem. Na ploše je prováděn takový management, aby travní porost neměl negativní vliv na fotovoltaické panely. V tomto případě lze předpokládat poměrně omezený negativní vliv na zemědělskou půdu jakožto funkční celek. Převážná část dotčené zemědělské půdy zůstane zatravněná, v důsledku čehož na ploše zůstanou zachovány některé mimoprodukční funkce, které půda poskytuje.

⁴² Blíže viz shrnutí základních informací o fondu (Modernizační fond. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: https://www.mzp.cz/cz/modernizacni_fond).

⁴³ Blíže viz Společný metodický výklad odboru adaptace krajiny na klimatickou změnu a odboru legislativního orgánům ochrany zemědělského půdního fondu k některým ustanovením zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. *Věstník Ministerstva životního prostředí* [online]. 2022, roč. XXXII, částka 6, č. j. MZP/2022/050/467, s. 18 [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2022/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_zari-20220923.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2022/$FILE/SOTPR-Vestnik_zari-20220923.pdf).

⁴⁴ Což plyne mj. i ze Společného metodického výkladu odboru adaptace krajiny na klimatickou změnu a odboru legislativního orgánům ochrany zemědělského půdního fondu.

⁴⁵ CHOWDHURY, S. – RAHMAN, K. – CHOWDHURY, T. a kol. An overview of solar photovoltaic panels' end-of-life material recycling. *Energy strategy reviews* [online]. 2020, Vol. 27, s. 100431 [cit. 2023-08-25]. Dostupné na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211467X19301245>.

b) Konstrukce tvoří souvislou plochu, mezi jednotlivými panely je minimální až žádný odstup, aby se ekonomicky maximálně využila daná plocha. V tomto případě lze oprávněně očekávat významný negativní vliv na ekosystémové služby poskytované zemědělskou půdou. Zákryt půdy představuje faktor vedoucí k poškození biologických, chemických i fyzikálních vlastností půdy, což představuje významný negativní vliv na mimoprodukční funkce, které půda poskytuje zemědělské krajině.

Dle zvolené varianty technického řešení fotovoltaické elektrárny se tudíž liší dopady na mimoprodukční funkce v území. Vzhledem k tomu, že ZOZPF přikazuje minimalizovat negativní vlivy na hydrologické a odtokové poměry v území, lze konstatovat, že varianta a) je blíže souladu se zásadami plošné ochrany ZPF a jedná se tudíž o variantu, která představuje menší „třecí“ plochu při posuzování ze strany orgánu ochrany ZPF.

Ještě o krok dál oproti variantě a) jde úprava agrovoltaické výroby elektřiny, která se připravuje v souvislosti s novelizací ZOZPF.⁴⁶ Jedná se o určité smíření veřejného zájmu na ochranu ZPF a veřejného zájmu na realizaci výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů, poněvadž navrhovaná úprava předpokládá pokračující zemědělské využití plochy agrovoltaické výroby elektřiny (což znamená, že plocha takové výroby se nebude odnímat ze ZPF) s tím, že část jejího území bude vyhrazena pro energetické využití. Agrovoltaika nicméně představuje poměrně málo vyzkoušený koncept, a proto jak naznačuje důvodová zpráva⁴⁷ k novele ZOZPF, budoucí prováděcí právní předpis specifikující technické řešení agrovoltaické výroby elektřiny má být restriktivní co do kultur dle nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užitelských vztahů, na kterých lze agrovoltaickou výrobu elektřiny realizovat.

Závěrem můžeme shrnout, že ochrana zemědělské půdy ve vazbě na realizaci záměru fotovoltaické elektrárny je založena na individuálním posouzení navrhovaného záměru prostřednictvím správní úvahy příslušného správního orgánu. Dlouhodobá praxe orgánů ochrany ZPF sice směřuje k minimalizaci záborů zemědělské půdy, ve prospěch fotovoltaických elektráren nicméně hovoří fakt, že se jedná primárně o záměry dočasného odnětí s povinností následné rekultivace, které jsou v posledních letech zpravidla vymezovány mimo nejvyšší kvalitu půdy ve vazbě na podmínky dotační podpory stran Modernizačního fondu.

4. FOTOVOLTAICKÁ ELEKTRÁRNA NA ZEMĚDĚLSKÉ PŮDĚ A OCHRANA KRAJINNÉHO RÁZU

Už od neolitické revoluce je středoevropská krajina formována zemědělstvím, ať už přímými zemědělskými aktivitami směřujícími k vytvoření ploch zemědělské půdy, či výstavbou lidských obydlí, jejichž existence je nezbytnou podmínkou usdelého zemědělského života. Zachovala se nám tak krajina kulturní, která sice plně

⁴⁶ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Důvodová zpráva. In: *odok* [online]. [cit. 2023-08-27]. Dostupné na: <https://odok.cz/portal/veklep/material/ALBSCNPDHVRS/>.

neodpovídá přirozenému stavu co do skladby přírodních stanovišť, přesto však vykazuje nemalé estetické a krajinářské hodnoty. Od pradávna se zde prolínají a vzájemně ovlivňují přírodní a kulturní prvky⁴⁸ a výsledkem je krajina, kde vedle sebe existují plochy zemědělsky obhospodařované, plochy přírodě blízké a do nich zakomponované prvky lidské architektury (např. rozptýlená sakrální architektura) a která svou fotogeničností snese jen málo srovnání – jako příklad za všechny uveďme oblast Moravského Toskánska.

Jak uvádí preambule k Úmluvě Rady Evropy o krajině z roku 2000, krajina (a tedy i zemědělská krajina) „hraje významnou úlohu z hlediska veřejného zájmu v oblasti kultury, ekologie, životního prostředí a v sociální oblasti a představuje zdroj příznivý pro hospodářskou činnost“. Z těchto důvodů by krajina měla být chráněna před záměry, které narušují hodnoty přítomné v daném území. Zda je tato ochrana absolutní a jakým způsobem se realizuje v kontextu České republiky, si ukážeme v následujícím textu.

Fotovoltaická elektrárna realizovaná na zemědělské půdě patří k těm záměrům, které téměř vždy narušují estetické a přírodní hodnoty zemědělské krajiny. Fotovoltaická elektrárna sice není vertikálně výrazná jako větrná elektrárna, to však kompenzuje svým plošným rozsahem. Zejména v případě, kdy konstrukce elektrárny tvoří souvislou plochu s minimálními rozestupy mezi panely, jsou tyto plochy opticky jednodušší a špatně zapadají do krajiny z důvodu odlesků, a proto může mít nevhodná volba lokace pro umístění fotovoltaické elektrárny (na krajinných dominantách, případně i v údolích) dopad na kvalitu pohledů na tyto dominanty či výhledů z nich.⁴⁹

V případě koncepční fáze územního plánování zde, podobně jako u památkové ochrany, vyvstává otázka, zda lze s ohledem na ochranu krajinného rázu stanovit plošná omezení či zákazy pro realizaci fotovoltaiky. Obecně, estetiku území přímo či nepřímo zmiňují cíle a úkoly územního plánování podle § 38 a 39 Stavebního zákona a je tak jedním z mnoha kritérií, která vstupují do hry v případě tvorby územně plánovací dokumentace. Pokud tedy v očích pořizovatele územně plánovací dokumentace ochrana krajinného rázu převáží nad ostatními posuzovanými zájmy, je teoreticky možné daný zákaz do územně plánovací dokumentace vložit.⁵⁰

České správní soudy se však k plošným zákazům z důvodu ochrany krajinného rázu staví dosti rezervovaně. Opakovaně⁵¹ přezkoumávaly zákonitost zásad územního rozvoje, které podstatně omezovaly nebo rovnou vyloučily možnost výstavby větrných elektráren – což je typově obdobný záměr k fotovoltaickým elektrárnám. Vedle často se vyskytujícího argumentu, že uvedené představuje významný zásah do práv vlastníků pozemků, neboť je jim bráněno ve zhodnocování těchto pozemků, těmito judikáty pro-

⁴⁸ DAMOHORSKÝ, M. – STEJSKAL, V. a kol. *Ochrana světového kulturního přírodního dědictví UNESCO v středoevropském právním kontextu: kolektivní monografie*. Beroun: Eva Rozkotová, 2012, s. 34.

⁴⁹ Metodický návod MŽP: Výhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny. *Věstník Ministerstva životního prostředí* [online]. 2018, roč. XXVIII, částka 6, č. j. MZP/2018/130/682, s. 34 a 35 [cit. 2023-08-27]. Dostupné na: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2018/\\$FILE/SOTPR_Vestnik_zari_181002.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/vestnik_mzp_2018/$FILE/SOTPR_Vestnik_zari_181002.pdf).

⁵⁰ VOMÁČKA, V. Judikatura NSS: Ochrana krajinného rázu. *Soudní rozhledy* [online]. 2013, roč. 19, č. 11–12, s. 385 [cit. 2023-02-18]. Dostupné na: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembgrnpxg4s7geyv6mjsl5zv6mzygu&groupIndex=15&rowIndex=0&refSource=search>.

⁵¹ Namátkou rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 5/2010-48 ze dne 15. září 2010 nebo č. j. 7 Ao 2/2011-127 ze dne 16. června 2011; nejnověji č. j. 1 As 301/2021-156 ze dne 20. července 2023.

stupuje ještě jedna myšlenka, a to, že pokud zásady územního rozvoje plošně zakážou záměry větrných elektráren, současně tím říkají, že na území celého kraje neexistuje plocha, která by byla vhodná (s ohledem na krajinný ráz a další chráněné přírodní hodnoty) pro tento typ záměrů.

Vzhledem k rozloze krajů je však takové tvrzení absurdní, protože jejich území není homogenní co do charakteru krajiny a míry přírodních hodnot zde přítomných; v důsledku toho je zásah do práv vlastníků pozemků představovaný zákazem instalace větrných elektráren na území kraje nezbytně nepřiměřený. Případné plošné zákazy fotovoltaických elektráren obsažené v zásadách územního rozvoje by, viděno touto optikou, jen s obtížemi obhájily svou existenci, neboť bude existovat jen málo případů, kdy by řešené území bylo natolik jednolitě, aby sneslo paušální zákaz určitého typu záměrů.⁵²

Obraťme nyní pozornost na realizační fázi územního plánování, při které orgán ochrany přírody posuzuje míru dotčení krajinného rázu konkrétním záměrem a vydává souhlas, který je integrován v jednotném environmentálním stanovisku – závazném stanovisku k povolení dle Stavebního zákona.

Prvotním předpokladem, aby orgán ochrany přírody vůbec mohl posuzovat zásah do krajinného rázu, je existence krajiny (a potažmo charakteristického krajinného rázu) ve smyslu § 3 odst. 1 písm. m) ZOPK. *A contrario*, má-li být záměr fotovoltaické elektrárny umístěn v prostředí, které vůbec nevykazuje znaky krajiny (např. vysoce urbanizované prostředí bez krajinných prvků),⁵³ orgán ochrany přírody postrádá pravomoc se k dotčení krajinného rázu vyjadřovat. K učinění si úsudku o existenci krajinného rázu v určité lokalitě může sloužit znalecký posudek analyzující estetické a krajinařské hodnoty přítomné v území.

Pokud je v konkrétním případě splněna tato první podmínka, orgán ochrany přírody může přistoupit k posuzování míry dotčení krajinného rázu. V této fázi orgán ochrany přírody zohledňuje veškeré dopady záměru, jeho účel a přínos, jakož i navržená mitigační opatření, která mají zmírnit zásah do krajinného rázu. Platí však, že je-li zásah natolik intenzivní, že neumožňuje „*zachování významných krajinných prvků, zvláště chráněných území, kulturních dominant krajiny, harmonického měřítka a vztahů v krajině*“,⁵⁴ a výrazně degraduje prvky, pro které je daná krajina charakteristická, potom nezbyvá než vydat nesouhlas.

Málokdy je však situace takto jednoznačná – že krajina je natolik nedotčená a záměr natolik invazivní, že nelze ani při uplatnění zmírňujících opatření nebo v rámci alternativ schválit. Při posuzování veřejných zájmů je zásadní mít na paměti tezi, že: „*Jedna negativní dominanta otevírá území pro další.*“⁵⁵ V územích, kde je již krajinný ráz narušen (a to např. v důsledku již instalovaných fotovoltaických elektráren), bude

⁵² Poněkud odlišná situace panuje u územních plánů, které pracují s výrazně menší plochou území, což zvyšuje pravděpodobnost výskytu plošně se vyskytujících přírodních a estetických hodnot.

⁵³ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 83/2002-65 ze dne 28. prosince 2006.

⁵⁴ Viz § 12 odst. 1 věta druhá ZOPK.

⁵⁵ VOMÁČKA, V. – KNOTEK, J. – KONEČNÁ, M. – HANÁK, J. – DIENSTBIER, F. – PRŮCHOVÁ, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, komentář k § 12 ZOPK.

argumentace orgánu ochrany přírody o dotčení krajinného rázu návrhem záměru nové fotovoltaické elektrárny poměrně obtížná.

Co se týče domněnky převažujícího veřejného zájmu na výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů, která má tendenci prozařovat i do původně nezamýšlených složek životního prostředí, historická judikatura Nejvyššího správního soudu již stála zaujmout jednoznačnou pozici v této věci. Judikát Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 63/2008-78 ze dne 17. září 2009 se zabýval posuzováním souladu záměru větrné elektrárny s krajinným rázem. Soud shledal, že obecně lze vzít v úvahu „*ekonomický přínos stavby či veřejný zájem na energetické bezpečnosti a výrobě elektrické energie z obnovitelných zdrojů, ovšem nikoliv do té míry, že by pro tyto zájmy bylo možné zcela obětovat právě zájem na zachování krajinného rázu*“. Nejvyšší správní soud zde jasně judikoval, že ochrana krajinného rázu těmto záměrům neustoupí, pokud by jejich realizace měla znamenat absolutní popření hodnot tvořících krajinný ráz.

Jak ale ukázala nejaktuálnější judikatura Nejvyššího správního soudu,⁵⁶ vhodný není ani opačný extrém, a to když zásady územního rozvoje deklarují, že v konfliktu s veřejným zájmem na výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů je převažujícím veřejným zájmem ochrana přírodních a památkových hodnot, čímž Nejvyšší správní soud navázal na svou starší judikaturu, viz text výše. Zásadní je, že Nejvyšší správní soud nadále vyžaduje důsledné a dobře odargumentované vyvažování veřejných zájmů a zájmů soukromých (byť v tomto případě v rámci přijímání územně plánovací dokumentace).

Nelze však zapomínat, že to není soud, kdo provádí posuzování zásahu do krajinného rázu, ani znalec, který se může vyjadřovat pouze k otázkám skutkovým, ale orgán ochrany přírody. Pro bližší představu o tom, jakým způsobem bude v konkrétních situacích rozhodovat, je třeba se seznámit s metodickými pokyny, jimiž je vázán. V tomto kontextu si dovoluujeme poukázat na metodický návod „Vyhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny“ vydaný Ministerstvem životního prostředí v září 2018.

Zmíněný metodický pokyn přichází s rozdělením České republiky na území vhodná pro výstavbu fotovoltaických elektráren, území spíše nevhodná a území nevhodná, přičemž jedním ze vstupů pro stanovení této klasifikace je i míra dotčení krajinného rázu. Jde však o rozdělení orientační, a jak dodává metodický pokyn, zařazení lokality do území nevhodného pro výstavbu fotovoltaických elektráren neznamená automatický nesouhlas orgánů ochrany přírody; existují však důvody, pro které je udělení souhlasu nepravděpodobné. Naproti tomu v případě umístění záměru do území spíše nevhodných je nutno počítat s omezeními a podmínkami výstavby, přičemž konečné stanovisko (souhlas/nesouhlas) se bude odvíjet od konkrétní lokality, rozsahu záměru atd. Za pozornost určitě stojí výčet prvků významných z pohledu krajinného rázu, které činí z lokality území nevhodné pro výstavbu fotovoltaických elektráren – jedná se např. o zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma, přírodní parky a dále památkově chráněná území a kulturní památky a jejich ochranná pásma.

Tato kapitola chtěla poukázat na skutečnost, že v rámci umístování fotovoltaické elektrárny na zemědělskou půdu se vedle souladu se zásadami plošné ochrany ZPF

⁵⁶ Rozhodnutí č. j. 1 As 301/2021-150 ze dne 20. července 2023.

zpravidla posuzuje též míra zásahu do krajinného rázu. Co se týče limitů, jež krajinný ráz může stanovovat, uzavřeli jsme, že plošné zákazy uložené zásadami územního rozvoje jsou málo průchozí v kontextu aktuální judikatury správních soudů. V rámci posuzování konkrétního záměru může orgán ochrany přírody vydat nesouhlas, ale spíše jako krajní řešení za situace, kdy je dotčení krajinného rázu příliš velké – a v takový okamžik již přestává hrát roli environmentální či ekonomický přínos záměru fotovoltaické elektrárny. Rámcové stanovení lokalit s koncentrací estetických a krajinářských hodnot, kde roste riziko vyslovení nesouhlasu s realizací těchto typových záměrů, provádí výše uvedená metodika Ministerstva životního prostředí.

5. ZÁVĚR

Výroba elektřiny s pomocí fotovoltaických elektráren bezesporu je ve veřejném zájmu, ale v případě koncepční (ve smyslu stanovení rozvojové plochy do územně plánovací dokumentace) i realizační (ve smyslu posuzování již konkrétního návrhu stavebního záměru v rámci povolovacích procesů) fáze územního plánování musí počítat s existencí dalších veřejných zájmů (častokrát veřejných zájmů vycházejících ze složkové ochrany životního prostředí) a s následným poměřováním, které ne vždy musí pro výrobu elektřiny dopadnout pozitivně. Pomyslnou červenou linií představují takové situace, kdy záměr výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů dopadá na území bohaté na hodnoty chráněné veřejnými zájmy, a to takovým způsobem, že se chráněné hodnoty z území vytrácí, popř. jsou výrazně degradovány.

V případě památkové ochrany jsme taková území identifikovali v případě kulturních památek a památkových rezervací (a v menší míře památkových zón a ochranných pásem), ačkoliv uvedené představuje velký ústupek ze strany orgánů státní památkové péče, jejichž dřívější praxe byla mnohem přísnější, jak o tom svědčí dostupná judikatura.

Posouzení, zda je území zemědělské půdy hodnotné z hlediska hodnot ZPF, plyne dle našeho názoru z míry uplatnění zásad plošné ochrany dle § 4 ZOZPF. V rámci odnímání zemědělské půdy pro realizaci fotovoltaických elektráren nicméně nejvíc vystupuje do popředí zásada nezbytnosti (existují-li v místě využitelné nezemědělské plochy, má být fotovoltaika realizována primárně tam), zásada zvýšené ochrany nejvyšších půd (zemědělské půdy náležící do I. a II. třídy ochrany) a zásada minimalizace záboru půdy.

Co se týče ochrany krajinného rázu a určování nejhodnotnějších území, velice přínosná je v tomto ohledu vydaná metodika Ministerstva životního prostředí a zde uvedená „nevhodná území“ (jako zvláště chráněná území, přírodní parky aj.). Obecně nežádoucí jsou však i situace, kdy území nikoliv těchto kvalit, přesto disponující krajinným rázem, by se mělo v důsledku realizace fotovoltaické elektrárny stát územím bez krajinného rázu, popř. pokud by takové území mělo být významným způsobem degradováno.

Jsme však přesvědčeni, že takto učebnicové příklady se v rámci poměřování veřejných a soukromých zájmů vyskytují jen sporadicky. Správní orgány mají ten nelehký

úkol popasovat se s šedou zónou, zjišťovat stav v území a balancovat, aby žádný z řešených zájmů nezašel na úbytě. Jak ale podtrhuje většina judikátů zmiňovaných v tomto článku, rozhodnout se dá různě a právní úprava je v tomto relativně flexibilní, avšak naprosto zásadní je způsob, jakým správní orgán svoji pozici odůvodní.

Ing. Jan Bačovský
Ministerstvo životního prostředí
Fakulta životního prostředí České zemědělské univerzity v Praze
bacovskyj@fzp.czu.cz
jan.bacovsky@mzp.cz

JUDr. Jakub Straka
Ministerstvo životního prostředí
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
jakub.straka@mzp.cz