



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a Mgr. Petra Pospíšila v právní věci

žalobkyně: JUDr. P. F.
bytem X

proti
žalovanému: Krajský úřad Kraje Vysočina
sídlem Žižkova 1882/57, 586 57 Jihlava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. KUJI 47987/2022

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 6. 2022, č. j. KUJI 47987/2022, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci soud řešil přípustnost umístění panelů fotovoltaické elektrárny na střechu domu, který – byť sám není památkově chráněn – se nachází v památkové zóně.
2. Žalobkyně vlastní dům č. p. X na ulici X ve X. Tento dům není předmětem památkové ochrany, nicméně se nachází v památkové zóně vymezené dle § 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „ZSPP“), vyhláškou Jihomoravského krajského národního

výboru v Brně ze dne 20. 11. 1990 (dále jen „vyhláška KNV“). Žalobkyně hodlala na střeše domu zřídit malou fotovoltaickou elektrárnu o výkonu 7,65 kWp v rozsahu 17 panelů černé barvy, přičemž 10 panelů by bylo umístěno na západní straně střechy domu do dvorního prostoru a 7 ks na východní straně střechy garáže opět do dvorního prostoru. Žalobkyně proto v souladu s § 14 odst. 2 ZSPP požádala Městský úřad Velké Meziříčí (dále jen „městský úřad“) jako orgán státní památkové péče o závazné stanovisko (rozhodnutí) k realizaci tohoto záměru.

3. Městský úřad rozhodnutím ze dne 28. 2. 2022, č. j. VÝST/9923/2022-volfo/1012/2022, shledal záměr žalobkyně z hlediska státní památkové péče nepřipustným. V odůvodnění vyšel především z písemného vyjádření Národního památkového ústavu – Územního odborného pracoviště v Telči, které si vyžádal v souladu s § 14 odst. 6 ZSPP. Zdůraznil, že jednou z chráněných hodnot památkové zóny je dodržení tradiční podoby střešní krajiny, která je podstatnou součástí architektonického dědictví. Umístění panelů je novodobým a cizorodým prvkem technicistního charakteru, který střech pohledově výrazně narušuje. Jednalo by se o nebezpečný precedent, jehož důsledky by byly obecně pro charakter památkové zóny silně degradující a zhoršily by historické prostředí města X. Na chráněných územích jsou fotovoltaické panely dle městského úřadu z principu nepřijatelné. V historickém prostředí je přitom nezbytné věnovat péči i těm plochám střech, které se z pohledu chodce uplatňují méně nebo jsou zcela skryté, neboť díky všeobecně rozšířeným a populárním leteckým fotografiím a mapám je dnes vliv střešní krajiny na vnímání sídla silnější než kdy dřív. Městský úřad uzavřel, že není příslušný k posuzování ekonomické a ekologické stránky věci, byť k těmto aspektům přihlíží. Památkovou ochranu však není možné upozadit na nižší stupeň společenského zájmu vůči ochraně životního prostředí.
4. Odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí žalovaný zamítl. V odůvodnění korigoval některé závěry městského úřadu. Především se neztotožnil s tím, že by v dané věci měly hrát roli případné letecké snímky památkové zóny. Přesto však považoval pohledovou exponovanost panelů za hlavní hledisko posouzení věci. Panely umístěné na garáži nejsou z pohledu chodce z veřejného prostranství vidět, nicméně panely na hlavní střeše domu č. p. X jsou viditelné. Žalovaný se proto ztotožnil se závěry městského úřadu. Měl i za to, že městský úřad dostatečně porovnal zájem na ochraně památek s vlastnickým právem žalobkyně a právem na příznivé životní prostředí. Dle žalovaného totiž nároky kladené na prvoinstanční orgán státní památkové péče nejsou stejné jako nároky kladené na Ústavní soud, který test proporcionality uplatňuje jako stěžejní nástroj své rozhodovací praxe. Správní orgán je povinen adekvátně své rozhodnutí odůvodnit, aniž by musel explicitně popisovat aplikaci třífázového testu proporcionality.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně obsáhlou žalobu. V ní nejprve rekapitulovala průběh správního řízení a snesla argumenty pro přednostní projednání žaloby. V dalších částech žaloby pak předestřela řadu námitek, které se různě prolínají a mnohokrát opakují. Stručně lze jednotlivé žalobní body vymezit následovně.
6. Správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav a vyvodily z něj nesprávné právní závěry. Žalovaný především nevyhodnotil míru pohledové exponovanosti 10 ks panelů na střeše domu. Závěr žalovaného, že jakákoliv viditelnost panelů pro chodce je neúnosným zásahem do památkové zóny, je nesprávný, resp. neodůvodněný. Žalobkyně nevidí rozdíl

mezi exponovaností těchto panelů a střešních oken na střeších budov v blízkém okolí, poukazuje též na reklamní zařízení v památkově chráněných územích, či panely v jiných památkových zónách či rezervacích. Žalovaný se v této souvislosti nevypořádal s konkrétní argumentací žalobkyně uvedenou v odvolání: panely jsou viditelné pouze z úzce vymezené části veřejného prostoru (cca 23 m) a z velké vzdálenosti (55 m), střecha má mírný sklon 15 stupňů, takže panely by byly vidět velmi zkráceně, navíc 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. Žalovaný též vykročil z mezí svého správního uvážení, neboť nedefinoval klíčové pojmy „míra pohledové exponovanosti“, „míra rušivosti“ a „neúnosný zásah“. Správní orgány své závěry řádně nezduvodnily a nevypořádaly se s námitkami žalobkyně. Žalovaný své rozhodnutí nadto vystavěl na jiném základě než městský úřad.

7. Správní orgány dále náležitě neprovedly test proporcionality, který je běžným nástrojem rozhodování orgánů státní správy. V důsledku rozhodnutí správních orgánů vzniká žalobkyni majetková újma a její bráněno v přístupu ke zdroji elektřiny a tepla. Poukázala rovněž na veřejný zájem na energetické suverenitě České republiky (který dovozovala z projevu předsedy vlády ze dne 22. 6. 2022) a na ochraně životního prostředí, na zvyšování cen energií, na společenskou akceptovanost instalací fotovoltaických panelů do památkově chráněných území.
8. Rozhodování žalované má žalobkyně též za nepředvídatelné, neboť při místním ohledání předložila žalovanému další tři návrhy řešení. Žalovaný byl však vázán původním návrhem žalobkyně a záměr proto označil za nepřipustný. Pro žalobkyni je pak nepředvídatelné, jakým způsobem a v jakém rozsahu může podat další žádost tak, aby byla úspěšná. Žalovaný by měl vymezit, v jakém množství a sestavě jsou panely na střeše domu přípustné.
9. Žalobkyně má též zato, že nastala situace, v níž by se správní orgány měly odchýlit od dlouhodobé správní praxe spočívající v přípustnosti toliko neviditelných fotovoltaických panelů v památkové zóně. Za racionální důvody pro tuto změnu označila válečný konflikt na Ukrajině, energetickou krizi, zvyšování cen a inflaci, a tedy existenci naléhavého životně důležitého cíle – energetické suverenity státu.
10. Závěrem žalobkyně kladla otázky, zda jí za omezení vlastnického práva v důsledku rozhodnutí správních orgánů náleží náhrada majetkové újmy. S podrobnou argumentací žalobkyně dospívá k závěru, že v jejím případě jde o vnější omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, za něž jí náleží náhrada. Pokud správní orgány záměr žalobkyně nepřipustily, měly současně rozhodnout o náhradě majetkové újmy.
11. Z uvedených důvodů žalobkyně navrhla, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě odkázal na své rozhodnutí. Žalovaný se zabýval testem proporcionality; žalobkyně pak buď neporozuměla podrobnému odůvodnění napadeného rozhodnutí nebo cíleně klamavě reprodukuje závěry obsažené v jeho odůvodnění. Z odůvodnění rozhodnutí městského úřadu jasně vyplývá, že došlo

k poměrování práv a protichůdných zájmů. Hodnocení exponovanost/viditelnost = rušivost = nepřipustnost se žalovaný v napadeném rozhodnutí nedopustil a odmítá paušalizaci. Tento myšlenkový konstrukt vytvořila sama žalobkyně jako další tendenční a nepřesnou parafrázi závěru žalovaného; jedná se o myšlenkový faul „strawman“. Termíny běžné češtiny a technické výrazy nemusí správní orgán vysvětlovat; právní termíny pak mají jednoznačný význam vyplývající z právních předpisů. Žalobkyni nepřísluší tyto definice vymýšlet, neboť není v postavení subjektu interpretujícího právní předpisy, ani odborníka – lingvisty. V případě památkové zóny je chráněna tato zóna jako celek; poukazuje-li žalobkyně na absenci historických hodnot svého domu, jedná se o nepochopení principů památkové ochrany. Žalovaný nemohl žádost žalobkyně jakkoliv modifikovat z hlediska žalobkyní předložených variant – obsahem žádosti disponuje výhradně žalobkyně. Pokud pak žalobkyně dovozuje svůj nárok na odškodnění, pak žalovaný s tímto rozhodnutím nesouhlasí. Žalovaný závěrem navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Další podání účastníků

13. Účastníci soudu zaslali celou řadu podání, v nichž dále reagovali na vzájemné argumenty; až na výjimky však tato podání nic nového k věci nepřinesla. Žalobkyně navrhla soudu provést místní ohledání a vznášela námitky proti metodickému vyjádření Národního památkového ústavu k posuzování záměrů na osazování fotovoltaických a jiných solárních zařízení na kulturních památkách, v památkově chráněných územích a v ochranných pásmech kulturních památek a památkově chráněných územích ze září 2022. Rovněž poukázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 11. 2022, č. j. 57 A 7/2022-30, který dle žalobkyně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46, potvrdil existenci veřejného zájmu na instalaci obnovitelných zdrojů energie v podobě fotovoltaických panelů. Soud rovněž poukázal na nutnost zohlednit stav památkové zóny.
14. Žalovaný ke zmiňované metodice podotkl, není právně závazná, nenahrazuje právní předpisy a orgány státní památkové péče se jí nemusí bez dalšího řídit. Žalobkyní zmiňovaný rozsudek Krajského soudu v Plzni byl napaden kasační stížností. Podle žalované názor soudu, že umístění obnovitelného zdroje energie na vlastní nemovitosti není soukromým zájmem vlastníka, ale veřejným zájmem, nekoresponduje s ustálenou praxí. K tomu odkázal na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 1. 2023, č. j. 30 A 60/2022-27. Názor Krajského soudu v Plzni, že je třeba při posuzování přípustnosti přihlídnout k protiprávně provedeným zásahům do památkově chráněného území, zcela odporuje principu památkové ochrany.

V. Posouzení věci

15. Žaloba je důvodná.
16. Podle § 6 odst. 1 a 2 ZSPP platí, že území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty, může Ministerstvo kultury po projednání krajským úřadem prohlásit opatřením obecné povahy za památkovou zónu a určit podmínky její ochrany (do 31. 12. 2000 zónu prohlašoval krajský národní výbor vyhláškou – pozn. soudu). Podrobnosti o prohlašování památkových zón stanoví obecně závazný právní předpis. Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní

radu č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, je pro prohlášení památkové zóny podle § 6 odst. 1 zákona určující charakteristika významných kulturních hodnot území, vymezení hranice památkové zóny, popis předmětu ochrany a péče, stanovení podmínek pro stavební a další činnosti směřující k ochraně území a zvýšení kvality životního prostředí.

17. Dle čl. 2 odst. 1 vyhlášky KNV je charakteristika významných kulturních hodnot jednotlivých zón uvedena v příloze tohoto nařízení. Dle odst. 2 je účelem prohlášení památkové zóny v rámci rozvoje města zachovat kulturně historické a urbanisticko architektonické hodnoty jejich historických jader, jako organické součásti životního prostředí a kulturního dědictví. Podle čl. 4 písm. a) a b) téže vyhlášky je předmětem státní památkové péče v zóně mimo jiné historický půdorys a jemu odpovídající prostorová a hmotová skladba, městské interiéry včetně povrchu komunikací, historické a podzemní prostory, jakož i panoráma zóny a hlavní dominanty v blízkých a dálkových pohledech.
18. Podle § 14 odst. 2 ZSP platí, že vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě, prodejnímu stánku, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17). Podle odst. 3 se v závazném stanovisku vyjádří, zda práce tam uvedené jsou z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, a stanoví se základní podmínky, za kterých lze tyto práce připravovat a provést. Základní podmínky musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru. Podle odst. 6 téhož ustanovení orgán státní památkové péče vydá závazné stanovisko po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče, se kterou projedná na její žádost před ukončením řízení návrh tohoto závazného stanoviska.
19. Konstantní judikatura správních soudů stojí na tom, že při posuzování přípustnosti záměrů z hlediska zájmů státní památkové péče ve smyslu § 14 odst. 2 ZSP 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 (tak již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52). 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 (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012-25, publ. pod č. 2878/2013 Sb. NSS, byť v souvislosti se správním trestáním). Test proporcionality pak stojí na třech kritériích – vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším smyslu.
20. Správní orgány ve svých rozhodnutích definovaly veřejný zájem spočívající v památkové ochraně tradiční podoby střešní krajiny. Soud se s tímto závěrem ztotožňuje, neboť jej lze dovodit již z čl. 4 písm. a) a b) vyhlášky KNV. Současně ovšem soud nepřehlédl, že vyhláška KNV v čl. 2 odst. 1 uvádí, že charakteristika významných kulturních hodnot jednotlivých zón je uvedena v příloze. Správní spis sice obsahuje vyhlášku KNV, avšak

nikoliv její přílohu. 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 (viz níže), bude v dalším řízení na místě, aby žalovaný tuto přílohu opatřil a učinil ji součástí správního spisu. Tato příloha může mít pro další řízení význam, neboť konkretizuje kulturní hodnoty dané památkové zóny, které jsou předmětem ochrany ve smyslu § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky č. 66/1988 Sb.

21. Správní orgány pak byly následně povinny posoudit, zda nepřipuštění záměru žalobkyně z důvodu uvedeného veřejného zájmu, je proporcionálním (přiměřeným) omezením vlastnického práva žalobkyně, případně jiných v řízení zjištěných práv a zájmů.
22. Městský úřad testu proporcionality neprovedl vůbec – své rozhodnutí založil v podstatě na tom, že fotovoltaické panely jsou v památkové zóně z principu nepřijatelné, přičemž takto je třeba chránit i střechy viditelné z leteckého pohledu. Tato argumentace vlastnická práva žalobkyně potažmo jiné veřejné zájmy nijak nezohledňuje. Pokud městský úřad dále konstatoval, že není příslušný k posuzování ekonomické a ekologické stránky věci, byť k těmto aspektům přihlíží, resp. že památkovou ochranu není možné upozadit na nižší stupeň společenského zájmu vůči ochraně životního prostředí, pak se jedná o obecné fráze bez jakékoliv vazby na posuzovanou situaci.
23. Tvzení žalovaného, že městský úřad porovnal konfliktní zájmy, tedy nemá oporu v prvostupňovém rozhodnutí. Sám žalovaný pak k určitému srovnání přistoupil, nicméně jeho závěry jsou neúplné a nereagují na námítky 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 patrné 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.
24. 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 ZSP o nepřipustnosti určitého záměru v památkové zóně je vhodným zákonným prostředkem, jak zabránit ohrožení či poškození veřejného zájmu na ochraně památek. Současně je splněno i kritérium potřeby, neboť v projednávané věci neexistuje jiný právní prostředek, kterým by zájmy ochrany památek mohly být prosazeny (věc nebude posuzována v žádném jiném řízení). Sporným však zůstává třetí krok – tj. přiměřenost v užším smyslu.
25. 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 nekompatibilitu fotovoltaických panelů s historickým prostředím památkových zón nelze jejich umístění paušálně zakázat, nýbrž je třeba zvážovat 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.
26. 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. Pokud žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že se jedná o paušalizaci a myšlenkový faul žalobkyně, pak soud musí konstatovat, že z rozhodnutí žalovaného nic jiného nevyplývá. Domnívá-li se žalovaný, že své rozhodnutí zdůvodnil jinak, nepodařilo se mu to vtělit do odůvodnění.
27. 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.
28. 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. V dalším řízení žalovaný podrobně posoudí přiměřenost zásahu dle § 14 odst. 2 a bude se zabývat konkrétními námitkami žalobkyně.
29. Žalobkyně v této souvislosti poukazovala na další veřejné zájmy, které by měl žalovaný vzít na straně žalobkyně do úvahy, především veřejný zájem na ochraně životního prostředí (a na výrobě energie z obnovitelných zdrojů) a veřejný zájem na energetické suverenitě státu. K tomu poukázala na rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 11. 2022, č. j. 57 A 7/2022-30, který dle žalobkyně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46, potvrdil existenci veřejného zájmu na instalaci obnovitelných zdrojů energie v podobě fotovoltaických panelů.

30. Krajský soud v Brně považuje závěry uvedené v rozsudku Krajského soudu v Plzni i Nejvyššího správního soudu za problematické. 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.
31. Krajský soud v Plzni ve shora citovaném rozsudku v podstatě pouze odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46, s tím, že z něj vyplývá veřejný zájem na využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů. Ponechme stranou, že Nejvyšší správní soud se v citovaném rozsudku zabýval výkladem pojmu „veřejný zájem“ pro účely § 56 odst. 2 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Z široké textace jeho rozhodnutí je totiž zřejmé, že považuje své vývody za obecně platné. Nejvyšší správní soud akceptoval názor Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, který veřejný zájem definoval jako zájem celé společnosti nebo podstatné části společnosti (veřejnosti), který směřuje k všeobecnému blahu a dobru. Doplnil, že *„[c]o je takovým veřejným zájmem, lze v praxi vysledovat zejména z politických a zákonodárných aktů legitimních orgánů, z politického diskursu, veřejného diskursu k nejrůznějším odborným otázkám aj. 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.“*
32. Podle názoru zdejšího soudu ovšem takové pojetí významně potlačuje právní aspekt věci. Jde o komplexní sociologicko politologickou definici, která je však pro rozhodování ve správním řízení v zásadě nepoužitelná. 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 žalobkyně zmiňované veřejné zájmy zcela absentovaly, avšak při jejich vymezení nelze abstrahovat od právní roviny věci.
33. Veřejný zájem na ochraně životního prostředí vyplývá v nejobecnější rovině z čl. 7 Ústavy, čl. 35 Listiny a ze zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a dále z jednotlivých složkových zákonů. Zákon o životním prostředí též definuje pojem obnovitelné přírodní zdroje (§ 7 odst. 2). Předmětem veřejného zájmu je nicméně v těchto případech zejména ochrana neznečištěného či jinak činností člověka nenarušeného životního prostředí a stanovení podmínek, kdy lze do jednotlivých složek životního prostředí lidskou činností zasahovat. Veřejný zájem týkající se výstavby energetických zařízení čerpajících energii

z obnovitelných zdrojů se vyskytuje v jiných předpisech. Jedná se zejména o zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, který v tomto ohledu zapracovává jednotlivé právní předpisy Evropské unie. Podle § 1 odst. 2 tohoto zákona je jeho účelem v zájmu ochrany klimatu a ochrany životního prostředí a) podpořit využití obnovitelných zdrojů, druhotných zdrojů a vysokoúčinné kombinované výroby elektřiny a tepla, b) zajistit zvyšování podílu obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě energie k dosažení stanovených cílů, c) přispět k šetrnému využívání přírodních zdrojů a k trvale udržitelnému rozvoji společnosti, d) vytvořit podmínky pro naplnění závazného cíle a příspěvku České republiky k podílu energie z obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v Evropské unii při současném zohlednění zájmů zákazníků na minimalizaci dopadů podpory na ceny energií pro zákazníky v České republice, e) vytvořit podmínky pro naplnění cílů ve využívání energie z obnovitelných zdrojů v odvětví vytápění a chlazení a v odvětví dopravy.

34. 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 něž je výroba elektřiny o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 100 MW a více, s možností poskytovat podpůrné služby k zajištění provozu elektrizační soustavy, výroba elektřiny z obnovitelných zdrojů energie o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více a nízkouhlíková výroba 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 nepochybně, 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.
35. Obdobně lze uvažovat o veřejném zájmu na energetické suverenitě České republiky. Tento veřejný zájem zcela jistě nezakládá politické prohlášení předsedy vlády, na nějž žalobkyně odkazovala. V obecné rovině jej lze odvodit z čl. 1 Ústavy, podle něž je Česká republika svrchovaný stát, přičemž mezi prvky jeho suverenity by bylo možno jistě zařadit i otázku energetické suverenity (bezpečnosti). V konkrétní rovině se tento veřejný zájem projevuje v energetickém zákoně – ať už ve výše citovaném ustanovení nebo v dalších označujících za veřejný zájem např. zřizování a provozování distribuční a přenosové soustavy elektřiny. I zde je ovšem zřejmé, že pro energetickou suverenitu státu mají bezprostřední význam velké výroby elektřiny; malé domácí elektrárny představují jen nepatrný příspěvek.
36. Soud proto uzavírá, že 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. V novém rozhodnutí se proto žalovaný k této otázce vyjádří; určitý návod se mu soud pokusil dát výše.

37. Pro úplnost soud podotýká, že ani další úvahy Krajského soudu v Plzni obsažené v jeho výše citovaném rozsudku nepovažuje za příléhavé. 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.
38. Zbývající žalobní námitky žalobkyně neshledal soud důvodnými. Žalovaný předně nebyl povinen definovat žalobkyní uváděné pojmy „míra pohledové exponovanosti“, „míra rušivosti“ a „neúnosný zásah“. Podstatou věci není definice těchto pojmů, nýbrž to, zda viditelnost panelů je takového rázu, že je nelze z pohledu památkové ochrany připustit. K závěru v tomto smyslu žalovaný dospěje srovnáním výše uvedených skutečností.
39. 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 střechu 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.
40. Soud se neztotožňuje s žalobkyní ani v tom, že by zde byla dlouhodobá správní praxe spočívající v přípustnosti toliko neviditelných fotovoltaických panelů v památkové zóně. Žalobkyně sama upozornila na několik případů, kdy k umístění fotovoltaických panelů i v památkové zóně došlo. Z pohledu soudu proto není žádného důvodu měnit neexistující správní praxi.
41. Konečně k tvrzeným nárokům žalobkyně na náhradu újmy může soud pouze konstatovat, že správní orgány v této věci ani správní soud nejsou oprávněny rozhodovat o případně majetkové újmě na straně žalobkyně. Pokud žalobkyně nebude se svou žádostí zcela úspěšná a bude mít za to, že jí v důsledku rozhodnutí správních orgánů vznikla újma, může tento svůj nárok uplatnit standardní cestou u civilního soudu.
42. Soud pro nadbytečnost neprovedl důkazy navržené žalobkyní v žalobě, neboť k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného zcela postačoval obsah správního spisu (řada žalobkyní navržených důkazů je nadto součástí tohoto spisu, přičemž v soudním řízení správním se správním spisem dokazování neprovádí). Ze stejného důvodu soud neprovedl k důkazu ani několik článků připojených k doplněním žalob; ostatně ani sama žalobkyně neuvedla, jakou právně významnou skutečnost by tyto články měly prokazovat. K důkazu pak soud neprováděl ani rozhodnutí soudů předložená oběma stranami, neboť tato

rozhodnutí měla prokazovat výlučně právní názor v nich obsažený; právní názor ovšem předmětem dokazování není, tím jsou pouze skutkové okolnosti věci. Soud neprovedl k důkazu ani metodické vyjádření Národního památkového ústavu k posuzování záměrů na osazování fotovoltaiických a jiných solárních zařízení na kulturních památkách, v památkově chráněných územích a v ochranných pásmech kulturních památek a památkově chráněných územích ze září 2022, neboť tato metodika byla zpracována až po vydání žalobou napadeného rozhodnutí a nijak se v něm neodrazila. Soud přitom rozhoduje o žalobě podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 s. ř. s.). Z tohoto důvodu se soud ani nezabýval námitkami žalobkyně proti této metodice, které byly ostatně uplatněny opožděně (§ 71 odst. 2 věta druhá s. ř. s.). Konečně soud neprovedl ani důkaz místním ohledáním – tento důkaz provedl sám žalovaný, a soudu není zřejmé, jaké další právně významné okolnosti by mělo přinést opakování tohoto důkazu soudem.

VI. Závěr a náklady řízení

43. Vzhledem k tomu, že soud shledal námitky žalobkyně důvodnými, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem soudu (§ 76 odst. 1 písm. a), § 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).
44. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
45. Žalobkyně dosáhla v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem za žalobu ve výši 3 000 Kč. Žalobkyni tedy na náhradě nákladů řízení náleží částka ve výši 3 000 Kč. Soud žalovanému uložil zaplatit náhradu nákladů řízení v přiměřené lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 28. března 2023

JUDr. Zuzana Bystřická v. r.
předsedkyně senátu