



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Michala Bobka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Mgr. V. S.**, zast. Mgr. Ing. Janem Lerchem, advokátem se sídlem Bedřicha Smetany 167/2, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2022, č. j. PK-KPP/4182/21, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 24. 11. 2022, č. j. 57 A 7/2022-30,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Ing. Jana Lercha, advokáta se sídlem Bedřicha Smetany 167/2, Plzeň.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Projednávaná věc se týká 14 kusů fotovoltaických panelů, které žalobce chce umístit na jihovýchodní střeše svého rodinného domu na adrese x na pozemku p. č. XA k. ú. x(dále „rodinný dům“). Rodinný dům se nachází ve vesnické památkové zóně x (rejst. č. ÚSPK ČR 2285; dále „památková zóna“). Postupem předpokládaným § 14 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, se proto Magistrát města Plzně, odbor památkové péče závazným stanoviskem vydaným na žádost žalobce vyjádřil k záměru. Magistrát označil umístění fotovoltaických panelů za nepřípustné z hlediska zájmů státní památkové péče. Proti závaznému stanovisku se žalobce bránil odvoláním, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl. Žalobce se proto obrátil na Krajský soud v Plzni.

[2] Krajský soud identifikoval jako předmět sporu otázku, zda existuje veřejný zájem na instalaci obnovitelných zdrojů energie v podobě fotovoltaických panelů. Žalobce již od odvolacího řízení tvrdil, že umístění fotovoltaických panelů na rodinný dům je ve veřejném zájmu, jelikož spadá pod širší veřejný zájem na ochraně klimatu, ovzduší

a životního prostředí obecně. Naproti tomu žalovaný tvrdil, že existenci žalobcem namítaného veřejného zájmu nelze přisvědčit, protože takový veřejný zájem nelze dovodit. Kromě toho by dle žalovaného umístění fotovoltaických panelů na rodinný dům uspokojovalo především žalobcův soukromý zájem.

[3] Krajský soud rozhodnutí o odvolání zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Vycházel přitom zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016-46, ve kterém NSS konstatoval, že výroba energie z obnovitelných zdrojů směřuje k vyšší míře ochrany životního prostředí, a proto je „*v zájmu celé společnosti, aby byly za přiměřených podmínek uskutečňovány [takové] záměry*“ (bod 18 výše citovaného rozsudku). Krajský soud proto shrnul, že „*využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů lze za současného stavu odborného poznání označit za zájem veřejný*“ (bod 25 napadeného rozsudku).

[4] Žalovanému krajský soud uložil, aby se v dalším řízení podrobně zabýval střetem veřejného zájmu na ochraně životního prostředí s veřejným zájmem na ochraně památkového dědictví, a to za využití principu proporcionality k vyřešení jejich kolize. Jinými slovy, žalovaný musí posoudit „*zda zájem na ochraně památkové zóny v jejím (...) stavu převažuje nad instalací několika kusů fotovoltaických panelů na domu žalobce*“ (bod 29 napadeného rozsudku). Oním stavem, na který v tomto bodě krajský soud poukazoval, byl faktický stav památkové zóny v době, když žalobce žádal o závazné stanovisko orgánu památkové péče. Na střechách jiných staveb umístěných v té samé lokalitě jako žalobcův rodinný dům, tedy v památkové zóně, byly totiž v minulosti umístěny fotovoltaické panely, aniž by k nim orgány památkové péče vydal závazné stanovisko podle § 14 zákona o státní památkové péči.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

[5] Žalovaný (dále „stěžovatel“) napadá kasační stížností rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále „s. ř. s.“). Rozsudek navrhuje zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[6] Stěžovatel namítá, že krajský soud pochybil, když v bodě 25 napadeného rozsudku paušálně označil využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů za veřejný zájem. Místo toho se měl zabývat tím, zda konkrétně žalobcem zamýšlené umístění fotovoltaických panelů je natolik veřejně prospěšné, aby bylo ve veřejném zájmu. Nadto se krajský soud ani nezabýval výkladem a aplikací neurčitého právního pojmu „veřejný zájem“, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[7] Stěžovatel rovněž namítá, že zohlednění faktického protiprávního stavu (tj. již dříve umístěných fotovoltaických panelů na jiných střechách v památkové zóně) nemůže být důvodem pro povolení umístění dalšího prvku do památkové zóny „*v rozporu s veřejným zájmem*“.

[8] Závěrem stěžovatel namítá, že krajský soud překročil svou pravomoc, když v bodech 28 a 29 napadeného rozsudku „*v podstatě zabíhá do posuzování odborných otázek*“, ačkoli odbornost soudu se nachází výlučně v právní rovině a nepřísluší mu posuzovat jiné odborné otázky.

pokračování

[9] Mimoto stěžovatel v kasační stížnosti vyslovuje pochybnosti, zda je právní úpravou povolán ke komplexnímu a poučenému vážení veřejného zájmu na ochraně životního prostředí proti veřejnému zájmu na ochraně kulturního dědictví. V této souvislosti stěžovatel konstatuje, že okolnosti rozsudku NSS č. j. 2 As 207/2016-46, ze kterého vycházel krajský soud, nejsou srovnatelné s nyní posuzovanou situací. V citovaném rozsudku se totiž existencí veřejného zájmu na využívání energie z obnovitelných zdrojů původně zabýval orgán ochrany životního prostředí, který měl v tomto oboru náležitou odbornost.

[10] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje, aby NSS kasační stížnost zamítl a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Trvá na existenci veřejného zájmu na budování obnovitelných zdrojů energie, jehož jasnou deklaraci spatřuje v zákoně č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů. Pokud stěžovatel tvrdí, že se měl krajský soud konkrétně zabývat přínosem fotovoltaických panelů plánovaných žalobcem ve srovnání s veřejným zájmem na památkové ochraně, snaží se tím přenést na krajský soud svůj vlastní úkol. Žalobce rovněž konstatuje, že stěžovatelova argumentace týkající se fotovoltaických panelů dříve umístěných na jiných střechách v památkové zóně jen „ilustruje alibistický přístup žalovaného“.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti. Shledal, že byla podána včas oprávněnou osobou, a to proti rozhodnutí, proti němuž je přípustná. Napadený rozsudek proto přezkoumal v rozsahu a z důvodů vymezených stěžovatelem v kasační stížnosti. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[12] Kasační stížnost **není** důvodná.

[13] NSS se nejprve zabýval kasační námitkou směřující proti bodu 25 napadeného rozsudku, ve kterém krajský soud shrnul, že využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů lze obecně označit za veřejný zájem. K tomuto závěru dospěl krajský soud na základě výše citovaného rozsudku NSS, na který v plném rozsahu odkázal. Stěžovatel namítá, že se krajský soud měl zabývat mírou veřejné prospěšnosti žalobcem zamýšlených fotovoltaických panelů a určit, zda je natolik velká, aby zakládala veřejnou prospěšnost.

[14] Takové námitce nelze přisvědčit. Krajský soud srozumitelně dovedl, právě s odkazem na judikaturu kasačního soudu, že výroba energie z obnovitelných zdrojů směřuje k vyšší míře ochrany životního prostředí, což lze v současném stavu poznání považovat v obecné rovině za veřejný zájem. Vyvrátil tak dosti paušalizující závěry žalovaného, že umístováním fotovoltaických panelů na střechy rodinných domů je vlastně vždy zájmem soukromým. NSS souhlasí se žalobcem, že posoudit kolizi dvou veřejných zájmů v konkrétním případě a konkrétní lokalitě přísluší (rozhodně v první řadě) žalovanému, a nikoliv krajskému soudu.

[15] Vadou rozhodnutí není ani to, že krajský soud výslovně a separátně nevyložil neurčitý právní pojem „veřejný zájem“. Jeho chápání tohoto pojmu je zřejmé z přednesené citace rozsudku NSS, který se přímo zabývá tím, z čeho lze veřejný zájem vyvodit. Krajský soud na tento rozsudek a jeho citaci v napadeném rozsudku v plném rozsahu odkazuje, čímž

dostatečně jasně ukazuje svůj výklad tohoto pojmu, a vnímá výrobu energie z obnovitelných zdrojů jako jeden z možných veřejných zájmů. Za této situace není jasné, jaké další abstraktní úvahy na téma neurčitěho právního pojmu „veřejný zájem“ by vůbec byly zapotřebí. Napadený rozsudek proto není v tomto ohledu zatížený vadou nepřezkoumatelnosti, jak namítá stěžovatel.

[16] NSS se dále zabýval kasační námitkou, že zohlednění již dříve protiprávně umístěných fotovoltaických panelů na jiných střechách v památkové zóně nemůže být důvodem pro povolení umístění dalšího prvku do památkové zóny „v rozporu s veřejným zájmem“.

[17] Ani tato kasační námitka není důvodná. Z bodu 29 napadeného rozsudku neplyne, že by měl stěžovatel v navazujícím řízení vydat souhlasné závazné stanovisko jen z důvodu přítomnosti fotovoltaických panelů na jiných místech památkové zóny. Krajský soud pouze stěžovateli ukládá, aby v nadcházejícím řízení při posuzování střetu veřejných zájmů neopomněl do své rovnice „započíst“ rovněž faktický stav památkové zóny.

[18] Nakonec se NSS zabýval kasační námitkou, že krajský soud v bodech 28 a 29 napadeného rozsudku překročil svou pravomoc tím, že posuzoval otázky jiné než právní.

[19] I tato kasační námitka je nedůvodná. Bod 28 napadeného rozsudku obsahuje hypotetický příklad, na kterém krajský soud ilustruje požadavek na poměrování obou veřejných zájmů a osvětluje, že konkrétní posouzení obou obecných zájmů bude vždy kontextuální:

„27. 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).

28. 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.“

[20] Byť lze zajisté přisvědčit stěžovateli, že Pražský hrad není pouhou „památkovou zónou“, ale „národní kulturní památka, součástí světového dědictví UNESCO a památková rezervace a zároveň symbol českého státu“, jak upřesňuje stěžovatel ve své kasační stížnosti, bezchybné památkové zařazení Pražského hradu asi nebylo nosnou myšlenkou (jinak trefně) zvoleného ilustrativního příkladu.

[21] Namítané překročení pravomoci nelze spatřovat ani v bodě 29 napadeného rozsudku. Krajský soud se v tomto bodě nejprve vyjadřuje k obsahu správního spisu a poté rozvádí svůj právní názor obsažený v bodě 26 napadeného rozsudku. Následně zakončuje bod 29 krátkým připomenutím stěžovatelova vyjádření k žalobě, ke kterému připojuje své hodnocení. Není pochyb o tom, že všechny tyto úvahy soudu přísluší a nevybočují z mezí jeho odbornosti.

pokračování

[22] Závěrem pak NSS pouze doplňuje následující k úvahám obsaženým v kasační stížnosti, zda je orgán památkové péče (stěžovatel) povolán vážit veřejný zájem na ochraně kulturního dědictví proti veřejnému zájmu, jehož ochrana nespadá do jeho odbornosti. Stěžovatelovým hlavním úkolem samozřejmě zůstává posuzovat záměr umístění fotovoltaických panelů optikou ochrany historického a kulturního dědictví a s tím souvisejících právních předpisů. Jeho posouzení předpokládá § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči se však neobejde bez považování primárního chráněného zájmu (památkových hodnot) s legitimními zájmy jinými. To z orgánu památkové péče pochopitelně nedělá orgán ochrany oněch dalších zájmů, které by měl rovněž podrobně znát a vyhodnocovat, jak předestírá stěžovatel. Pouze je tím řečeno, že orgány památkové péče nemohu na veřejný zájem na památkové ochraně nahlížet izolovaně, nýbrž jej musí vnímat a poměřovat v kontextu jiných právem hájených hodnot, přičemž, jak správně v této věci uvedl krajský soud, zájem na výrobě energie z obnovitelných zdrojů a tím realizovaná vyšší míra ochrany životního prostředí jedním z takových veřejných zájmů je. Co takto vytyčený rámec obecného posouzení, a nikoliv výchozí tvrzení, že fotovoltaika na rodinném domě je z povahy věci zájmem soukromým, bude znamenat v konkrétní věci, zůstává posoudit žalovanému.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Z uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud NSS rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný v řízení úspěch neměl. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, neboť kasační stížnost žalovaného byla zamítnuta. NSS mu proto přiznal náhradu nákladů řízení proti stěžovateli.

[25] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje, aby mu NSS přiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v rozsahu „*odměny za 2 úkony právní služby, 2 režijní paušály a daně z přidané hodnoty*“. Zástupce žalobce učinil v řízení před kasačním soudem jeden úkon právní služby, kterým je písemné podání ve věci samé [vyjádření ke kasační stížnosti; § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Jiný úkon právní služby v řízení o kasační stížnosti zástupce žalobce relevantně neoznačil, ani nevyplývá ze soudního spisu NSS. Zástupce žalobce osvědčil v řízení u krajského soudu, že je plátcem DPH. K nákladům řízení se tedy přičítá DPH v sazbě 21 % (§ 14a odst. 1 advokátního tarifu), tj. 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení činí 4 114 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen žalobci zaplatit k rukám jeho zástupce Mgr. Ing. Jana Lercha, advokáta, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. dubna 2024

Mgr. Michal Bobek
předseda senátu