

**Z hlediska zájmů ochrany přírody a krajiny vyžaduje stavba fotovoltaické elektrárny umístované na území Natura 2000 do ptačí oblasti vyhlášené nařízením vlády a na území výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů nezbytné souhlasy a stanoviska orgánu ochrany přírody a krajiny.**

V Brně dne 14. září 2011  
Sp. zn.: 4983/2010/VOP/JG

## **Zpráva o šetření veřejného ochránce práv**

**ve věci stavby fotovoltaické výroby elektrické energie, umístěné na parc. č. 232/1, 232/2, 241/1 v k.ú. Moldava („FVE Moldava“)**

---

### **A**

#### **Obsah podnětu**

Dne 13. 10. 2010 byl veřejnému ochránci práv doručen podnět občanského sdružení Přátelé zeleného údolí Muldy, Moldava v Krušných horách (dále jen „stěžovatel“), ve věci postupu oboru výstavby a ŽP Městského úřadu Duchcov (dále jen „stavební úřad“) a následného postupu Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru územního plánování a stavebního řádu (dále jen „krajský úřad“), v záležitosti stavby fotovoltaické výroby elektrické energie, umístěné na parc. č. 232/1, 232/2, 241/1 v k. ú. Moldava (dále jen „FVE Moldava“) a souvisejícího povolení stavby „zemní vedení VN 22 kV Hrob-Moldav-Oldříš“ („zemní vedení“). Kromě těchto dvou staveb upozornil stěžovatel rovněž na to, že v daném území mají být podle plánů zastupitelstva umístěny fotovoltaická elektrárna Moldava II („FVE Moldava II“) a fotovoltaická elektrárna na pozemcích parc.č. 128/1, 55 a 35/2 v k.ú. Oldříš u Moldavy („FVE Oldříš u Moldavy“), a dále 25 ks větrných elektráren v k.ú. Moldava, Mackov, Pastviny u Moldavy a Oldříš (dále jen „VTE Moldava“).

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujala já, neboť veřejný ochránce práv využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří i oblast stavebního řádu a ochrany veřejného zdraví.

### **B**

#### **Skutková zjištění**

Z podnětu stěžovatele a jím doložených podkladů vyplynulo, že stavební úřad vydal pro záměr FVE Moldava stavební povolení dne 24. 8. 2009 (právní moci nabylo dne 29. 9. 2009) ve sloučeném územním a stavebním řízení. V dané době ještě občanské sdružení (stěžovatel) neexistovalo, toto sdružení bylo Ministerstvem vnitra registrováno teprve dne 9. 7. 2010. Spojené územní a stavební řízení proběhlo bez

větší účasti veřejnosti a záměr se v nich neseťkal s žádnými zápornými námitkami či připomínkami. Proti rozhodnutí nebylo podáno odvolání.

Poté, co byla zahájena stavba FVE Moldava, získali občané Moldavy a členové OS informace o povolení a rozsahu stavby. Občané se obrátili na Krajský úřad Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) a Českou inspekci životního prostředí, Oblastní inspektorát Ústí nad Labem (dále jen „ČIŽP“).

ČIŽP provedla šetření na místě samém a zjistila, že stavební povolení pro FVE Moldava bylo vydáno bez obstarání všech nezbytných souhlasů a výjimek dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Z toho důvodu vydala ČIŽP rozhodnutí dle ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým bylo zakázáno pokračování ve výstavbě FVE Moldava.

Krajský úřad vyhodnotil podání stěžovatele jako podnět k zahájení přezkumného řízení a po seznámení se se spisovou dokumentací přezkumné řízení dne 16. 9. 2010 zahájil. Důvodem pro zahájení přezkumného řízení bylo zjištění, že umístění FVE Moldava I bylo rozhodnuto v rozporu s ustanovením § 90 písm. a) a § 111 odst. 1 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“); obec Moldava nemá územní plán a vymezené zastavěné území a stavba FVE Moldava byla navržena na nezastavitelných územích obce. V průběhu přezkumného řízení bylo dále zjištěno, že stavební povolení bylo vydáno bez toho, že by stavebník předložil souhlas s vynětím půdy ze zemědělského půdního fondu. Dále bylo stavební povolení vydáno bez nezbytných dokladů dle zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy v tomto směru poukázal krajský úřad na souhrnné stanovisko Magistrátu města Teplice, odboru životního prostředí, ve kterém nebyly ze strany úseku ochrany přírody a krajiny vneseny žádné požadavky a stavebník tedy nebyl ze strany uvedeného dotčeného orgánu státní správy upozorněn na možnou existenci ptačí oblasti. Přestože krajský úřad shledal rozhodnutí stavebního úřadu nezákonným, pro dobrou víru stavebníka přezkumné řízení dle ustanovení § 94 odst. 4 zastavil poznamenáním do spisu, o čemž vyrozuměl účastníky řízení svou písemností ze dne 1. 12. 2010.

Na základě shromážděných podkladů jsem se rozhodla zahájit v dané věci šetření dle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Písemnostmi ze dne 31. 1. 2011 jsem si k celé záležitosti vyžádala stanovisko tajemnice Městského úřadu Duchcov, ředitele Krajského úřadu Ústeckého kraje, ředitelku ČIŽP a tajemníka Magistrátu města Teplice.

Dne 18. 2. 2011 mi bylo doručeno **tajemnicí Městského úřadu Duchcov zajištěné vyjádření vedoucí stavebního úřadu**. Stavební úřad k předmětné záležitosti mj. sdělil, že možnost povolení stavby ověřoval na internetových stránkách a také u partnerských stavebních úřadů. Vedoucí stavebního úřadu uvedla, že v době řízení, tj. v roce 2007 – 2008, kdy pro stavbu byla vydána územně plánovací informace, byla dle stavebního zákona možnost povolit FVE jako zařízení pro výrobu elektrické energie i v souladu se zákonem č. 458/2000 Sb., energetický zákon, ve znění pozdějších předpisů. Stavební úřad proto v dobré víře svého správného konání stavbu povolil v souladu s ustanovením § 18 odst. 5 stavebního zákona. V této

souvislosti vedoucí stavebního úřadu doplnila, že o pochybnostech správnosti správního řízení bylo uvažováno až v pozdějších letech, kdy ve věci byly vydávány „Metodické pokyny“ vysvětlující a zavádějící jednotné myšlení všech stavebních úřadů.

**Ředitelka ČIŽP** ve svém vyjádření, které jsem obdržela dne 2. 3. 2011, popsala postup ČIŽP v předmětné záležitosti. ČIŽP provedla dne 17. 8. 2010 šetření, při němž konstatovala, že závěry krajského úřadu ohledně toho, že při projednávání záměru došlo k nesplnění povinností vyplývajících z ustanovení § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, ve spojení s nařízením vlády č. 28/2005, kterým byla vyhlášena Ptačí oblast Východní Krušné hory, kdy změnu ve využití území je možné provést jen s předchozím souhlasem orgánu ochrany přírody, odpovídají skutečnosti. ČIŽP dále shledala, že stavbu je třeba posoudit i s ohledem na negativní zásahy do biotopů zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Z tohoto důvodu požádala Agenturu ochrany přírody a krajiny, středisko Ústí nad Labem (dále jen „AOPK“) o odborné posouzení probíhající stavby FVE. AOPK konstatovala, že výstavba byla provedena přímo v biotopu zvláště chráněného druhu rostlin - koprníku štětínolistého a zvláště chráněných druhů živočichů – bramborníčka hnědého, ještěrky živorodé, chřástala polního, křepelky polní, zmije obecné a strnada lučního. Z vyjádření ředitelky ČIŽP dále vyplynulo, že na základě shora uvedených zjištění provedla ČIŽP tyto kroky:

- Rozhodnutím o předběžném opatření ze dne 26. 8. 2010 nařídila dle ustanovení § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny stavebníkovi<sup>1</sup> povinnost zdržet se veškerých stavebních prací spojených se stavbou FVE
- Dne 30. 8. 2010 zahájila správní řízení o omezení a zákazu činnosti podle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny.
- Kontrolou dne 2. 9. 2010 ČIŽP zjišťuje, že ve stavbě není pokračováno a předběžné opatření je respektováno.
- Při opakované kontrole dne 20. 9. 2010 bylo zjištěno, že práce opět dále probíhají a opatření ČIŽP není respektováno;
- Dne 22. 9. 2010 vydává ČIŽP příkaz, kterým ČIŽP zakazuje provádění prací souvisejících se stavbou FVE taktéž společnosti, která stavbu realizuje.<sup>2</sup>
- ČIŽP ukládá stavebníkovi pokutu k vynucení vykonatelného rozhodnutí o předběžném opatření.

Dne 4. 3. 2011 jsem dále obdržela **vyjádření ředitele krajského úřadu**. Krajský úřad předložil jím vydané rozhodnutí ve věci souhlasu dle ustanovení § 45e odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ze dne 17. 9. 2010,<sup>3</sup> a dále závazné stanovisko – souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu ze dne 10. 2. 2010.<sup>4</sup> Krajský úřad mě dále informoval, že po předmětný záměr vydal rovněž dne 10. 9. 2010 stanovisko orgánu ochrany přírody z hlediska možného ovlivnění evropsky významných lokalit a ptačích oblastí dle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>5</sup> a taktéž dne 21. 9. 2010 rozhodnutí dle ustanovení § 56 odst. 1 a 2

<sup>1</sup> Společnost TALWIN a.s., IČ 282 65 769, se sídlem Chomutov, Pražská 5600, 430 01

<sup>2</sup> Společnost MAPRO, s.r.o.

<sup>3</sup> Rozhodnutí čj.: 2517/ZPZ/210/NPO-047

<sup>4</sup> Závazné stanovisko čj.: 349/ZPZ/2010/10-SV-006

<sup>5</sup> Stanovisko čj.: 162328/2010/KUUK

písm. c) zákona ochrany přírody a krajiny, kterým povolil výjimku ze zákazů uvedených v § 49 a 50 citovaného zákona k zásahům do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin zařazených dle vyhlášky MŽP ČR č. 395/1992 Sb., v kategoriích druh „kriticky ohrožený“, „silně ohrožený“ a „ohrožený“<sup>6</sup>. Krajský úřad mě seznámil s dokumenty, které tvořily podklady pro jeho výše zmíněná rozhodnutí, stanovisko a závazné stanovisko.

Ředitel krajského úřadu mě dále informoval o obdobných souhlasech, stanoviscích a rozhodnutích, která byla vydána pro obdobné záměry v lokalitě (FVE Moldava II, FVE Oldříš u Moldavy), a dále s usnesením Rady Ústeckého kraje ve věci záměru „VTE Moldava“ č. 20/52R/2010, kterým byl ve smyslu ustanovení § 6 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon EIA“), vznesen požadavek dalšího posouzení záměru ve smyslu zákona EIA.

Ke své žádosti o vyjádření jsem dne 7. 3. 2011 obdržela taktéž **vyjádření tajemníka Magistrátu města Teplice**. Tajemník uvedl, že k pochybení ze strany Magistrátu města Teplice došlo ve vyjádření, ve kterém nebyl stavebník upozorněn na nutnost doložit souhlasy, stanoviska a výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny, a to z důvodu krátké přítomnosti pracovníka na pozici ochrany přírody a krajiny. Předmětný záměr měl být jedním z prvních zkušeností se stavbou takového charakteru a pracovník nevěděl, že je nutné stavebníka upozornit na další dotčené orgány.

## C Právní zhodnocení

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, mi ukládá povinnost k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V úvodu hodnocení šetřeného případu musím předeslat, že již v době zahájení svého šetření byly prostředky, jak správní orgány přimět ke změně či zrušení rozhodnutí, na základě kterých byla předmětná stavba realizována, velice omezené.<sup>7</sup> Stavební povolení pro stavbu FVE Moldava nabylo právní moci dne 29. 9. 2009, tj. k dnešnímu dni je pravomocné téměř dva roky. Současně také již proběhlo a bylo usnesením zastaveno i přezkumné řízení vedené krajským úřadem, když krajský úřad sice konstatoval nezákonnost, nicméně pro dobrou víru stavebníka nebylo toto nezákonné rozhodnutí zrušeno. Přesto jsem se rozhodla v případě podání občanského sdružení Přátelé zeleného údolí Muldy zahájit své šetření, a to jednak za účelem souhrnného zhodnocení postupu příslušných správních úřadů, jednak za účelem zjištění, jaké důsledky byly z nezákonného postupu správních

<sup>6</sup> Rozhodnutí čj.: 2518/ZPZ/2010/ZD-349

<sup>7</sup> V úvahu v zásadě připadá pouze žaloba ve veřejném zájmu dle § 66 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

úřadů vyvozeny. Rovněž jsem přihlédla k tomu, že v dané lokalitě budou probíhat, či již probíhají další správní řízení.

Mám-li shrnout závěry, ke kterým jsem svým šetřením dospěla, musím konstatovat, že stavební úřad a Magistrát města Teplice se při povolování záměru FVE Moldova dopustily zcela zásadních pochybení. Je pravdou, že v době vydání stavebního povolení pro předmětnou stavbu, tj. v polovině roku 2008, neměly správní orgány zpravidla větších zkušeností s povolovacími procesy pro stavby fotovoltaických elektráren, obzvláště pak správní orgány nižších stupňů. Domnívám se však, že o to větší pozornost měla být věnována posouzení záměru, včetně podrobného seznámení se se stavem lokality, v němž měl být umístěn, a v případě jakýchkoliv nejasností měly být povolovací procesy konzultovány s nadřízeným správním orgánem v rámci jeho metodické pomoci. Dle mého soudu tedy nebyly dány podmínky pro spojení územního a stavebního řízení.

Samotná problematika staveb fotovoltaických elektráren byla v průběhu roku 2008 stavebně-právní veřejností i samotnými správními orgány ve velké míře diskutována, na což navázalo několik metodických pomůcek Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „MMR“), ústředního správního orgánu na úseku územního plánování, územního rozhodování a stavebního řádu. V červenci roku 2008 vydalo MMR metodický pokyn k umisťování staveb z obnovitelných zdrojů – „Stavby a zařízení pro výrobu energie z vybraných obnovitelných zdrojů“. Je tedy zřejmé, že v době vydání stavebního povolení mohl stavební úřad korigovat svůj postup s dostatečně podrobným metodickým vodítkem. MMR se mj. zabývá i otázkou výběru vhodných lokalit pro stavby fotovoltaických zařízení, když konkrétně uvádí: *„U dálkových pohledů mohou být velké plochy solárních panelů cizí a velmi nevhodnou plošnou dominantou v krajině, zejména v horských a vrchovinných oblastech s drobnou krajinnou mozaikou. Je třeba velmi pečlivě volit vhodné lokality bez negativních dopadů na okolní krajinu. Např. uzavřené, z dálkových pohledů neviditelné plochy, nebo plochy, které lze pohledově izolovat zelení. Sluneční elektrárny mohou efektivně využít ladem ležící plochy vhodné expozice (sklápky, lomy, průmyslová a zemědělská brownfields a střechy).“*<sup>8</sup> Metodická pomůcka MMR se dále velmi srozumitelně vypořádává s problematikou samotného umisťování staveb pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Zejména musím upozornit na to, že dle MMR nelze výrobní elektrárny z obnovitelných zdrojů považovat za veřejnou technickou infrastrukturu<sup>9</sup> a nelze je tak podřadit ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, a stejně tak se nemůže jednat o stavby veřejně prospěšné a nelze je pro ně vyvlastnit.

<sup>8</sup> Blíže viz strana 18 a 19 metodického pokynu MMR „Stavby a zařízení pro výrobu energie z vybraných obnovitelných zdrojů“ z července 2008

<sup>9</sup> Metodický pokyn MMR „stavby a zařízení pro výrobu energie z vybraných obnovitelných zdrojů“ z července 2008, strana 29, citace: „Stavební zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v § 2 odst. 1 písm. k) zavádí pojem veřejná infrastruktura, jejíž součástí je mimo jiné technická infrastruktura zřizovaná nebo užívaná ve veřejném zájmu („veřejná technická infrastruktura“), kterou jsou vedení, stavby a s nimi související zařízení technického vybavení, například vodovody, vodojemy, kanalizace, čistírny odpadních vod, stavby a zařízení pro nakládání s odpady, trafostanice, energetické vedení, komunikační vedení veřejné komunikační sítě a elektronické komunikační zařízení veřejné komunikační sítě, produktovou. Výrobní elektrárny a tepla z OZE se nepovažují za veřejnou technickou infrastrukturu. Nemohou být vymezeny v územně plánovací dokumentaci jako veřejně prospěšné stavby a nelze pro ně vyvlastnit pole zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (ve vazbě na § 170 stavebního zákona).“

Zmíněný metodický pokyn MMR není v současnosti jediným metodickým vodítkem, jež podává návod pro postupy správních úřadů ve věci staveb fotovoltaických elektráren.<sup>10</sup> V současné době by tedy již postupy vedoucí k povolování těchto záměrů neměly vyvolávat větších pochybností.

Z podnětu stěžovatele a mého šetření vyplynulo, že obec Moldava se nachází v Krušných horách, kdy všechny plánované záměry mají být (resp. v případě FVE Moldava již byly) umístěny na území Natura 2000, do Ptačí oblasti východní Krušné hory, navíc se jedná o oblasti výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Obec Moldava nemá schválený územní plán ani vymezeno zastavěné území. V obcích, které nemají schválený územní plán a nemají vymezené zastavěné území lze v souladu s charakterem nezastavěného území umisťovat pouze stavby vymezené v § 18 odst. 5, konkrétně „stavby, zařízení, a jiná opatření pouze pro zemědělství, lesnictví, vodní hospodářství, těžbu nerostů, pro ochranu přírody a krajiny, pro veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a dále taková technická opatření a stavby, které zlepší podmínky jeho využití pro účely rekreace a cestovního ruchu, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra“, případně stavby vymezené v ustanovení § 188a stavebního zákona, jiné stavby lze umisťovat jen v intravilánu obce.

Nemohu souhlasit s názorem stavebního úřadu, že v době projednávání záměru (respektive v době vydání územně plánovací informace) bylo dle ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona možné povolit fotovoltaickou elektrárnu jako zařízení pro výrobu elektrické energie. Předmětné ustanovení stavebního zákona, které platí do dnešního dne v nezměněném znění, je třeba v daném případě vykládat s ohledem na vymezení pojmu „technická infrastruktura“ v ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) stavebního zákona. Za technickou infrastrukturu by bylo možné, podle mého názoru, považovat například zařízení pro rozvod elektrické energie, typicky elektrické vedení, nikoliv výrobu elektřiny, kterou je dle definice energetického zákona „energetické zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektřinu“, tj. i fotovoltaická elektrárna. Lze tedy konstatovat, že na pozemku v nezastavitelném území nebylo a v současnosti ani není možné fotovoltaické elektrárny umisťovat. Stejný závěr ostatně vyplývá i z výše zmíněné metodiky MMR.

Kriticky hodnotím postup Magistrátu města Teplice, který dne 9. 7. 2009 vydal pro účely sloučeného územního a stavebního řízení souhrnné stanovisko.<sup>11</sup> z něhož pro stavebníka nevyplynuly žádné povinnosti ve smyslu předložení podkladových stanovisek, závazných stanovisek, rozhodnutí nebo jiných opatření dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Toto vyjádření se stalo pro vývoj celého případu zcela klíčovým. Z hlediska zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny přitom záměr zcela jednoznačně vyžadoval:

- dle ustanovení § 12 odst. 2 souhlas se zásahem do krajinného rázu,

<sup>10</sup> Viz dále: -Metodická pomůcka MMR k umisťování, povolování a užívání fotovoltaických staveb a zařízení „Fotovoltaika“, listopad 2009

-Metodické sdělení MMR „Fotovoltaická elektrárna“ ze dne 22. 6. 2010

-Metodický návod MŽP „Vyhodnocení možností umístění větrných a fotovoltaických elektráren z hlediska ochrany přírody a krajiny, září 2009.

<sup>11</sup> Stanovisko čj. MgMT ODŽP 088376/2009-V-104/Db.

- dle ustanovení § 45i odst. 1 stanovisko o vyloučení významného vlivu na příznivý stav předmětu ochrany nebo ptačí oblasti,
- dle ustanovení § 45e odst. 2 souhlas k činnosti v ptačí oblasti a
- dle ustanovení § 56 výjimku z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.

Toto zásadní pochybení bylo následně omlouváno nezkušeností pověřeného pracovníka úřadu. Tento argument nemohu v žádném případě přijmout. Ve vyjádření tajemníka Magistrátu města Teplice zcela postrádám informaci o jakémkoliv opatření, které by bylo z bezprecedentního pochybení vyvozeno. Toto je v přímém rozporu s principy dobré správy, zejména principem odpovědnosti. Jsem přesvědčena o tom, že v případě, že úřad udělá chybu, je jeho povinností ji následně zcela jasně a výslovně přiznat a neodkladně přijmout účinná opatření k nápravě. Jedná-li se o pochybení většího rozsahu, je vždy třeba z takového jednání úředníka vyvodit odpovídající pracovněprávní opatření. Mám za to, že pouze tímto způsobem je možné působit v zájmu eliminace budoucích excesů obdobného charakteru. Zároveň se však nedomnívám, že pochybení úřadu by v daném případě mělo být přičítáno jedinému pracovníkovi. Jsem přesvědčena o tom, že každý větší správní úřad by měl disponovat kontrolními mechanismy k zajištění co nejkvalitnějších výstupů, zvláště za situace, kdy jeho personální obsazení není (například z důvodu nezaškolení, nedostatku zkušeností apod.) zárukou bezchybného výkonu státní správy. Z těchto důvodů jsou na úřadech vztahy nadřízenosti a podřízenosti úředních osob. Domnívám se, že chybou již bylo to, že s ohledem na charakter záměru, byl vyřizováním věci pověřen pracovník, jenž pracoval na své pozici krátce a neměl s obdobnými stavbami zkušenosti.

Absentující podkladové souhlasy a výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny byly následně vydávány v době, kdy se již stavba nacházela ve vysokém stupni rozestavěnosti. Krajský úřad vydal dle ustanovení § 45i odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny stanovisko o vyloučení významného vlivu na příznivý stav předmětu ochrany nebo ptačí oblasti a dále dle ustanovení § 45e odst. 2 souhlas k činnosti v ptačí oblasti. V obou případech vycházel ve svém rozhodování ze stanoviska AOPK, podle kterého se na daném pozemku předmět ochrany – tetřívka obecná v současnosti nenachází. Tyto závěry správního orgánu, podložené odbornými stanovisky mi rozporovat nepřisluší.

Krajský úřad dále vydal dle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny výjimku z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. V lokalitě se vyskytují chráněné druhy živočichů a rostlin zařazené v kategorii druh „kriticky ohrožený“, „silně ohrožený“ a „ohrožený“. Krajský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí mj. uvedl, že *„na výrobu elektrické energie z obnovitelných zdrojů lze pohlížet jako na převažující veřejný zájem ekonomického charakteru a při dodržení výše uvedených podmínek a realizaci zmírňujících opatření bude dopad této stavby na uvedené druhy živočichů a rostlin minimální, a proto je krajský úřad toho názoru, že zájmy ochrany přírody nebudou v tomto konkrétním případě zásadním způsobem dotčeny a nepřevyšují tak nad jinými zájmy v uvedeném místě.“* S tímto závěrem krajského úřadu nemohu v žádném případě souhlasit. V první řadě jsem přesvědčena o tom, že neobstojí úvaha úřadu, podle které je zájem na realizaci záměru zájmem veřejným. Výjimku dle ustanovení § 56

odst. 1 je možné udělit pouze v tom případě, když jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody. Veřejný zájem je z právního hlediska neurčitý pojem. Jeho výklad a hodnocení naplnění je v každém konkrétním případě úlohou správního orgánu. Této se v šetřeném případě krajský úřad zhostil, podle mého názoru, nesprávně. Domnívám se, že zájem na stavbě konkrétní výroby elektrické energie, byť z obnovitelných zdrojů, se zanedbatelným podílem dodávek do distribuční sítě v konkrétní lokalitě, není zájmem veřejným, ale zájmem soukromým, reprezentujícím ekonomické zájmy jediného podnikatelského subjektu. Krajský úřad tak poměřoval proti sobě stojící na jedné straně právo vlastnické, respektive zájem vlastníka nakládat se svým majetkem, a na straně druhé veřejný zájem reprezentovaný zájmem na zachování přírodního a krajinného prostředí.<sup>12</sup> V kolizi zájmu soukromého se zájmem veřejným, pak upřednostnění prvního možné není.

Dle informací, které mi poskytla, ČIŽP bylo předmětné rozhodnutí krajského úřadu, vydané dle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny, čj.: 2518/ZPZ/2010/ZD-349 ze dne 21. 9. 2010, ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 26. 10. 2010<sup>13</sup> a věc byla krajskému úřadu vrácena k novému projednání. S touto skutečností mě krajský úřad neseznámil, ani mi nesdělil, jak následně ve věci postupoval. V tomto směru budu proto požadovat doplnění informací z jeho strany.

Svému hodnocení musím taktéž podrobit průběh a zejména závěr přezkumného řízení, vedeného krajským úřadem. Předmětné přezkumné řízení bylo krajským úřadem zahájeno dne 16. 9. 2010, tj. těsně před roční lhůtou, jež správní řád stanoví pro zahájení řízení rozhodnutí. Následně však, po provedení přezkumného řízení, dospěl krajský úřad k závěru, že *„újmá, která by vznikla stavebníkovi zrušením pravomocného rozhodnutí, by byla ve zjevném nepoměru k újmě veřejnému zájmu“* a rozhodl tak o zastavení přezkumného řízení poznamenáním do spisu, o čemž vyrozuměl účastníky řízení svou písemností ze dne 1. 12. 2010.

Dle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu je správní orgán povinen dbát, *„aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu“*, tento obecný princip správního řízení je modifikován speciálním ustanovením zakotveným v § 94 odst. 4 pro účely přezkumného řízení, pro které platí, že: *„Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva rozhodnutím v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“* Toto ustanovení tedy zmocňuje úřad ke správní úvaze, která je svým předmětem dosti složitá, neboť jde o posuzování neurčitých pojmů jako je „veřejný zájem“, „dobrá víra“, „zjevný nepoměr“. V první řadě je však třeba si uvědomit, co je cílem přezkumného řízení, respektive k jakému účelu byl tento institut mimořádného opravného prostředku do právního řádu zakotven, a tím je zrušení nezákonného rozhodnutí. Toto je prvotním cílem přezkumného řízení a pouze v určitých případech dává právní řád přednost možnosti ponechat nezákonné rozhodnutí v platnosti. Jak konstatoval Nejvyšší

<sup>12</sup> Viz ustanovení § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>13</sup> Rozhodnutí čj.: 2122/530/10 91840/ENV/10



správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 5. 2011, čj.: 1 As 36/2011-79 „*Po správních orgánech je v přezkumném řízení požadováno, aby citlivě zvážily veškeré okolnosti a vydaly takové rozhodnutí, které by nevyvolalo větší poruchy správy, ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí.*“ Vždy je tedy třeba dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotou na straně jedné, a požadavkem na zákonnost a ochranu veřejného zájmu na straně druhé.<sup>14</sup>

Krajský úřad učinil úvahu ve smyslu § 94 odst. 4, nemohu se však ztotožnit s jeho způsobem posouzení proporcionality obou zájmů a zejména závěrem, který z této úvahy učinil, tj. že ponechal dané nezákonné rozhodnutí v platnosti. Je zcela zřejmé, že předmětné rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, tj. že je nezákonné, jak ostatně konstatoval i krajský úřad. Mám-li se pokusit o naplnění pojmu „veřejný zájem“ v tomto konkrétním případě, jsem přesvědčena o tom, že v šetřeném případě má mnohem širší obsah, než tomu běžně bývá. Nejenže byla stavba povolena v rozporu s právními předpisy, byla navíc umístěna do zcela nevhodného prostředí a zasahuje tak navíc do zájmů ochrany přírody a krajiny. Jedná se o území Natura 2000, Ptačí oblast východní Krušné hory, vyhlášenou nařízením vlády podle evropské směrnice č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků. Závazek ochrany těchto druhů tedy vyplývá z členství České republiky v Evropské unii. Rozhodnutí tak bylo vydáno v rozporu hned s několika vnitrostátními právními předpisy (stavební zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny), ale i se závazky vycházejícími z předpisů evropských. Dopady nezákonného rozhodnutí zejména na zájmy ochrany přírody a krajiny nejsou v rozhodnutí krajského úřadu popsány, ačkoli krajský úřad uvádí, že je hodnotil. Není zřejmé, jak krajský úřad tváří v tvář porušení celé řady právních předpisů i mezinárodních závazků ČR dospěl k závěru o zjevném nepoměru újmy, která by vznikla zrušením rozhodnutí stavebníkovi a újmy, k níž došlo ve vztahu k veřejnému zájmu. Je skutečností, že zrušením tohoto nezákonného rozhodnutí by stavebníkovi vznikla újma zejména majetkového charakteru, mám však za to, že pochybení, ke kterému ze strany úřadů ve stavebním řízení došlo, je zcela zásadní a vydané rozhodnutí trpí natolik značnou nezákonností, že důvody pro jeho zrušení dány byly. Majetkovou újmu, která by stavebníkovi vznikla zrušením nezákonného rozhodnutí, by pak bylo namíste uplatňovat postupem dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Z dostupné spisové dokumentace mi dále není známo, zda stavebník požádal ve smyslu dle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny o souhlas se zásahem do krajinného rázu, případně zda byl Magistrátem města Teplice vydán. Příslušný doklad k dispozici nemám (nebyl mi předložen), usuzuji proto, že k dnešnímu dni vydán nebyl. K otázce ochrany krajinného rázu si proto dovoluji uvést následující.

Ochrana krajinného rázu patří mezi obecné prostředky ochrany přírody a krajiny. Ve smyslu ustanovení § 12 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se jí rozumí zejména „*přírodní, kulturní a historická charakteristika určitého místa nebo oblasti*“. Tento má být chráněn před činnostmi snižující jeho estetickou a přírodní

---

<sup>14</sup> Viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2010, čj.: 6 As 36/2009-162

hodnotu; k umístování a povolování staveb, jakož i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz, je přitom nezbytný souhlas orgánu ochrany přírody a krajiny. Smyslem posuzování záměrů situovaných do krajiny z hlediska jejich dopadů na krajinný ráz je, zda zamýšlená činnost ovlivní kladně či záporně charakteristiky a hodnoty krajinného rázu. Součástí posuzování záměru je i určování podmínek, za kterých při realizaci záměru nedojde ke změně a poškození krajinného rázu. Vzhledem ke skutečnosti, že stavba FVE Moldava byla umístěna ve volné krajině a vzhledem k tomu, že s ohledem na svou rozlohu představuje v krajině rušivý element, je zřejmé, že pro umístění stavby bylo třeba souhlasu dle §12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, k jehož vydání je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností (v daném případě Magistrát města Teplice.). V případě, že k umístění záměru došlo zcela bez tohoto souhlasu a ani následně nebylo vedeno řízení, které by daný stav zhojilo, je to chybou. Narušení krajinného rázu nesplněním povinnosti podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny je konkrétně správním deliktem ve smyslu ustanovení § 88 odst. 2 písm. a) téhož zákona.

## **D** **Závěr**

S přihlédnutím k výše uvedenému nemohu ve věci učinit jiný závěr než ten, že jsem v postupu Městského úřadu Duchcov, odboru výstavby a ŽP, a Magistrátu města Teplice shledala naprosto zásadní pochybení, která jsem popsala v předcházející části této zprávy.

Stavební úřad se dopustil pochybení zejména tím, že ve sloučeném územním a stavebním řízení v rozporu se zákonem povolil na území obce bez územního plánu a v nezastavěném území stavbu FVE Moldava.

Pochybení Magistrátu města Teplice spočívá zejména v tom, že pro účely tohoto řízení vydal souhrnné stanovisko, v němž neinformoval o povinnosti předložit nutné souhlasy a výjimky dle zákona o ochraně přírody a krajiny.

Ve vztahu ke Krajskému úřadu Ústeckého kraje nesouhlasím s tím, jak krajský úřad posoudil podnět k přezkumu vydaného stavebního povolení. Z jeho rozhodnutí není zřejmé, co považoval za újmu veřejnému zájmu a jak ji porovnal s případnou újmou hrozící stavebníkovi. Výhrady chovám také vůči rozhodnutí, kterým Krajský úřad Ústeckého kraje povolil dle ustanovení § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny výjimku z ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, proto vyzývám tajemnici Městského úřadu Duchcov, tajemníka Magistrátu města Teplice a ředitele Krajského úřadu Ústeckého kraje, aby se k obsahu a zjištěním ve zprávě uvedeným vyjádřili a sdělili, jaká opatření ze závěrů vyvodili, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy.

Zprávu dále zasílám na vědomí stěžovateli a ředitelce České Inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ústí nad Labem, kterou si dovoluji

zároveň požádat o seznámení s aktuálním stavem správního řízení o omezení a zákazu činnosti dle § 66 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčených orgánů podkladem mého závěrečného stanoviska.

RNDr. Jitka Seitlová  
zástupkyně veřejného ochránce práv