**Judikatura a památková péče**

Obsah:

[1. Černá stavba FVE a řízení o jejím dodatečném schválení 1](#_Toc148344910)

[2. Neúspěšný plošný zákaz FVE v rámci územního plánování 2](#_Toc148344911)

[3. Nedostatečný popis kulturně historických hodnot bránících umístění FVE v památkové zóně 3](#_Toc148344912)

[4. Vážení veřejných zájmů při povolování FVE a stav památkové zóny, ve které má být FVE umístěna 4](#_Toc148344913)

[5. Zamítnutí umístěné FVE v památkové zóně v souladu se zásadou proporcionality 6](#_Toc148344914)

[6. Vážení zájmů při povolování FVE a stav památkové zóny, ve které má být FVE umístěna 9](#_Toc148344915)

1. Černá stavba FVE a řízení o jejím dodatečném schválení

**Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích č. j. 50 A 2/2016 – 38 ze dne 26. 10. 2016 (D154)[[1]](#footnote-1)**

**vybrané části judikátu:**

… byly zhodnoceny všechny podklady pro vydání závazného stanoviska s ohledem na veřejné zájmy, které dotčený orgán na úseku památkové péče hájí. K takovému závěru byl krajským úřadem využit obsah vyjádření Národního památkového ústavu ze dne 31. 3. 2015, ve kterém bylo zdůvodněno, proč solární panely na předmětné stavbě nacházející se na území Vesnické památkové rezervace nelze akceptovat. Pokud se jedná o použití různých střešních krytin, bylo konstatováno, že nelze srovnávat typy střešních krytin či střešní okna se solárními panely, neboť se jedná o zcela odlišné prvky, kdy střešní okna nebývají osazena bezprostředně vedle sebe a netvoří tudíž velkoformátovou plochu srovnatelnou s plochou solárních panelů. Vesnické památkové rezervace jsou podle soudu plošně chráněná památková území, na která se vztahují konkrétní principy památkové péče, přičemž cílem památkové ochrany v památkových rezervacích je zachovat historické prostředí, které se dochovalo více či méně v pozměněné podobě až do současnosti. V dané věci bylo podkladem pro rozhodnutí závazné stanovisko příslušného orgánu státní památkové péče, dle něhož k osazení 5 kusů solárních panelů na střechu rodinného domu došlo, aniž by si vlastník stavby předem vyžádal stanovisko ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o státní péči. Z toho vyplývá, že stavba tedy byla provedena v rozporu s právními předpisy, a to v rozporu se zákonem o státní památkové péči. V daném případě se soud ztotožnil se správními orgány, že stavba byla provedena v rozporu s právními předpisy, jestliže stavba byla provedená, aniž bylo vyžádáno souhlasné závazné stanovisko.

Za nerozhodnou označil soud skutečnost, že uvedené solární panely žalobce na střechu rodinného domu neosadil, že již nemovitost získal s tímto zařízením, neboť rozhodné je vlastnictví nemovitosti v době rozhodování. Povinnost odstranit nezákonně provedenou stavbu stíhá vždy vlastníka stavby v době řízení o odstranění stavby. Rovněž je zcela nerozhodná okolnost, že předchozím vlastníkům byla uložena za nezákonný stav pokuta. Soud připomíná, že při převodu nemovitostí nastupuje stávající vlastník do práv a povinností převodce.

Nápravu v tomto případě podle soudu nebylo možné sjednat jinak než nařídit odstranění předmětných solárních panelů. S ohledem na obsah těchto vyjádření a obsah závazných stanovisek není možný jiný postup než odstranění předmětných solárních panelů, proto nelze podání podnětu k řízení o odstranění stavby podle § 129 odst. písm. d) stavebního zákona považovat za šikanující postup.

1. Neúspěšný plošný zákaz FVE v rámci územního plánování

**Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 709/19 ze dne 12. 5. 2020 (A033)[[2]](#footnote-2)**

**vybrané části judikátu:**

V posuzované věci je zřejmé (viz text dohody a bod 23 rozsudku městského soudu), že rozpor vznikl mezi Městským úřadem Břeclav (pořizovatelem územního plánu) jako správním orgánem, který vede řízení, a Ministerstvem kultury (správním orgánem, který je dotčeným orgánem), pročež účastníky dohodovacího řízení a z něho vzešlé dohody byli výlučně vedlejší účastníci jako ústřední správní úřady ve smyslu § 136 odst. 6 věty prvé ve spojení s § 133 odst. 3 správního řádu. Ústavní soud má za to, že v předmětné věci nešlo o rozpor mezi Ministerstvem kultury a obcí Lednice (resp. jejím zastupitelstvem), byť se věc bezpochyby v konečném důsledku dotýkala práva obce na samosprávu (splnění druhé podmínky), ale o rozpor orgánů státní správy hájících veřejný zájem v procesu územního plánování. V souladu se zákonem se proto neuplatnila výjimka zakotvená ve větě druhé § 136 odst. 6 správního řádu, neboť v posuzovaném případě se věc sice týkala práva územního samosprávného celku na samosprávu, nešlo však o rozpor s územním samosprávným celkem. ... Kdyby totiž sama skutečnost, že se věc týká práva obce na samosprávu, měla znamenat, že je veden rozpor (byť materiálně) se samotnou obcí, stala by se první zákonná podmínka zbytečnou.

Ústavní soud rovněž posuzoval, zda musela být obec účastnicí předmětného dohodovacího řízení. Na tuto otázku odpovídá Ústavní soud záporně, jelikož pro závěr o účastenství obce v dohodovacím řízení neexistuje právní podklad. ... Závěr o nutnosti přiznat obci postavení účastníka řízení by byl volným dotvářením práva, k němuž není Ústavní soud oprávněn.

V situaci, kdy dochází k rozhodování o zásahu do samosprávy na základě zákona, musí být vždy zvážen význam ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu na straně jedné a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé, přičemž zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů.

... se soudy náležitě nevypořádaly s tvrzenou nepřiměřeností plošného zákazu solárních panelů na střechách staveb, který v konečném důsledku vyplývá z dohody mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem kultury.

Byť by však plošný zákaz splňoval kritérium vhodnosti a potřebnosti, je nutné rovněž dostatečně a správně posoudit i jeho přiměřenost sensu stricto [nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177)]. Je totiž patrné, že plošný zákaz umísťování solárních panelů, a to i těch umístěných na vnitřních (tj. z vnějšku nikoli pohledových) stranách střech pod takovým úhlem, že s výjimkou leteckého pohledu nejsou běžně vidět, je velmi silným zásahem do práva na rozvoj obce a následně i do práv vlastníků nemovitostí umístěných na tomto území.

Nejvyšší správní soud k výše uvedenému konstatoval (bod 29 rozsudku), že se tímto obec "staví spíše do role ochránce subjektivních práv stavebníků, než svého ústavně garantovaného práva na samosprávu", přičemž však zároveň v témže bodě výslovně připustil, že opodstatněnost takového plošného zákazu nemusí v konkrétní situaci obstát.

Plošný zákaz umísťování solárních panelů na střechy budov za účelem ochrany památkové zóny nemůže být dle názoru Ústavního soudu zdůvodnitelný ani prostým odkazem na zásadu předběžné opatrnosti (bod 29 odůvodnění napadeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu), která je známa z práva životního prostředí. Její uplatnění je na místě pouze v případě reálně hrozícího nebezpečí nevratného nebo závažného poškození právem chráněného zájmu. ... Tento příkrý a nepochybný rozpor nebyl soudy prokázán.

Platí, že čím konkrétnější námitky žalobce (stěžovatel) vznáší, tím podrobněji k nim soud musí přistoupit a posuzovat je [přiměřeně srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005 č. j. 2 Azs 92/2005 - 58 (č. 835/2006 Sb. NSS) argumentum a contrario]. Tento požadavek však nebyl dle Ústavního soudu řádně naplněn, zejména pak v rámci posledního kroku testu proporcionality.

Pouze na okraj proto Ústavní soud poznamenává, že se správní soudy budou muset s ohledem na shora uvedené obdobně podrobným způsobem vypořádat i s dalšími žalobními (stížnostními) body stěžovatelů. To se týká zejména problematiky záchytného parkoviště. ….To, zda bude chtít obec řešit problematiku parkování povrchovým záchytným parkovištěm, nebo pravděpodobně podstatně nákladnějším parkovištěm podzemním, je primárně věcí demokraticky zvolených orgánů obce. Soudy by měly být s ohledem na zásadu soudního sebeomezení při hodnocení těchto otázek zdrženlivé. ... Dohodou uzavřenou ústředními správními úřady na základě § 136 odst. 6 správního řádu za účelem řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení (obecním úřadem obce s rozšířenou působností při výkonu státní správy), a správním orgánem, který je dotčeným orgánem (ministerstvem) ani nelze ukládat povinnosti přímo obci, neboť takový postup by byl v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy.

1. Nedostatečný popis kulturně historických hodnot bránících umístění FVE v památkové zóně

**Rozsudek Krajského soudu v Praze č.j. 55 A 47/2022 – 32 ze dne 13. 10. 2022 (D352)**

**vybrané části judikátu:**

Mezi účastníky je sporné, zda by solární panely na jižní straně střechy směrem do zahrady byly (s výjimkou leteckého pohledu) viditelné a zda, respektive nakolik by se pohledově uplatnily v rámci střešní krajiny městské památkové zóny X.

Žalovaný v napadeném rozhodnutí naopak vyšel z toho, že jižní část střechy, na kterou mají být panely umístěny, je viditelná z prostoru náměstí P. M., a konstrukce s fotovoltaickými panely by tak vstupovala do pohledových vazeb i v rovinatém terénu X. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí neuvedl, na základě jakých podkladů k tomuto zjištění dospěl. Napadené rozhodnutí je tak v tomto ohledu v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu, který platí i pro rozhodnutí odvolacího správního orgánu (§ 93 odst. 1 správního řádu). Jelikož v napadeném rozhodnutí nejsou uvedeny podklady, na jejichž základě žalovaný dovodil své závěry, je třeba považovat napadané rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (…). Výše uvedený závěr žalovaného současně není podepřen ani žádným podkladem obsaženým ve správním spise. Jediným podkladem, z něhož vycházelo prvostupňové rozhodnutí, bylo vyjádření Národního památkového ústavu. Z něj se však nepodává, zda, případně odkud a v jaké míře je jižní část střechy domu, na níž mají být panely umístěny, viditelná. Dále jsou součástí správního spisu pouze tři letecké snímky z webového portálu mapy.cz předložené žalobcem spolu s odvoláním. Ani z nich není zřejmé, zda je jižní část střechy domu č. p. Xa viditelná z náměstí P. M. Skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, tedy nemá oporu ve správním spise.

Soud též upozorňuje, že informace získané na internetu (např. portálu www.mapy.cz) nelze považovat za obecně známé skutečnosti (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58). Pokud správní orgán vychází z podkladů získaných na internetu, je třeba zachytit stav internetových stránek, z nichž hodlá ve svém rozhodnutí vycházet (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2018, č. j. 5 As 345/2017-25). V návaznosti na doplněná skutková zjištění pak správní orgány vzhledem ke konkrétním okolnostem posoudí dopady záměru na danou městskou památkovou zónu s přihlédnutím k jejímu významu a přípustnost záměru z hlediska zájmů státní památkové péče, které pak bude třeba poměřovat s dalšími veřejnými zájmy, na které poukazuje žalobce.

1. Vážení veřejných zájmů při povolování FVE a stav památkové zóny, ve které má být FVE umístěna

**Rozsudek Krajského soudu v Plzni č.j. 57 A 7/2022 – 30 ze dne 24. 11. 2022 (D355)[[3]](#footnote-3)**

**vybrané části judikátu:**

Předmětem sporu mezi účastníky je primárně otázka, zda existuje veřejný zájem na instalaci obnovitelných zdrojů energie v podobě fotovoltaických panelů. Zatímco postoj žalovaného k této otázce lze shrnout v tom směru, že z právních předpisů nevyplývá veřejný zájem na stavbě fotovoltaických elektráren a instalace daných panelů je toliko v soukromém zájmu žalobce spočívajícím ve snížení nákladů na energie, žalobce argumentuje pozitivním dopadem zamýšlené elektrárny na stav životního prostřední a s tím souvisejícím snížení závislosti na fosilních palivech, v čemž spatřuje naplnění veřejného zájmu na ochraně klimatu.

Ochrana životního prostředí je z tohoto pohledu v obecné rovině nepochybně veřejným zájmem. V rámci ochrany životního prostředí je za současného stavu politického a odborného diskursu považováno za žádoucí, jakkoli to může být z řady odborných (zejména ekonomických a ekologických) hledisek považováno za mimořádně sporné, podporovat výrobu elektrické energie z tzv. obnovitelných zdrojů. V současné době tedy existuje rámcová většinová politická shoda vyjádřená nejrůznějšími politickými i legislativními akty na světové, evropské i národní úrovni, že výroba energie z obnovitelných zdrojů směřuje k vyšší míře ochrany životního prostředí, a že je proto v zájmu celé společnosti, aby byly za přiměřených podmínek uskutečňovány záměry tomuto přispívající. Za takový záměr je tedy možné považovat stavbu a provozování předmětných VTE, v nichž se elektrická energie vyrábí tak, že samotný provoz takovéto elektrárny produkuje velmi nízké, fakticky téměř nulové emise tzv. skleníkových plynů, zejména oxidu uhličitého. (podrženo zdejším soudem)“

Zdejší soud na shora citované závěry v plném rozsahu odkazuje a shrnuje, že využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů lze za současného stavu odborného poznání označit za zájem veřejný, a to i přes nejrůznější negativní důsledky, které stavba fotovoltaické elektrárny s sebou může nést.

Jelikož žalovaný zodpověděl spornou otázku nesprávně, bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit. V navazujícím správní řízení bude nezbytné, aby správní orgány podrobně řešily střet dvou právem chráněných zájmů – ochrany životního prostřední a ochrany památkového dědictví, tj. bude třeba s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu poměřovat tyto dvě kolidující hodnoty a nalézt optimální vztah mezi nimi - jinak řečeno, aplikovat princip proporcionality.

Nelze tedy bez dalšího například uzavřít, že stavba fotovoltaické elektrárny bude vždy zcela automaticky převažovat nad ochranou památkové zóny a naopak. Pokaždé bude záležet na konkrétní situaci a konkrétním poměru „benefitu“ realizovaného záměru pro jeden veřejný zájem (např. ochranu životního prostředí) proti „újmě“ veřejnému zájmu jinému (ochraně architektonického dědictví).

Právě uvedené je možné ilustrovat na hypotetickém příkladu – pokud by žalobcův záměr měl být realizován například v památkové zóně Pražského hradu, kde jsou hustě koncentrovány historické památky nevyčíslitelné hodnoty, lze předpokládat, že jejich ochrana by převážila nad nepatrným přínosem jedné fotovoltaické elektrárny pro zlepšení klimatu.

Ze správního spisu naopak vyšlo najevo, že stav památkové zóny, v níž se má žalobcům záměr nacházet, je z hlediska ochrany architektonického dědictví ne zcela adekvátní. Žalobce již v průběhu správního řízení upozorňoval na zcela nevhodný stav objektů nacházejících se v bezprostřední blízkosti jeho domu, na němž má být elektrárna umístěna. … je zřejmé, že přímo proti domu žalobce se nachází provozovna zámečnického centra s „moderními“ architektonickými prvky, dále jsou na sousedních pozemcích umístěny velkoplošné reklamní plochy apod. Na tato tvrzení žalobce správní orgány nijak nereagovaly. V navazujícím řízení proto bude nezbytné, aby zhodnotily, zda zájem na ochraně památkové zóny ve shora popsaném stavu vskutku převažuje nad instalací několika kusů fotovoltaických panelů na domu žalobce. Své případné úvahy musejí zdůvodnit o to pečlivěji s ohledem na nespornou skutečnost, že v dané lokalitě již byly fotovoltaické panely (bez příslušného povolení) naistalovány na jiných nemovitostech. Jak uvádí sám žalovaný ve vyjádření k žalobě (…), tyto ve smyslu památkové péče nepovolené elektrárny se již součástí řešené památkové zóny staly, když jejich odstranění není podle mínění správních orgánů možné, proto je nezbytné, aby s nimi bylo operováno při hodnocení dopadů realizace žalobcova záměru. V tomto směru se nejedná o aplikaci principu legitimního očekávání, jak nesprávně zmiňuje žalovaný ve svém vyjádření, ale jde toliko o zohlednění faktického stavu památkové zóny.

1. Zamítnutí umístěné FVE v památkové zóně v souladu se zásadou proporcionality

**Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 60/2022 – 27 ze dne 18. 1. 2023 (D356)**

**vybrané části judikátu:**

… vyjádření Národního památkového ústavu … toto vyjádření má povahu toliko právně nezávazného podkladu (důkazu) v řízení vedeném orgánem státní památkové péče. … Povinnost správních orgánů vyjadřovat se k podkladům stíhá podle § 32 odst. 2 správního řádu nejen vyjadřování se k podáním, návrhům, vyjádřením, důkazům, ale právě též k podkladům, které jsou zvláštními právními předpisy stanoveny jako obligatorní podklady, které je povinen si rozhodující správní orgán opatřit. Ztotožní-li se rozhodující správní orgán s těmito podklady, měl by uvést důvody, proč tomu tak učinil.

Národní památkový ústav nejprve podrobně popsal předmětný objekt, na němž by měl být Stavební záměr realizován, tedy dům čp. 1234 v K ulici v C není nemovitou kulturní památkou, stejně jako následně lokalitu, v níž se tento dům nachází.

Není sporu o tom, že dům čp. 1234 v K ulici se nachází v MPZ C (…), a to v části B – dotvářející charakter. Dům není kulturní památkou. Je součástí řadové zástavby komunikačně nejfrekventovanější části města, a to i z historického pohledu, neboť severojižní dálková komunikace představuje stěžejní urbanistický faktor historického městského půdorysu C. Dům je patrový, vytváří nároží seskupení dvou domů s uličkami mezi zástavbou, je završený sedlovou střechou. Střešní krytinu směrem do K ulice tvoří skládaná maloformátová taška, do K ulice je střešní plášť prolomen pouze výlezovým otvorem. Do veřejného prostoru se dům obrací zdobnou historizující fasádou a hladkou plochou střešního pláště tvořeného skládanou drážkovou krytinou, která se podílí na harmonické podobě střešní krajiny předmětné části města (v K ulici narušené pouze novodobými vikýři několika domů).

NPÚ se … věnoval v obecné rovině problematice vlivu panelů FVE, coby v historickém prostředí vizuálně rušivého a tedy nežádoucího prvku, na historické stavby a historické prostředí. V návaznosti na to konstatoval, že jejich umístění je možno v těchto lokalitách povolit pouze výjimečně a stanovil kritéria, kdy to nevadí – pokud nedochází k přímému pohledovému uplatnění v panoramatu lokality a v pohledech z městského interiéru.

NPÚ zdůraznil, že v posuzované věci je v mapě MPZ C linie K ulice navíc zanesena jako linie určující charakter PZ, tedy s nepochybnou kulturně historickou kvalitou v rámci organismu města. Zdůraznil, že dle návrhu Stavebního záměru by panely FVE vytvářely lesklou černou plochu v často červeně zabarveném poli střešní roviny, když v rámci střechy domu obrácené do ulice K se jedná o zhruba 1/3 pláště, který by byl panely FVE zakryt. Panely FVE … by byly patrné z veřejného prostoru jak z pozice chodce, tak by narušovaly bezprostředně vzhled veřejné uliční fronty i z dálkových pohledů. NPÚ se dále věnoval ozřejmění pojmu „střešní krajina“ – ta je v K ulici dosud dochovaná v relativně cenném charakteru, bez nadmíry střešních oken či panelů FVE. Připomněl, že nejde pouze o soubor střešních ploch daného objektu, ale i o souhrnnou charakteristiku urbanistického celku.

NPÚ dále upozornil na ustálenou rozhodovací praxi orgánů státní památkové péče v dané lokalitě, která neakceptuje osazování panelů FVE směrem do veřejných prostranství města C. … platí zásada, že panely FVE jsou vyloučeny na střechách architektonicky cenných budov i na střechách orientovaných do veřejných prostranství, byť by dané objekty nebyly architektonicky cenné. Dům čp. 1234 ale navíc architektonicky cenný ze shora uvedených důvodů je. Nelze tedy panely FVE zakrýt 1/3 střešní roviny tohoto domu do K ulice, neboť takový rozsah vytvoří na ploše střechy pohledově výrazný rušivý prvek vzhledem k odlišnosti materiálu (černá reflexní plocha) a jeho rozloze. Proto uzavřel, že Stavební záměr není v souladu se zájmem ochrany ve Vyjádření odborné organizace popsaných kulturně historických hodnot. V závěru uvedeného vyjádření ale NPÚ připustil, že by bylo z jeho pohledu možné a přípustné umístit panely FVE na dvorní část střešní roviny domu čp. 1234.

Správní orgán I. stupně ve výroku svého rozhodnutí konstatoval, že realizace … je z hlediska zájmů památkové péče nepřípustná. Z obsahu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně je zřejmé, že důvody vedoucí k tomuto verdiktu respektují závěry NPÚ obsažené ve Vyjádřená odborné organizace.

V úvodu odůvodnění se prvoinstanční správní orgán rovněž věnoval podrobnému popisu objektu domu čp. 1234 v K ulici, stejně jako lokalitě, v níž se nachází, a popsal rovněž (ve shodě s NPÚ) jejich kulturně historické kvality.

Rovněž on poté rozvedl obecné úvahy nad instalací FVE panelů v památkově chráněném prostředí. Dále konstatoval obsah Vyjádření odborné organizace, jakož i námitky žalobců k němu, které koncipovali tak, že je přímo vpisovali do textu tohoto vyjádření. ... Z obsahu této části odůvodnění je zřejmé, že správní orgán I. stupně se ztotožnil s obsahem Vyjádření odborné organizace, na jeho závěry odkázal, navázal na ně a dále je (i s přihlédnutím k judikatuře Nejvyššího správního soudu) rozvinul. Znovu totiž zdůraznil problematiku tzv. střešní krajiny, kdy by v dálkových pohledech a na pohledově významných místech MPZ C v důsledku instalace FVE panelů vzniklo nežádoucí zrcadlení nově vzniklé plochy (…). Střechy objektů v uliční frontě ulice K, na tomto pohledově významném místě, jsou nenahraditelnou hodnotou z hlediska zachování krásy mimo sídla v krajině, ale i v sídlech. Orgány památkové péče proto mají zájem na uchování sklonu střech, tak i na jejich vzhledu s ohledem na materiálovou skladbu, v konečné řadě případně i na zachování barevnosti, struktury a textury krytiny. Podstatné tak je zkoumat, zda je umístění toho kterého objektu na střechu rovnoběžné se sklonem střechy, zda je dotčená část střechy zakryta okolní zástavbou nebo je otevřena do veřejného prostranství. V případě domu čp. 1234 chtějí žalobci umístit FVE panely do veřejného prostranství – správní orgán dále popsal, jak by tato skutečnost negativně ovlivnila nejen vzhled domu čp. 1234, ale rovněž vzhled K ulice. Na str. 7 svého rozhodnutí pak prvoinstanční správní orgán reagoval ještě na otázky položené žalobci v rámci svých námitek vůči Vyjádření odborné organizace.

[Odvolací orgán] Uvedl, že v blízkém okolí domu potažmo na celém území MPZ C se FVE panely orientované do veřejných prostor nevyskytují.

V reakci na odvolací námitky uvedl, že panely FVE nelze přirovnávat k anténám, satelitům či dalším technickým zařízením, stejně jako k autobusovým zastávkám nebo veřejnému osvětlení, jde o odlišné případy, uplatňování fotovoltaiky nelze komparovat s odlišnými prvky. Dodal, že skutečnost, že jiné obce jsou vnímány jako historicky, kulturně a památkově zajímavější, nesmí upírat památkovou ochranu i jiným městům, jako je např. C, byť by názor žalobců na historické a kulturní hodnoty tohoto města byl odlišný.

… správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. ... 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.“

Dle názoru krajského soudu shora uvedeným požadavkům nastíněným Nejvyšším správním soudem orgány státní památkové péče v posuzované věci dostály. Ač tak výslovně neuvedly, z obsahu odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vyplývá, že každý z nich onen potřebný test proporcionality mezi vlastnickým právem žalobců a veřejným zájmem na zachování památkové hodnoty dané lokality povedl a výsledky tohoto posouzení se pak promítly do jejich shodně zamítavého postoje k realizaci žalobci zamýšleného

… závazné stanovisko dle § 14 zákona o státní památkové péči představuje prostředek (opatření), který umožňuje dosažení sledovaného cíle. … Právě rozhodnutí, …, je způsobilé tomuto záměru zabránit a chráněné hodnoty uchovat (kritérium vhodnosti). Krajskému soudu není znám jiný prostředek k ochraně veřejného zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality, s takovým tvrzením ostatně nepřicházejí ani žalobci (kritérium potřebnosti).

Třetí kritérium porovnání pak určuje závažnost v kolizi stojících práv. Z obsahu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je zřejmé, že si byly vědomy toho, že zvláště v současné době stoupá poptávka majitelů domů po instalaci fotovoltaických elektráren coby i státem podporované ekologické formy výroby elektrické energie, ... Je to zřejmé zejména z těch pasáží, v nichž se této otázce věnovaly v obecné rovině a popisovaly, jaká úskalí z hlediska památkově chráněných objektů a lokalit tato činnost přináší. Je rovněž zřejmé, že se s touto problematikou v praxi setkávají, že případ žalobců není zdaleka prvým a to ani v rámci MPZ C. Podrobně popsaly, jak by byl veřejný zájem na zachování památkové hodnoty dané lokality narušen v případě instalace FVE panelů na tu část střechy domu čp. 1234, jak bylo obsahem Stavebního záměru. V tomto směru odkazuje krajský soud plně na obsah odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného, které spolu, jak už uvedl shora, tvoří jeden celek.

Jasně také prezentovaly, (…) jaká kritéria pro souhlas s instalací FVE panelů v MPZ C stanovily, tedy pokud by nedošlo k přímému pohledovému uplatnění v panoramatu lokality a v pohledech z městského interiéru, čímž by byl vyloučen negativní dopad a poškození výrazu staveb i prostředí.

Správní orgány také zřetelně deklarovaly, že stejná kritéria platila pro všechny dosavadní a budou platit i pro všechny budoucí zájemce o umístění FVE panelů na střechy objektů v MPZ C. Stanovení takových kritérií a jejich dodržování považuje krajský soud ze strany orgánů státní památkové péče za postup logický, z pohledu veřejného zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality za postup řádným způsobem odborně odůvodněný a v neposlední řadě za postup transparentní.

… se správní orgány snažily šetřit vlastnické právo žalobců a z něj plynoucí právo užívat dům čp. 1234 podle svých představ a potřeb, neboť uvedly, že by s umístěním FVE panelů na tu část jeho střechy, která nesměřuje do veřejného prostranství, protože tím by byl jejich rušivý vliv na podobu uliční fronty v ulici K potlačen. Žalobci tedy mají možnost si fotovoltaickou elektrárnu pořídit, neboť pokud by FVE panely byly umístěny na, jak plyne z obsahu správního spisu, západní stranu střechy, jistě by to instalaci a provoz FVE při současných technických parametrech těchto panelů neznemožnilo, byť by zřejmě s ohledem na efektivitu této elektrárny bylo výhodnější umístit FVE panely dle Stavebního záměru. To je však dle krajského soudu přiměřené omezení, s nímž musí majitelé nemovitostí v památkově chráněných lokalitách počítat, neboť (…) uchování památkově chráněné nemovitosti, včetně nemovitosti, jež sice sama není kulturní památkou, ale nachází se např. na území památkové rezervace či zóny, ve stavu z hledisek památkové ochrany žádoucím, nepochybně v řadě případů znamená zvýšené náklady pro jejího vlastníka oproti nákladům, které by musel vynaložit, pokud by dotyčná nemovitost památkově chráněna nebyla.

S ohledem na shora uvedený popis je zřejmé, že významnou část odůvodnění správních rozhodnutí obou stupňů tvoří právě porovnání závažnosti v kolizi stojících práv.

… povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že správní orgán (…) je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, neboť jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace.

Nutno ale kvitovat, že šetření na místě provedli i pracovníci žalovaného, aby se také s lokalitou dobře seznámili. A rovněž oni po jejím zhlédnutí souhlasili se závěry prvoinstančního správního orgánu, když mimo jiné uvedli, že na žádných jiných objektech v dané lokalitě (…) se na střechách směřujících do veřejných prostranství FVE panely nenacházejí.

Ve shodě se závěry orgánů státní památkové péče považuje krajský soud za zcela irelevantní námitky žalobců, že panely FVE lze přirovnat např. k anténám, satelitům a dalším zařízením, která se na střechách domů i v památkově chráněných zónách vyskytují. Krajský soud v tomto směru plně odkazuje na ty části rozhodnutí, v nichž se správní orgány dané problematice věnovaly (viz např. otázky střešní krajiny, zrcadlení ploch, pohledových záležitostí - kdy navíc byla ve správním řízení prokázána nepravdivost tvrzení žalobců, že by panely FVE dle Stavebního záměru nezasahovaly do pohledového prostoru). Již s ohledem na zcela odlišnou vizuální podobu a rozsah těchto zařízení (která zpravidla nepokrývají značnou část střechy) srovnání žalobců s podobou panelů FVE naprosto pokulhává. A ještě více je to patrné u žalobci namítaného srovnání s autobusovými zastávkami či osvětlením, u nichž strana žalující argumentuje v podstatě jen tím, že jsou rovněž ze skla, jako panely FVE.

1. Vážení zájmů při povolování FVE a stav památkové zóny, ve které má být FVE umístěna

**Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 55 A 23/2022 - 103 ze dne 28. 3. 2023 (D367)**

**vybrané části judikátu:**

Konstantní judikatura správních soudů stojí na tom, že při posuzování přípustnosti záměrů z hlediska zájmů státní památkové péče ve smyslu § 14 odst. 2 ZSPP musí správní orgán vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace (nebo zóny) smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality (…). Řádně provedený test proporcionality tak může v určitých případech vést k tomu, že zájem na zachování původních prvků kulturní památky bude muset ustoupit jiným zájmům (…). Test proporcionality pak stojí na třech kritériích – vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším smyslu.

… charakteristika významných kulturních hodnot jednotlivých zón je uvedena v příloze. ... Vyhláška KNV přitom nebyla publikována ve Sbírce zákonů ani ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, a nelze tak vycházet z předpokladu, že ji je každý povinen znát. Vzhledem ke skutečnosti, že soud shledal důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného (…), bude v dalším řízení na místě, aby žalovaný tuto přílohu opatřil a učinil ji součástí správního spisu.

Městský úřad test proporcionality neprovedl vůbec.

Sám žalovaný pak k určitému srovnání přistoupil, nicméně jeho závěry jsou neúplné a nereagují na námitky uvedené žalobkyní v odvolání. Soud si je vědom, že provedení testu proporcionality není zcela triviální záležitostí, nicméně tento test je takto koncipován právě proto, aby rozhodující osobu donutil skutečně zvážit veškeré okolnosti konkrétní věci. Soud po žalovaném či městském úřadu nepožaduje rozsáhlý teoretický rozbor testu proporcionality, nicméně základní úvahové kroky by z jejich rozhodnutí měly být patrny a rovněž by mělo být zřejmé, jak konkrétně situaci posoudili, tj. které skutečnosti vzali ve prospěch vlastnického práva žalobkyně a které ve prospěch veřejného zájmu na ochraně památek a který z těchto dvou zájmů (a proč) nakonec převážil.

Pokud jde o první dva kroky testu proporcionality, žalovaný je – byť v poznámce pod čarou – zmínil ve svém rozhodnutí. O jejich splnění ostatně ani není mezi stranami sporu – rozhodnutí dle § 14 odst. 2 ZSPP o nepřípustnosti určitého záměru v památkové zóně je vhodným zákonným prostředkem, jak zabránit ohrožení či poškození veřejného zájmu na ochraně památek. Současně je splněno i kritérium potřebnosti, neboť v projednávané věci neexistuje jiný právní prostředek, kterým by zájmy ochrany památek mohly být prosazeny (…). Sporným však zůstává třetí krok – tj. přiměřenost v užším smyslu.

Žalovaný správně zdůraznil, že v tomto kroku je třeba každou žádost posuzovat individuálně – nelze jednoduše srovnávat s jinými obcemi či stavbami, na nichž byly již fotovoltaické panely umístěny. Připustil též, že přes nekompatibilnost fotovoltaických panelů s historickým prostředím památkových zón nelze jejich umístění paušálně zakázat, nýbrž je třeba zvažovat pohledovou exponovanost, hodnoty konkrétní stavby a lokality, vliv na okolí, podmínky ochrany apod.

Konkrétně pak uvedl následující:

• blok panelů na střeše domů se pohledově uplatňuje;

• viditelnost bloku panelů na garáži je z pohledu chodce prakticky nulová;

• dům žalobkyně nedisponuje památkovými hodnotami, které by byly instalací panelů poškozeny či potlačeny;

• instalace fotovoltaických panelů nezasahuje do samostatné podstaty stavby a jedná se o dočasný a reverzibilní zásah;

• v blízkém okolí a potažmo na celém území památkové zóny se fotovoltaické panely nevyskytují;

• instalaci fotovoltaických panelů nelze srovnávat se střešními okny.

Poté žalovaný uzavřel, že pohledová exponovanost – rušivost zůstává v tomto případě hlavním hlediskem pro posouzení předmětné věci, a proto se žalovaný přiklonil k závěru městského úřadu. Soud nemůže než konstatovat, že tento závěr je neodůvodněný. Předně z žalovaným zmiňovaných skutečností nelze dovodit, jak je vlastně zhodnotil – jaký význam např. přikládal skutečnosti, že dům žalobkyně není památkově chráněn, že instalace panelů nezasahuje do podstaty stavby nebo že se na území památkové zóny panely nenacházejí. Ze závěru žalovaného nelze dovodit nic jiného, než že viditelnost deseti panelů na střeše domů je důvodem pro zamítnutí žádosti bez dalšího. … Domnívá-li se žalovaný, že své rozhodnutí zdůvodnil jinak, nepodařilo se mu to vtělit do odůvodnění.

Žalovaný se dále v rámci porovnávání obou zájmů nijak nezabýval následujícími zcela konkrétními námitkami žalobkyně:

• panely jsou viditelné pouze z úzce vymezené části veřejného prostoru (cca 23 m);

• panely jsou viditelné pouze z velké vzdálenosti (55 m);

• střecha má mírný sklon 15 stupňů, takže panely by byly vidět velmi zkráceně;

• viditelnost je pouze dočasná (způsobená odstraněním zeleně v důsledku výstavby kamenného tarasu v souladu s požadavky památkové péče);

• malé množství panelů a jejich umístění na pravou část střechy domů;

• černá barva panelů bez stříbrného rámování.

Právě uvedené argumenty jsou přitom poměrně zásadní pro posouzení přiměřenosti rozhodnutí dle § 14 odst. 2 ZSPP. Soud v této souvislosti oceňuje, že žalovaný provedl místní ohledání, nicméně pak by právě očekával, že se bude ve svém rozhodnutí zabývat zejména tím, zda je skutečně veřejný zájem na ochraně památkové zóny natolik ohrožen instalací panelů, které jsou dle žalobkyně viditelné jen z malé části zóny a v budoucnu budou zakryty stromy. Soud tedy uzavírá, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a proto je na místě jej zrušit.

Podle názoru zdejšího soudu jsou správní orgány i správní soudy při výkonu své pravomoci vázány zákonem ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Z principu vázanosti veřejné moci zákonem pak vyplývá, že veřejný zájem, k němuž správní orgány (srov. § 2 odst. 4 správního řádu) a následně správní soudy přihlíží při svém rozhodování, musí plynout z hodnot chráněných Ústavou a ústavními zákony a/nebo musí být artikulován v zákonech (a v jejich mezích v podzákonných právních předpisech). Jinými slovy veřejným zájmem ve smyslu právním nemůže být cokoliv, nýbrž pouze to, co lze jako veřejný zájem dovodit z platných a účinných normativních právních aktů přijatých stanoveným postupem respektujícím principy demokracie a právního státu.

Správní orgány ani soudy nemohou při svém rozhodování vycházet z neurčitého množství nelegislativních aktů různých úrovní nebo „politického a odborného diskursu“, nýbrž se musí řídit zákonem (zahrnujíc v to samozřejmě Ústavu, ústavní zákony, prováděcí předpisy či mezinárodní smlouvy). Právě uvedeným soud nechce říci, že by zde žalobkyní zmiňované veřejné zájmy zcela absentovaly, avšak při jejich vymezení nelze abstrahovat od právní roviny věci.

Z uvedeného vyplývá, že podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů – včetně fotovoltaických elektráren – je projevem veřejného zájmu na ochraně klimatu a životního prostředí. Z toho ovšem nelze paušálně odvozovat, že jakákoliv fotovoltaická elektrárna je zřizována ve veřejném zájmu. Vodítko v tomto ohledu nabízí § 2 odst. 2 písm. a) bod 18 zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon, podle nějž je výrobna elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více, s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, výrobna elektřiny z obnovitelných zdrojů energie o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více a nízkouhlíková výrobna elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více zřizována a provozována ve veřejném zájmu. Podle názoru soudu je z této úpravy zřejmé, že k jednotlivým výrobnám energie nelze přistupovat shodně, nýbrž je podstatná jejich velikost – instalovaný výkon. Je to logické, fotovoltaická elektrárna o vyšším instalovaném výkonu je schopna nahradit více energie vyrobené z neobnovitelných přírodních zdrojů. Veřejný zájem na jejím zřízení a provozu je tudíž nepochybně větší (od jisté velikosti dokonce přímo artikulovaný zákonem), než u malé domácí elektrárny. Soud nezpochybňuje, že i malá fotovoltaická elektrárna může svým nepatrným zlomkem přispět k příznivějšímu životnímu prostředí; stěží to však bude její hlavní role – tou je především zajištění zásobení elektřinou jejího majitele, tj., naplnění užívací součásti jeho vlastnického práva k domu či pozemku, na němž je elektrárna zřízena.

… při posuzování přípustnosti instalace několika fotovoltaických panelů na střechu domu v památkové zóně jde především o vyvažování vlastnického práva vlastníka domu a veřejného zájmu na ochraně památek; veřejný zájem na ochraně životního prostředí (a na výrobě energie z obnovitelných zdrojů) a veřejný zájem na energetické suverenitě státu hrají u takto malých výroben elektřiny pouze okrajovou roli. Tento závěr nicméně nemění nic na skutečnosti, že žalobkyně ve svém odvolání namítla rozpor rozhodnutí městského úřadu s veřejným zájmem na podpoře výroby energie z obnovitelných zdrojů a na energetické soběstačnosti, avšak žalovaný se s touto námitkou nijak nevypořádal. I v tomto ohledu je proto jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Pro úplnost soud podotýká, že ani další úvahy Krajského soudu v Plzni obsažené v jeho výše citovaném rozsudku nepovažuje za přiléhavé. Právní názor soudu, že by pro posouzení přípustnosti umístění fotovoltaických panelů měl být určující faktický stav památkové zóny. Takový přístup je zjevně v rozporu se základním principem památkové ochrany, resp. Jeho negací. Pokud v minulosti došlo k protiprávní instalaci fotovoltaických panelů v památkové zóně, nelze z toho dovozovat, že je třeba jakékoliv další žádosti o jejich umístění vyhovět, protože už tam přece jsou.

Rozhodnutí žalovaného rovněž není nepředvídatelné z toho důvodu, že celý záměr označil za nepřípustný – v dané věci jde o řízení o žádosti dle § 45 správního řádu. Žalovaný proto není oprávněn výrokem rozhodovat o tom, která část záměru žalobkyně přípustná je a která nikoliv. Shledal-li některou část záměru nepřípustnou, musel jako o nepřípustné rozhodnout o celé žádosti. Současně žalobkyni v odůvodnění sdělil že umístění panelů na střeše garáže (případně též na pultovém přístřešku) by bylo z hlediska památkové péče přípustné. Žalobkyně tak má několik možností, jak dál postupovat. Buď může vyčkat, jak se žalovaný vypořádá s celou žádostí v novém rozhodnutí, nebo může vzít žádost částečně zpět (případně požádat o její změnu dle § 41 odst. 8 správního řádu) tak, aby se týkala pouze střechy garáže či případně přístřešku..

1. Jde o příklad z obdobné judikatury z daného období, jinak lze zmínit i rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 5 A 71/2011 – 70 ze dne 29. 1. 2016, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích č. j. 52 A 35/2014 – 67 ze dne 4. 2. 2015 nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích č.j. 52 A 28/2012 – 50 ze dne 5. 12. 2012. [↑](#footnote-ref-1)
2. Obdobně na problematiku plošného zákonu obnovitelných zdrojů s důrazem spíše na ochranu zájmů podle zákona o ochraně přírody a krajiny reagoval rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 301/2021 – 150 ze dne 20. 7. 2023. [↑](#footnote-ref-2)
3. Daný rozsudek byl napaden kasační stížností a nejde tak o konečný rozsudek v dané věci. Věc vede Nejvyšší správní soud pod spisovou značkou 9 As 45/2023 a k datu 3. 11. 2023, kdy byl vypracován tento materiál, rozsudek Nejvyššího správního soudu v této věci nepadl. [↑](#footnote-ref-3)