

STŘETY ZÁJMŮ PŘI VÝSTAVBĚ VĚTRNÝCH ELEKTRÁREN

JAKUB HANÁK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Výroba energie z obnovitelných zdrojů má nyní politickou i finanční podporu, což vede také k výstavbě nových větrných elektráren. Z pohledu ochrany přírody a krajiny nejde ovšem o bezproblémové stavby. Kritizován je zejména jejich negativní vliv na krajinný ráz, ale také jejich hluchost či nebezpečnost pro ptáky. Tento příspěvek se zabývá způsoby, kterými právní úprava zajišťuje ochranu výše uvedených zájmů. Hlavní pozornost je věnována problematice krajinného rázu, ale opomenuty nejsou ani další související otázky.

Key words in original language

Větrné elektrárny; krajinný ráz; ochrana přírody; souhlas.

Abstract

Extensive political and financial measures have been put in place to support power generation from renewable resources, which has led to the construction of new wind power plants. However, wind turbines have an impact on the environment and landscape. In particular, it is their impact on landscape character that has been subject to criticism, but also the noise level and danger to bird have been of some concern. This paper discusses what the legislation does to address these problems. The text focuses on the issue of landscape character, but it also touches on other related issues.

Key words

Wind power plants; landscape character; nature protection; approval.

1. ÚVODEM

Negativní dopady globálního oteplování na klimatický systém Země a stále reálnější hrozba vyčerpání tradičních zdrojů energie představují zřejmě nejvýznamnější rizika pro existenci současné lidské společnosti. Jedním ze způsobů, kterým lze oba problémy alespoň částečně řešit, je výroba energie z obnovitelných zdrojů (dále jen OZE). Pro Českou republiku, stejně jako pro další státy Evropské Unie, už nejde pouze o vynucenou ale stále ještě dobrovolnou aktivitu, nýbrž o povinnost vyplývající z evropského práva.¹

¹ Podle směrnice EP a Rady č. 2001/77/ES o podpoře elektřiny z obnovitelných zdrojů energie na vnitřním trhu s elektřinou by měla ČR vyrábět minimálně 8% elektřiny z OZE v roce 2010. Pro rok 2020 je pak stanoven podíl veškeré energie vyrobené z OZE ve výši 13%, což vyplývá ze směrnice EP a Rady č. 2009/28/ES o podpoře využívání energie a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES.

Přijaté závazky lze dosáhnout pouze tehdy, pokud bude výroba elektřiny (energie) pro její producenty ekonomicky zajímavá, přičemž tohoto se podařilo v ČR docílit díky zákonu č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z OZE. Přestože se větrné elektrárny na celkové výrobě elektrické energie podílí téměř v zanedbatelné míře a území ČR pro ně nepředstavuje ideální prostředí, je potenciál rozvoje tohoto druhu výroby elektřiny stále velký a v následujících letech můžeme očekávat výstavbu několika desítek větrných elektráren.² Poměrně výrazný nárůst instalovaného výkonu a počtu realizovaných větrných elektráren lze sledovat již dnes a proto se domnívám, že jde stále o aktuální téma, o čemž koneckonců svědčí také poměrně velká pozornost, která je této problematice věnována v odborných kruzích.

2. VLIV VĚTRNÝCH ELEKTRÁREN NA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ

Obecně je přínos větrných elektráren pro životní prostředí nezpochybnitelný. Jimi vyrobená energie je pak také označována jako zelená a těší se podpoře ekologických organizací. Z pohledu některých složek životního prostředí však větrné elektrárny představují kontroverzní a problematické stavby.

Často vyzdvihovanou nevýhodou je jejich hlučnost, která je zřejmě také hlavním důvodem pro odmítavý postoj některých obyvatel obcí, v jejichž blízkosti mají stát. Přes pokroky v konstrukci větrných motorů zůstává hlukový faktor stále významný³ a nutí investory lokalizovat větrné elektrárny do větší vzdálenosti od zástavby. V této souvislosti je pak aktuální otázka, zda je lze umístit v nezastavěném území, přičemž se domnívám, že větrné elektrárny není možné považovat za stavby veřejné technické infrastruktury a nelze je tak do takového území umisťovat.⁴

Vědecká pozorování sice v podstatě vyvrátila výraznější negativní vliv na ptáky (jejich hnízdiště i tahové cesty),⁵ ale z preventivních důvodů by větrné elektrárny na takových místech budovány být neměly (také s ohledem na ochranu garantovanou vyhlášeným ptačím oblastem). Provedení předběžné

² Tzv. Pačesova zpráva odhaduje potenciál ČR na 1260 větrných turbín. K podobným číslům dospěla také Česká společnost pro větrnou energii.

³ Lapčík, V. Posuzování vlivů větrných elektráren na životní prostředí. EIA, IPPC, SEA, 2009, č. 3, s. 13.

⁴ Srovnej výklad pojmu zařízení technického vybavení provozně související s technickou infrastrukturou (§ 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 183/2006 Sb.) Ministerstvem pro místní rozvoj v Metodické pomůcce Ministerstva pro místní rozvoj k umisťování, povolování a užívání fotovoltaických staveb a zařízení, dostupná na www.mmr.cz.

⁵ Citované dílo, s. 15.

ornitologické studie by tak mělo být samozřejmostí ve všech případech, což požaduje mj. Česká společnost ornitologická.⁶

Ačkoliv tedy výše uvedené vlivy nejsou svou povahou výrazně negativní a také další občas vzpomínané nepříznivé dopady provozu větrných elektráren (např. stroboskopický efekt nebo odlétávání ledu v zimním období) jsou spíše marginálního charakteru, je zcela namístě, že výstavba většiny větrných elektráren podléhá zjišťovacímu řízení ve smyslu zákona o posuzování vlivů na životní prostředí,⁷ přičemž praxe inklinuje k posuzování jejich vlivu v celém rozsahu.⁸ Domnívám se, že tímto je v rámci střetů zájmů v území plně uspokojena potřeba důsledné ochrany jednotlivých zájmů a složek životního prostředí s výjimkou ochrany krajinného rázu.

Zásah do něj je přitom nejtypičtějším, nezpochybnitelným i nejzávažnějším negativním zásahem, který větrná elektrárna vyvolává, a proto se příspěvek soustředí především na tento aspekt.

3. OCHRANA KRAJINNÉHO RÁZU - ZÁVĚRY JUDIKATURY

Krajinný ráz představuje podle § 12 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zejména přírodní, kulturní a historickou charakteristiku určitého místa či oblasti. Nejde přitom pouze o vizuální kategorii, ale výrazně se na něm podílí také význam místa a cennost jednotlivých znaků, což může znamenat, že se v krajinné scéně projeví přírodovědná hodnota méně než kulturní a historické hodnoty.⁹ Ochrana krajinného rázu je zajišťována prostřednictvím druhého odstavce téhož ustanovení zákona, které podmiňuje umístění, resp. povolení stavby (větrné elektrárny) souhlasem orgánu přírody a krajiny a tím brání snížení jeho estetické a přírodní hodnoty. Možnost stanovit podrobnosti jeho ochrany prováděcím právním předpisem Ministerstvo životního prostředí nevyužilo a jeho roli v případě větrných elektráren do jisté míry supluje Metodický pokyn k vybraným aspektům postupu orgánů ochrany přírody při vydávání souhlasu podle § 12 a případných dalších rozhodnutí dle zákona č. 114/1992 Sb., které souvisí s umístováním staveb vysokých větrných elektráren (dále jen Metodický pokyn).

⁶ Viz Stanovisko ČSO k výstavbě větrných elektráren, dostupné na <http://www.cso.cz/index.php?ID=1000>

⁷ Viz bod 3. 2. Kategorie II přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

⁸ Citované dílo, s. 16.

⁹ Vorel, I. a Kupka, J. Metoda posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz. EIA, IPPC, SEA, 2009, č. 2, s. 9.

Procedura udělování souhlasu a právní povaha souhlasu se v průběhu minulých let měnila v souvislosti s vývojem související právní úpravy i bohaté správní a soudní praxe (často právě v případech týkající se výstavby větrných elektráren).

Výše uvedený souhlas byl judikaturou¹⁰ pokládán za samostatné správní rozhodnutí, poněvadž z materiálního hlediska nešlo o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu.¹¹ Novela¹² zákona o ochraně přírody a krajiny však s účinností od 1. 1. 2007 prohlásila souhlasy vydávané jako podklad pro rozhodnutí podle zvláštního předpisu za závazná stanoviska, čímž je zbavila postavení samostatného správního rozhodnutí. Tato skutečnost však nemusí mít vliv na jejich samostatnou přezkoumatelnost v rámci správního soudnictví.¹³ Pro účely tohoto příspěvku však nejde o rozhodující otázku.

Původní praxe orgánů ochrany přírody spočívající v nevydávání souhlasu, resp. nesouhlasu v případech, kdy neshledaly ani možnost, že by stavba mohla snížit nebo změnit krajinný ráz, byla opuštěna v důsledku rozhodnutí soudů,¹⁴ které dospěly k závěru, že takový postup by hrozil nepřijatelnou libovůlí, neboť by byl nepřezkoumatelný, tj. nešlo by zjistit úvahy ani důvody, které orgán ochrany přírody vedly k závěru, že nemůže vůbec dojít k zásahu do krajinného rázu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí rovněž konstatoval, že orgán rozhodující o umístění stavby musí vycházet ze spolehlivého zjištění, zda může stavbou dojít ke snížení nebo změně krajinného rázu, přičemž tuto skutečnost může zjistit pouze z rozhodnutí orgánu ochrany přírody podle § 12 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. a takové rozhodnutí tak musí být podkladem pro vydání jeho rozhodnutí.¹⁵

V případě větrných elektráren se lze setkat také s tvrzením, že jejich zásah do krajinného rázu je převážen ekonomickými přínosy elektrárny pro danou obec, resp. větší okolí. Vzhledem k poměrně časté frekvenci této argumentace je k dispozici dostatek soudních rozhodnutí, které se

¹⁰ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009-70, dostupné na www.nssoud.cz.

¹¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹² Zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění.

¹³ Srovnej rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, dostupné na www.nssoud.cz.

¹⁴ Poprvé v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001-39, dostupné na www.nssoud.cz. Prozatím naposledy potvrzeno v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2009, č. j. 4 As 14/2009-95, dostupné na www.nssoud.cz.

¹⁵ Srovnej Pekárek, M. Zákon o ochraně přírody. Brno, 2000, s. 62, kde byl stejný závěr vysloven již před soudním rozhodnutím.

poměrováním těchto zájmů zabývaly. Z judikatury vyplývají pro tento vztah dva důležité závěry: zohlednění ekonomického přínosu je namístě pouze tehdy, pokud navrhovaná stavba zasahuje do krajinného rázu co možná nejméně, nikoliv v případě, kdy je její vliv příliš velký.¹⁶ Nelze argumentovat ani zájmem na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, poněvadž ani tomuto zájmu nemůže být obětován zájem na zachování krajinného rázu.¹⁷

4. POSUZOVÁNÍ ZÁSAHU - OTÁZKA PRO ZNALCE?

Při posuzování umístění větrné elektrárny v území je tedy nezbytným podkladem rozhodnutí orgánu ochrany přírody o tom, zda snižuje nebo mění krajinný ráz. Orgán ochrany přírody při svém zkoumání nejprve vymezí a charakterizuje místo tvořící krajinný ráz a poté se zabývá, tím jak uvažovaná stavba ovlivní jeho konkrétní estetické a přírodní hodnoty.¹⁸ K této činnosti je potřeba poměrně rozsáhlých znalostí, kterými nemusí orgán ochrany přírody vždy disponovat, což koneckonců připouští také Metodický pokyn (část 4. 2.), který v takovém případě doporučuje opatřit si posouzení od odborných organizací Ministerstva životního prostředí (např. Agentury ochrany přírody a krajiny) nebo soudních znalců.¹⁹ Ze správního řádu přitom vyplývá, že přednost by měla dostat právě spolupráce mezi správními orgány.²⁰

Na tomto místě je však nutné upozornit na obecně známou skutečnost, že znalec může zkoumat pouze otázky skutkové a nikoliv právní. V našem případě je zpravidla²¹ úkolem znalce posoudit, zda může větrná elektrárna snížit nebo změnit krajinný ráz. Jde však o otázku skutkovou? Soudu opakovaně konstatovaly, že nikoliv a že posouzení míry a kvality zásahu do krajinného rázu tudíž náleží výlučně správním orgánům, resp. soudům.²² I podle judikatury však stále zůstává znalcům dostatek prostoru, protože

¹⁶ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75, dostupné na www.nssoud.cz.

¹⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008-78, dostupné na www.nssoud.cz.

¹⁸ Miko, L. et al. Zákon o ochraně přírody: komentář. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 130.

¹⁹ Není bez zajímavosti, že právě Agentura ochrany přírody a krajiny nebo Správa Národního parku České Švýcarsko jsou sami zapsány na seznam znaleckých ústavů.

²⁰ Viz ust. § 56 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

²¹ Zadavatelem znaleckého posudku nemusí být pouze orgán ochrany přírody, ale také žadatel, což bude zřejmě pravidlem.

²² Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008-77, dostupné na www.nssoud.cz. Na toto rozhodnutí pak odkazují další jako např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2009, č. j. 6 As 14/2009-66.

mohou vymezit, co tvoří přírodní, kulturní a historickou charakteristiku místa (tj. krajinný ráz) a vymezit konkrétní aspekty staveb, které jsou určující pro zachování harmonických vztahů v krajině,²³ což pro správní orgány bude určitě významným podkladem pro rozhodnutí.

Poněvadž v praxi může snadno dojít k tomu, že znalec překročí meze svého oprávnění, je v této souvislosti významné, že i takový posudek pak lze v řízení použít, pokud obsahuje odborné poznatky a zjištění, z nichž může učinit právní závěr také správní orgán sám.²⁴ Nelze rovněž zapomínat, že ve správním řízení není znalecký posudek vyžádaný stranou považován za rovnocenný posudky vyžádaným správní orgánem jako je tomu v řízení trestním, a orgán ochrany přírody jej tedy hodnotí jako standardní listinný důkaz.

S ohledem na skutečnost, že krajinný ráz je vnímán stále (a jistě i bude) spíše subjektivně, je nutné, aby rozhodnutí bylo patřičně odůvodněno a bylo také přezkoumatelné. V této souvislosti pak nelze než doporučit používání stejného metodického postupu, resp. standardu, jak je běžné v jiných oborech (např. oceňování nemovitostí). Takový v současnosti chybí, ačkoliv se v praxi již některé metodiky používají.²⁵ Kvůli důvěře v rozhodování správních orgánů i zmenšení případných sporů by nutná kritéria a postup, která by musel znalecký posudek splňovat, mohla stanovit dosud nevydaná prováděcí vyhláška Ministerstva životního prostředí.

5. ZÁVĚR

Větrné elektrárny se budou na území ČR stavět s vysokou pravděpodobností v mnohem větší míře než dnes. S ohledem na vývoj technologií lze zřejmě předpokládat, že většina dnešních negativních dopadů spojených s využíváním energie větru bude omezena na minimum. Protože však výšku turbín z fyzikálních důvodů snižovat nelze, bude se nevyhnutelně úsilí o výstavbu větrné elektrárny střetávat se zájmem na ochranu krajinného rázu. Pravomoc posoudit, zda větrná elektrárna představuje zakázaný zásah do zákonem chráněného krajinného rázu, mají výhradně orgány ochrany přírody, přičemž však pomoc znalců zůstává nadále významná. V této souvislosti je nutné doporučit, aby znalci i odborné organizace státní správy postupovali při vyhodnocování vlivu stavby na krajinný ráz podle jednotné a přezkoumatelné metodiky. S ohledem na počet případů a důslednou soudní kontrolu lze také očekávat, že orgány ochrany přírody budou kompetentnější tyto zásahy sami posoudit.

²³ Tamtéž.

²⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 1997, č. j. 2 Tzn 19/97, dostupné na www.nsoud.cz.

²⁵ Vorel, I. a Kupka, J. Metoda posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz. EIA, IPPC, SEA, 2009, č. 2, s. 7.

Literature:

- Lapčík, V. Posuzování vlivů větrných elektráren na životní prostředí. EIA, IPPC, SEA, 2009, roč. 14, č. 3, s. 12 - 16.
- Miko, L. et al. Zákon o ochraně přírody: komentář, Praha: C.H. Beck, 2007, 590 s., ISBN: 9788071795858.
- Pekárek, M. et al. Zákon o ochraně přírody a krajiny a předpisy související: komentované znění. Brno: Masarykova univerzita, 2000, 320 s., ISBN: 8021023767.
- Vorel, I. a Kupka, J. Metoda posouzení vlivu navrhované stavby, činnosti nebo změny využití území na krajinný ráz. EIA, IPPC, SEA, 2009, roč. 14, č. 2, s. 7 - 11.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 6 A 97/2001-39, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2007, č. j. 2 As 35/2007-75, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2008, č. j. 1 As 59/2008-77, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 6 As 14/2009-66, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2009, č. j. 6 As 14/2009-66, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2009, č. j. 5 As 63/2008-78, dostupné na www.nssoud.cz
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 11. 2009, č. j. 4 As 14/2009-95, dostupné na www.nssoud.cz

Contact – email

jakub.hanak@mail.muni.cz