

ÚZEMNÍ ROZVOJ V ZORNÉM ÚHLU OZE – LEGISLATIVNÍ ZÁKLAD V ČR A ZAHRANIČNÍ ZKUŠENOSTI

Adam Novák, Tereza Snopková

Článek se zabývá problematikou začleňování obnovitelných zdrojů energie (OZE) do územního plánování v České republice v kontextu aktuální legislativy a zahraničních zkušeností. V první části analyzuje evropský právní rámec (zejména RED III, REPowerEU a „přechodné“ nařízení 2022/2577) a zákon č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie, který zavádí koncept nezbytných a akceleračních oblastí. Druhá část se věnuje možnostem a limitům obcí při regulaci OZE v rámci územních plánů včetně judikatury správních soudů. Třetí část přináší srovnání s právními úpravami v Německu a Rakousku, kde jsou obce legislativně vedeny k aktivnímu vymezování ploch pro OZE. Závěrem článek zdůrazňuje nutnost včasného, strategického a vyváženého přístupu obcí k plánování OZE, který zohlední jak klimatické cíle, tak ochranu krajiny a místní specifika.

Úvod

V rámci voleb do krajských zastupitelstev na podzim 2024 proběhla v 15 obcích také referenda, kde se voliči měli vyjádřit k projektům výstavby nových větrných a solárních elektráren. Až na jednu výjimku voliči v referendech nové zdroje odmítli.¹ Koncem roku 2024 přibylo odmítnutí obyvateli Počátek na Pelhřimovsku; šlo o výstavbu větrných elektráren na území katastru obce.² Naopak v dubnu 2025 proběhla anketa v obcích Čistá, Janovice a Karle na Svitavsku, kde se většina občanů vyslovila pro realizaci větrného parku.³ Ukazují tyto zprávy na reálný trend v českých obcích, nebo je to spíše odraz hlasů odpůrců, které je více slyšet?

V tomto článku si neklademe za cíl uveřejnit výsledky veřejného hlasování vykládat ani hledat jejich důvody. Cílem článku je zmapovat, jaké možnosti zahrnuje, ale také jaké možné obavy vytváří aktuální legislativa v oblasti stavebního zákona a v oblasti podpory obnovitelných zdrojů energie (dále jen **OZE**). V tomto kontextu se zabýváme zejména rolí strategického plánování a zvažování dlouhodobého horizontu rozvoje obcí

z hlediska využití OZE, a to primárně na úrovni územního plánování.

Článek je rozdělen do tří částí. V první řadě přiblížíme právní úpravu na úrovni EU, zejména revizi směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. 12. 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (**RED III**)⁴, a dále podkladovou strategii REPowerEU z května 2022, jakož i nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů, které podporu OZE řešilo po přechodnou dobu.⁵ V kontextu unijní úpravy navážeme na národní úrovni zákonem č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie, účinným od 1. 8. 2025 (dále také jen **ZOZE**).

Ve druhé části článku se budeme věnovat stávající právní úpravě stavebního zákona (zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, dále jen **stavební zákon** nebo **SZ**), a to z pohledu cílů a úkolů územního plánování, z pohledu ochrany nezastavěného území a možností obcí regulovat rozvoj OZE na svém území. V příspěvku reflektujeme závěry judikatury českých

soudů vztahující se k přezkumu územně plánovací dokumentace, pokud jde o OZE. S ohledem na omezený prostor tohoto článku se blíže nevěnujeme OZE v zastavěném území (na budovách apod., které by mělo být součástí obecní územní strategie v oblasti OZE), ale soustředíme se primárně na plošné záměry, resp. záměry ve „volné krajině“, a to specificky pokud jde o fotovoltaické a větrné elektrárny.⁶

Třetí část tohoto článku je zaměřena na analýzu vybrané zahraniční právní úpravy, konkrétně Německa a Rakouska, která může být inspirací jak pro další legislativní činnost, tak pro plánování a zvažování rozvoje OZE na lokální či regionální úrovni v ČR.

Legislativní urychlení realizace záměrů OZE

Podpora OZE je již tradičním předmětem právní úpravy na úrovni EU. Aktuální úsilí o navýšení OZE zapadá do agendy strategického řešení dopadů klimatické změny jako součást mitigačních opatření a reflektuje energeticko-klimatické cíle EU formulované v Zelené dohodě

¹ Viz <https://www.solarninovinky.cz/cesi-ve-volbach-odmitli-vystavbu-zelenych-elektraren-az-na-1-vyjimku/>.

² Viz <https://vysocina.rozhlas.cz/pocatky-odmitly-vystavbu-vetrnych-elektraren-rozhodli-o-tom-mistni-v-referendu-9350031>.

³ Viz <https://vetrnikyjavornickyhrehben.cz/>.

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413 ze dne 18. 10. 2023, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001, nařízení (EU) 2018/1999 a směrnice 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652.

⁵ Uvedené nařízení bylo účinné původně do 30. 6. 2024, následně byla jeho účinnost prodloužena do 30. 6. 2025.

⁶ Právě u nich se strategicky počítá s výrazným navýšením kapacity; blíže viz Národní energeticko-klimatický plán (https://mpo.gov.cz/assets/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/2024/12/Vnitrostatni-plan-Ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu-_prosinec-2024_.pdf).

a dále vyjádřené v Evropském právním rámci pro klima.⁷ Reaguje také na politickou, jakož i energetickou situaci spojenou s válečným konfliktem mezi Ruskem a Ukrajinou (snaha o zajištění, resp. posílení vlastních energetických zdrojů). Ambice EU se v obou kontextech promítly do plánu REPowerEU⁸ a v návaznosti na to také do cílů stanovených ve směrnici RED III. Ta požaduje dosažení alespoň 42,5% podílu obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě energie v EU, přičemž členské státy mají vyvíjet úsilí o dosažení podílu 45 %.

Na uvedené geopolitické skutečnosti bezprostředně reagovalo již nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanovil rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů. Podstatou této „přechodné“ právní úpravy bylo umožnit s okamžitou přímou aplikovatelností zrychlení procesu přípravy a povolování záměrů OZE a usnadnit tak jejich výstavbu a zavádění technologií pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů. Současně došlo k zavedení konceptu vyvratitelné právní domněnky převažujícího veřejného zájmu za účelem posílení podpory OZE vůči jiným vybraným veřejným zájmům – vyvratitelná domněnka převažujícího veřejného zájmu není generální, ale uplatňuje se pouze vůči vybraným

veřejným zájmům při vybraných postupech podle legislativy EU, resp. ČR.⁹ Uvedený koncept převažujícího veřejného zájmu se dále promítl do RED III,¹⁰ jakož i do oblasti ochrany přírody v rámci Nature Restoration Law [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1991 ze dne 24. 6. 2024 o obnově přírody a o změně nařízení (EU) 2022/869], opět pro vybrané oblasti právní úpravy.¹¹

Výhledově lze očekávat další urychlení OZE. Hovoří o něm evropský komisař pro energetiku Dan Jørgensen, který připravuje zjednodušující balíček pro získání povolení OZE – zejména má jít o krácení povolovací doby. Zpoždění v oblasti OZE jsou podle Jørgensena naprosto nepřijatelná a je třeba je výrazně změnit, aby Evropská unie mohla splnit své energetické cíle. Udělování povolení je sice v kompetenci členských států, ale spadá do regulačního rámce vymezeného právními předpisy EU, včetně směrnic o OZE a o ochraně životního prostředí.¹² V tomto kontextu Evropská komise v současné době zkoumá možnost úpravy – revize některých předpisů v oblasti životního prostředí, zejména těch, které se týkají ochrany druhů a jejich stanovišť. Proklamovaným cílem EU je snížit administrativní překážky a zároveň zachovat požadavky na ochranu biologické rozmanitosti definovanou právními předpisy EU.¹³

Pokud jde o směrnici RED III, její záběr má (v kontextu tohoto článku) významné přesahy do oblasti územního plánování a stavebního řízení. RED III zjednodušeně požaduje stanovení oblastí na území členských států, které jsou dále využitelné pro umístění OZE (určení nezbytných oblastí a akceleračních oblastí) a ve vybraných oblastech požaduje zjednodušení povolovacích procesů.

Transpozici RED III na národní úrovni zajišťuje zákon č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie.¹⁴

ZOZE se zabývá čtyřmi hlavními oblastmi právní úpravy: 1) vymezování nezbytných oblastí, 2) vymezování akceleračních oblastí, 3) zvláštní postupy týkající se záměru OZE povolovaného v akcelerační oblasti a 4) zvláštní postupy týkající se záměru OZE povolovaného mimo akcelerační oblast. Nezbytné oblasti jsou definovány jako oblasti vymezené s ohledem na potenciál pro výrobu energie z OZE v rozsahu významném pro splnění vnitrostátních příspěvků České republiky k celkovému cíli Evropské unie v oblasti OZE stanovených Vnitrostátním plánem České republiky v oblasti energetiky a klimatu.¹⁵ Vymezení nezbytných oblastí musí zohlednit odhadovaný vývoj a celkový plánovaný instalovaný

⁷ Nařízení (EU) 2021/1119, které stanoví závazný cíl dosažení klimatické neutrality EU do roku 2050 a zároveň upravuje mezitimní cíl čistého domácího snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990.

⁸ Blíže viz https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en.

⁹ Konkrétně ve vyjmenovaných případech na úseku zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). K tomu blíže ŠMÍDOVÁ, L.; ŠREJBEROVÁ, J. 2024. Výroba energie z obnovitelných zdrojů a převažující veřejný zájem. In: *Ochrana přírody*, 5/2024, s. 27–30. Praha: AOPK ČR. ISSN 0139-9853. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/vyroba-energie-z-obnovitelnych-zdroju/>.

¹⁰ Čl. 16f RED III.

¹¹ Podle čl. 6 nařízení o obnově přírody u zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, jejich připojení k distribuční soustavě, u samotné související distribuční soustavy a skladovacích zařízení pro energii by měl být v nařízení specifikovaných případech uplatňován předpoklad, že představují převažující veřejný zájem. Uvedený koncept má specifický dopad na dosavadní (tradiční) ochranu přírody a řešení konfliktu zájmů. Hovoří se o paradigmatu v právu životního prostředí EU, ve vztahu mezi krizí biodiverzity a klimatickou krizí. Blíže k tomu příspěvek: DEVIS, A. 2024. Change of paradigm in EU environmental law: does the climate crisis now “override” the biodiversity crisis? In: *European Law Blog* [on-line]. Dostupné z: <https://doi.org/10.21428/9885764c.eaa4248f> [21. 11. 2024]. Preambule nařízení o obnově přírody v bodě 67 vyžaduje soudržnost mezi cíli na úseku obnovy přírody a cíli na úseku OZE (RED III, správa energetické unie aj.) – při vypracovávání národních plánů na obnovu přírody by měly členské státy zohlednit potenciál projektů v oblasti energie z obnovitelných zdrojů přispívat ke splnění cílů pro obnovu přírody. Dále též v bodě 68 preambule: „Vzhledem k tomu, jak důležité je důsledně řešit dvojí výzvu související s úbytkem biologické rozmanitosti a se změnou klimatu, měla by obnova biologické rozmanitosti zohledňovat využívání energie z obnovitelných zdrojů a naopak. Pokud to lze, mělo by být možné činnosti zaměřené na obnovu a zavádění projektů týkajících se energie z obnovitelných zdrojů kombinovat, a to i v oblastech pro zrychlené zavádění obnovitelných zdrojů energie a zvláštních oblastech pro distribuční soustavu.“

¹² Srov. však zprávy z Polska, kde v červnu padlo soudní rozhodnutí, které konstatuje, že předpisy Evropské unie v oblasti energetiky a klimatu jsou neslučitelné s polskou ústavou a porušují národní suverenitu při určování energetické politiky, viz <https://europeanconservative.com/articles/news/poland-says-no-to-green-deal-and-eu-overreach/>.

¹³ Na uvedené snahy obratem reagovaly společným dopisem evropské nevládní organizace (NGO), které vyjádřily obavu z oslabení evropské ochrany přírody, viz <https://eeb.org/wp-content/uploads/2025/06/Letter-to-Commissioner-Jorgensen-on-energy-omnibus.pdf>.

¹⁴ Viz též sněmovní tisk č. 945 (<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=945>).

¹⁵ V podstatě se jedná o oblasti, které lze z technického hlediska považovat za vhodné pro realizaci záměrů pro využití OZE, při jejich vymezování však nedochází ke zohlednění jiných veřejných zájmů. Jsou tak nadřazenou množinou oblastí, v nichž mají být následně vymezovány akcelerační oblasti. Viz též důvodová zpráva k návrhu ZOZE.

výkon výroben OZE podle uvedeného strategického plánu, dostupnost energie z obnovitelného zdroje a potenciál výroben OZE, předpokládanou poptávku po energii s přihlédnutím k potenciální flexibilitě aktivní reakce na poptávku a očekávanému zvýšení účinnosti, jakož i k integraci do elektrizační soustavy, a dostupnost příslušné energetické infrastruktury.¹⁶ Nezbytné oblasti již byly vymezeny jako specifické oblasti v celorepublikovém koncepčním dokumentu územního plánování, tj. v Politice územního rozvoje ČR, a to jednak pro výrobu energie z energie slunečního záření a jednak pro výrobu energie z větrné energie.¹⁷ Pro oba typy OZE se vymezuje velká část území ČR, přičemž v textové části jsou vyloučeny části jednotlivých okresů (ORP).

Akcelerační oblasti jsou oblasti vymezené za účelem urychlení využití obnovitelného zdroje energie a vymezují se právě v nezbytných oblastech, prakticky se „dohledávají“ oblasti, které jsou pro využití energie větru či slunce dispozičně vhodné a jejichž využití bude reálně efektivní a bude odpovídat zákonným požadavkům.¹⁸

Mezi základní principy pro jejich určení platí, že by v nich měly být vyloučeny, resp. minimalizovány dopady na životní prostředí a na zájmy obrany a bezpečnosti státu. Zároveň by měly být upřednostněny umělé a zastavěné plochy, případně znehodnocená půda, kterou nelze využívat pro zemědělství. Akcelerační oblast nelze vymezit na území evropsky významné lokality, ptačí oblasti, zvláště chráněného území a na území, které stanoví vláda nařízením s ohledem na ochranu životního prostředí, státní

památkovou péči, obranu a bezpečnost státu, lázeňství, letectví nebo veřejnou meteorologickou službu.¹⁹ Je třeba zdůraznit, že záměry OZE bude i nadále možné umísťovat mimo tyto akcelerační oblasti.

V kontextu zjednodušování a urychlení je důležité zmínit také zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, kde byl upraven limit pro posuzování větrných elektráren.²⁰

OZE v územních plánech obcí

V souvislosti se snahou o urychlení výstavby OZE (v podobě větrných nebo fotovoltaických elektráren) budou muset na tuto situaci reagovat i obce. Právě na jejich území bude docházet k umísťování konkrétních záměrů. V tomto směru se územní plán stává stále významnějším nástrojem pro rozvoj obcí, ale také ochranu jejich území. Jako dlouhodobý strategický nástroj by měl územní plán promítnout požadavky na adaptační opatření a měl by řešit také rozvoj energetiky, to vše v kontextu ochrany krajiny, přírody, charakteru území a dalších hodnot či požadavků v rámci územního plánování a rozvoje obcí.

Při zvažování konceptu územního plánu je třeba vzít v úvahu případné vymezení akceleračních oblastí. Podle § 5 ZOZE se akcelerační oblast vymezuje jako plocha nebo koridor v územním rozvojovém plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním plánu, přitom zpřesnit vymezení akcelerační oblasti lze v navazující územně plánovací dokumentaci pouze pokud to nadřízený orgán nevyločí. Vymezení akceleračních zón podle ZOZE

na vyšších úrovních územního plánování bude mít v tomto směru v podstatě přednost před postupy na úrovni obcí.

Cíle územního plánování zakotvují požadavek na vytváření funkčního a harmonického prostředí pro každodenní život obyvatel obcí (§ 38 odst. 3 SZ) a také požadavky na ochranu a rozvoj přírodních, kulturních a civilizačních hodnot území, ochranu krajiny jako podstatné složky prostředí života obyvatel a základ jejich totožnosti. Územní plán musí také určit podmínky pro hospodárné využívání zastavěného území a zajistit ochranu nezastavěného území a ochranu a rozvoj zelené infrastruktury (§ 38 odst. 4 SZ).

Mezi úkoly územního plánování je výslovně uveden požadavek vymezovat vhodné plochy pro výrobu elektřiny, plynu a tepla včetně ploch pro jejich výrobu z obnovitelných zdrojů (je-li to účelné) a tyto vymezovat rovněž s ohledem na cíle energetické koncepce a klimatické cíle státu [§ 39 písm. f) SZ].

Pokud jde o odkaz na energetické koncepce a klimatické cíle státu, dlužno dodat, že Česká republika má v současné době aktualizovanou pouze jednu mitigační/energetickou strategii – Národní energeticko-klimatický plán. Ke schválení zásadních strategií v této oblasti – aktualizované Politiky ochrany klimatu a Státní energetické koncepce – však dosud nedošlo (Státní energetická koncepce pochází z roku 2015). Bez těchto nástrojů je přitom pro obce (samosprávy) obtížné hledat a prosazovat relevantní zájmy, a to nejen ty obecní. Může to vést také k tomu, že téma energetiky (pokud jde zejména o záměry ve volné krajině) není pro obce prioritní zájmovou oblastí,

¹⁶ Ust. § 3 ZOZE.

¹⁷ Změna č. 9 Politiky územního rozvoje ČR, viz <https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/stavebni-pravo/koncepce-a-strategie/politika-uzemniho-rozvoje-ceske-republiky/zmena-c-9-politiky-uzemniho-rozvoje-cr>.

¹⁸ Potenciál území ČR na úseku OZE řeší aktivně např. Královéhradecký kraj, který zpracoval pro tuto agendu územní studii, viz <https://www.khk.cz/oblasti/uzemni-planovani/uzemni-studie/uzemni-studie-posouzeni-potencialu-moznosti-uzemi-krasneho-kraje-pro-vybrane-druhy-obnovitelnych-zdroju-energie>.

¹⁹ Návrh nařízení vlády o stanovení území, na kterých nelze vymezovat akcelerační oblasti, byl v červnu 2025 předložen do připomínkového řízení, viz <https://odok.gov.cz/portal/veklep/material/KORNDHLFZ5Q9/>. Návrh nařízení vlády vylučuje (vedle lokalit soustavy Natura 2000 a zvláště chráněných území, které vylučuje přímo ZOZE) ochranná pásma zvláště chráněných území, nadregionální biocentra územních systémů ekologické stability, biotopy vybraných zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, oblasti stanovené na základě mapování citlivosti volně žijících živočichů, mokřady chráněné podle Ramsarské úmluvy, aktivní zóny záplavových území a ochranná pásma vodních zdrojů 1. stupně; v případě fotovoltaických elektráren vylučuje také zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany a všechny pozemky určené k plnění funkcí lesa; v případě větrných elektráren vylučuje lesy ochranné a lesy zvláštního určení. Konečné znění se může změnit po připomínkovém řízení.

²⁰ Viz příloha č. 1 zákona č. 100/2001 Sb. Do zjišťovacího řízení vstupují větrné elektrárny s výškou stožáru od 50 m: (a) umístěné v lokalitách soustavy Natura 2000 nebo ve zvláště chráněných územích a jejich ochranných pásmech, (b) umístěné v místě, které je k nejbližšímu chráněnému venkovnímu prostoru staveb podle jiného právního předpisu blíže než 1 km od stožáru větrné elektrárny, (c) umístěné v místě, které je od jiné stávající nebo připravované větrné elektrárny blíže než 3 km od stožáru větrné elektrárny, nebo (d) umístěné v počtu 4 a vyšším.

popř. zájmovou oblastí vůbec, natož „na úkor“ stávajících a tradičních krajinných hodnot.

Přestože tedy chybí národní energetiko-klimatické strategické dokumenty, z kontextu požadavků na územní plánování lze dovodit, že řešení OZE by mělo být v územním plánu vždy zvažováno. K úvaze je vymezení ploch vhodných pro umístění OZE, ale také ploch pro OZE nevhodných. Obec může řešit využití OZE v zastavěném území nebo zastavitelných plochách, ale i v území nezastavěném. Důležitým kritériem pro plánování a umísťování záměrů OZE bude jednak charakter území a jeho hodnoty a pak samozřejmě požadavky dotčených orgánů veřejné správy, tedy limity dané jinými chráněnými (veřejnými) zájmy (viz část článku k veřejnému zájmu a převažujícímu veřejnému zájmu), jakož i další potenciálně konkurující úkoly územního plánování – ochrana volné krajiny, přístupnost území, úkol vytvářet a stanovovat podmínky pro snižování nebezpečí v území, zejména před účinky povodní, sucha, erozních jevů a extrémních teplot, nebo úkol uplatňovat požadavky na adaptaci sídel a uspořádání krajiny vyplý-

vající ze změny klimatu, jakož i úkoly obcí plynoucí ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Veřejný zájem

Nedílnou součástí územního plánování je vyvažování veřejných zájmů. Do území vstupují různé zájmy, úkoly a cíle, které mezi sebou mohou být v nějakém konfliktu. Na to pamatuje již § 1 odst. 3 SZ, který vyžaduje integrovanou ochranu veřejných zájmů při územním plánování, a také § 38 odst. 1 SZ stanovující cíl vytvářet předpoklady pro udržitelný rozvoj území spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území, který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.

V kontextu různých cílů a úkolů územního plánování hraje posouzení veřejných zájmů klíčovou roli. Je-li totiž k posouzení několik veřejných zájmů (nebo soukromý záměr potenciálně ohrožuje veřejné zájmy), je třeba mezi nimi hledat

rovnováhu, řešení, které je v daném čase a místě optimální nebo možné. Veřejný zájem přitom může být předem obecně pojmenován v právní úpravě²¹ nebo může vyplývat z judikatury. Veřejný zájem na realizaci konkrétního záměru bude řešen jako součást konkrétního povolovacího řízení. To, že je veřejný zájem předem formulován, vede k jeho určité prioritizaci (není třeba ho „dohledávat“), nicméně nemusí nutně vést k tomu, že bude posouzen jako veřejný zájem v konkrétním případě převažující.²²

Zvláštní situace z pohledu práva nastává v případě, kdy legislativa výslovně hovoří o „převažujícím veřejném zájmu“.²³ Zde je pak situace odlišná v tom, že ochrana určité hodnoty je dále podpořena, a tím do určité míry prioritizována vyvratitelnou právní domněnkou převažujícího veřejného zájmu, což je přístup týkající se právě podpory OZE vůči jiným, výslovně uvedeným veřejným zájmům; domněnka převažujícího veřejného zájmu se tedy váže pouze k vybraným oblastem právní úpravy.²⁴

Pokud jde o zájmy obce, je třeba vzít v potaz, že nemusí vždy dosahovat míry

²¹ Např. stanovení ochranných pásem podle vodního zákona je vždy veřejným zájmem, § 30 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb.; veřejným zájmem je také vytváření a ochrana systému ekologické stability podle § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. K veřejnému zájmu viz článek SNOPKOVÁ, T. 2024. Napětí mezi veřejnými zájmy v ochraně životního prostředí a klimatu. In: *Právník*, 163(1): 15–29. Praha: Ústav státu a práva AV ČR. ISSN 0231-6625. Dostupné z: <https://www.ilaw.cas.cz/casopisy-a-knihy/casopisy/casopis-pravnik/archiv/2024/2024-1.html?a=3824>.

²² K pojetí veřejného zájmu viz např. BAČOVSKÝ, J.; STRAKA, J. 2024. Fotovoltaické elektrárny ve víru veřejných zájmů. In: *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 70(1): 45–61. Praha: Karolinum. ISSN 0323-0619. Dostupné z: DOI: 10.14712/23366478.2024.4. Příkladem správní praxe porovnávání veřejných zájmů je jednotné environmentální stanovisko (JES) vydané Krajským úřadem Ústeckého kraje v březnu 2025 pro záměr Instalace fotovoltaické elektrárny na volné ploše o celkovém výkonu 25,92972 MWp, k. ú. Mikulovice a Verněřov (viz https://www.kr-ustecky.cz/assets/File.aspx?id_org=450018&id_dokumenty=1795691). Příslušný úřad zde souhlasil s povolením výjimky dle § 56 odst. 1 a 2 zákona č. 114/1992 Sb. ze zákazu zásahu do biotopu, rušení a možného zraňování či usmrcování u stanovených zvláště chráněných druhů živočichů. V odůvodnění JES konstatoval, že „Podle § 56 ZOPK lze výjimku ze základních ochranných podmínek zvláště chráněných druhů povolit pouze tehdy, pokud veřejný zájem na realizaci záměru převažuje nad zájmem ochrany přírody. Pro druhy chráněné podle práva Evropského společenství pak lze výjimku povolit pouze v případech výslovně uvedených v § 56 odst. 2 ZOPK. Další podmínkou pro povolení výjimky je prokázání neexistence jiného uspokojivého řešení záměru a dále podmínka, že povolovaná činnost neovlivní dosažení či udržení příznivého stavu druhu z hlediska ochrany.“ Dále se zabýval tím, že v rámci záměru byly posouzeny různé varianty řešení a že původně zamýšlené varianty projektu předpokládaly oplocení výrazně větší plochy. S ohledem na podmínky orgánu ochrany přírody však žadatel projekt upravil a předložil variantu, která je šetrnější a zohledňuje přítomnost chráněných druhů žijících, jakož i migraci druhů. Orgán ochrany přírody konstatoval, že po provedených úpravách projektu neexistuje jiné uspokojivé řešení záměru, které by mělo menší vliv na zájmy ochrany přírody. Nerealizace záměru by kromě toho znamenala ztížené dodržení závazků ČR a nutnost budování obdobné kapacity v jiném, velmi pravděpodobně přírodně hodnotnějším úseku původní krajiny. K posouzení veřejného zájmu a jeho nalézání v procesu rozhodování viz též nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb. nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012-161.

²³ O konceptu převažujícího veřejného zájmu se zmiňujeme již v první části tohoto článku, na tomto místě lze dále poukázat na preambuli směrnice RED III (bod 44): „Pro účely příslušných právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí by členské státy při nezbytném individuálním posuzování, kterým zjišťují, zda zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, jeho připojení k soustavě, samotná související soustava nebo skladovací zařízení mají v konkrétním případě převažující veřejný zájem, měly považovat uvedená zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a jejich související infrastrukturu za zařízení převažujícího veřejného zájmu a za zařízení sloužící veřejnému zdraví a bezpečnosti, s výjimkou případů, kdy existují jasné důkazy o tom, že tyto projekty mají významně nepříznivé vlivy na životní prostředí, který nelze zmírnit ani kompenzovat, nebo kdy se členské státy rozhodnou omezit uplatňování uvedené domněnky za řádně odůvodněných a konkrétních okolností, jako jsou důvody související s národní obranou. Pokud by se taková zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů považovala za zařízení převažujícího veřejného zájmu sloužící veřejnému zdraví a bezpečnosti, umožnilo by to zjednodušené posuzování takových projektů.“ Dále viz též čl. 16f směrnice RED III. Jak poukazuje preambule, uvedený přístup se týká pouze vybraných otázek v oblasti životního prostředí řešených unijním právem.

²⁴ Konkrétně ve vyjmenovaných případech na úseku zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon). K tomu blíže ŠMÍDOVÁ, L.; ŠREJBEROVÁ, J. 2024. Výroba energie z obnovitelných zdrojů a převažující veřejný zájem. In: *Ochrana přírody*, 5/2024, s. 27–30. Praha: AOPK ČR. ISSN 0139-9853. Dostupné z: <https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/vyroba-energie-z-obnovitelných-zdroju/>.

zájmu veřejného. V řadě případů se zájem obce prolíná nebo překrývá s veřejným zájmem na ochraně přírody, zemědělského půdního fondu či pozemků určených k plnění funkcí lesa, ale nemusí tomu tak být vždy.²⁵ Pokud obce chtějí přistoupit k záměrům OZE strategicky a se znalostí věci, je žádoucí, aby území a energetické možnosti v tomto směru zhodnotily již v územním plánu a nastavily odůvodněná pravidla pro záměry OZE, a to právě ve spojení s ochranou jiných veřejných zájmů a s dalšími cíli a úkoly územního plánování (mimo jiné ochrana krajiny, řešení dopadů změny klimatu přímo v území – adaptace nebo soudržnost obyvatel).²⁶ Bez preventivního řešení a zvažování potenciálních záměrů OZE se obce dostávají v povolovacím řízení do relativně slabší pozice, což může mít negativní dopad na jejich budoucí rozvoj, resp. plnění jiných úkolů. Cílem územního plánování by mělo být vhodné nastavení podmínek pro využití území tak, aby obec měla jasná a odůvodněná očekávání.

Z pohledu ZOZE budou obce vázány akceleračními oblastmi vymezenými na vyšších úrovních územního plánování; je tedy vhodné, aby se projednání dokumentace, která je vymezuje, aktivně účastnily, prezentovaly a zdůvodňovaly specifické zájmy na využití svých území

(též vůči představám státu nebo krajů, pokud jde o akcelerační oblasti).

Ochrana nezastavěného území a OZE

Jak již bylo uvedeno výše, jedním z cílů územního plánování je ochrana krajiny jako podstatné složky prostředí života obyvatel, přičemž k této ochraně slouží jak hospodárné využívání zastavěného území, tak ochrana nezastavěného území,²⁷ tj. území nezahrnutého do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy.

Obecně platí, že stavební činnost v nezastavěném území je zásadně omezena. Stavební zákon připouští v nezastavěném území pouze vybrané záměry (§ 122 odst. 1 SZ), konkrétně záměry pro

- a) veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu, přípojky a účelové komunikace, vodní hospodářství,
- b) vyhledávání, průzkum a těžbu nerostů a zvláštní zásahy do zemské kůry,
- d) snižování nebezpečí havárií, ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, zemědělství a lesnictví,
- e) ochranu přírody a krajiny,
- g) zlepšení podmínek jeho využití pro

rekreaci a cestovní ruch, například cyklistické stezky, hygienická zařízení, ekologická a informační centra,

h) zázemí lesních mateřských škol a výdejen lesních mateřských škol, jednalo-li se o drobnou stavbu.

Záměry v nezastavěném území musí být v souladu s jeho charakterem, viz požadavek v návěti § 122 odst. 1 SZ, „V nezastavěném území lze v souladu s jeho charakterem povolovat záměry pro (...)“. Charakter území je přitom určen především vymezením v územním plánu (územně plánovací dokumentaci). Dostupná literatura uvádí, že charakter území nebude v kontextu § 193 odst. 1 SZ posuzován v obcích s vydaným územním plánem (a to ani v nezastavěném území) právě proto, že se předpokládá, že charakter území byl dostatečně promítnutý do územně plánovací dokumentace – územního plánu, podle níž bude stavební úřad konkrétní záměr posuzovat. Odborné zdroje současně nicméně hovoří o tom, že posouzení charakteru území je v zásadě v gesci stavebního úřadu, přičemž zohledňuje také „přiměřenost poměrům“; dominantní stavby OZE by podmínku přiměřenosti nesplnily. Výklad vztahu mezi ustanovením § 122 a § 193 SZ není podle názoru autorů tohoto článku prozatím zcela jednoznačný.²⁸

²⁵ Specifické jsou v tomto směru případy, kdy obce řeší vymezování zastavitelných ploch do budoucna nebo se snaží o nápravu (zmenšení nebo zrušení) historicky vymezených ploch, které se ukazují jako nepřiměřené z hlediska nedostatečné navazující infrastruktury nebo obec potřebuje vymezované plochy pro realizaci opatření k řešení dopadů sucha či jiných otázek spojených s klimatickou krizí.

²⁶ Důležitým podkladem budou vyšší úrovně územně plánovací dokumentace a také existující územní studie na úrovni krajů, které v rámci území kraje „vymezují“ vhodná místa pro OZE (zohledňují jak ohrožené oblasti, tak místa pro OZE nejvhodnější).

²⁷ V souladu s požadavky na územní plánování – § 38 odst. 3 a 4, § 39 stavebního zákona.

²⁸ K tomu viz § 41 SZ: „Charakter území se určuje zejména podle funkčního využití, struktury a typu zástavby, uspořádání veřejných prostranství, dalších prvků prostorového uspořádání a urbanistických, architektonických, estetických, kulturních a přírodních hodnot území, včetně jejich vzájemných vztahů a vazeb, a to především vymezením v územně plánovací dokumentaci.“ Jak uvádí Wirth, jedná se spíše o atributy, které charakter území vytvářejí, než jeho přesné vymezení či definici. Wirth dále upozorňuje na to, že pojem charakter území je vymezen hodnotami, které jsou již v území z minulosti přítomny, vyjadřují tedy stav území, území tak, jak bylo utvořeno předchozím vývojem, ale zároveň poukazuje na budoucí řešení, a to ve spojení s územně plánovací dokumentací; tj. předpokládá či umožňuje změnu hodnot (charakteristiky) v území. Viz WIRTH, K. 2024. Charakter území a krajinný ráz. In: *Charakter & struktura území. Sborník z konference AUÚP ČR, Kutná Hora 14.–15. 11. 2024*, s. 55–61. Brno: Ústav územního rozvoje. ISBN: 978-80-7663-063-5. Dostupné z: https://www.uur.cz/media/5zqey2rw/uur_sbornik_kutna_hora_strany_netindd.pdf. Viz též úvaha vyžadující hodnocení dopadů záměrů na charakter území ve spojení s důvodovou zprávou ke stavebnímu zákonu a s výkladem ustanovení § 122 SZ v publikaci ZÁHUMENSKÝ, D.; ZÁHUMENSKÁ, V. 2024. *Změna klimatu v územním plánování. Jak (nejen) CO₂ omezí vlastnická práva*, s. 48–49. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-286-0006-8. Dále též VOMÁČKA, V. 2024. Charakter území v judikatuře správních soudů. In: *Soudní rozhledy*, 30(1): 3–8. Praha: C. H. Beck. ISSN 1211-4405. Problematice se věnuje také Metodické sdělení Ministerstva pro místní rozvoj, Odboru územního plánování (dále jen „ministerstvo“), k části zákona č. 19/2023 Sb., tzv. Lex OZE I, týkající se územního plánování, a k čl. 3 Nařízení Rady (EU) 2022/2577, č. j. MMR-31948/2023-81 (viz https://mmr.gov.cz/getmedia/9f4064d1-a05f-4815-b721-e9bd7fb2d1f2/MMR_31948_2023_81-Zakon-19-2023-2023-04-26_1.pdf.aspx?ext=.pdf). Je třeba vzít v úvahu, že sdělení se vztahuje k již zrušenému zákonu č. 183/2006 Sb., podle něhož se mimo jiné vydávalo stanovisko orgánu územního plánování, které se zabývalo souladem záměru s územně plánovací dokumentací a s cíli a úkoly územního plánování; sdělení je nicméně možné podpůrně zvažovat pro pochopení a výklad nové platné právní úpravy. Sdělení konstatuje několik skutečností: (1) Pokud územní plán v regulaci plochy s rozdílným způsobem využití v zastavěném území nebo zastavitelné ploše připouští technickou infrastrukturu bez podrobnější specifikace, připouští z funkčního hlediska též výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů; to se vztahuje i na územní plány, které nabyly účinnosti před 24. 1. 2023. (2) V nezastavěném území lze umísťovat mj. stavby pro veřejnou technickou infrastrukturu (§ 18 odst. 5 zákona č. 183/2006 Sb.), tj. také výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů energie o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více. Nutnou podmínkou pro umístění stavby na základě § 18 odst. 5 stavebního zákona je soulad s charakterem území, přičemž klíčové pro posouzení slučitelnosti souladu záměru s charakterem území bude využití území určené územně plánovací dokumentací, případně též stávající využití tohoto území; bez splnění podmínky nebude možné stavbu povolit. (3) V každém případě je třeba vnímat, že ustanovení § 18 odst. 5 stavebního zákona je výjimečné ustanovení, které pro určité typy staveb poskytuje výjimku z jinak velmi přísné ochrany nezastavěného území jakožto jedné ze základních a neobnovitelných hodnot naší krajiny. V žádném případě neznamená automatický souhlas s umístěním vyjmenovaných záměrů.

V aplikační praxi nicméně bude obecně hrát zásadní roli ustanovení § 193 SZ, které uvádí kritéria, jimiž se stavební úřad řídí při posuzování záměru. Také v kontextu tohoto ustanovení je žádoucí, aby bylo vybrané řešení v územním plánu dostatečně jasně vymezeno a také odůvodněno (nejen pro OZE), protože primárně z něj bude stavební úřad vycházet.

Další podmínkou staveb v nezastavěném území podle § 122 SZ je to, že u nich není přípustná doplňková funkce bydlení nebo pobytové rekreace. Dále platí, že stavby a zařízení lze v nezastavěném území povolit pouze v případě, že je územně plánovací dokumentace výslovně nevylučuje. Kromě uvedených limitů budou v každém konkrétním případě posuzovány limity zakotvené ve složkové právní úpravě, jako je zejména ochrana lesního a zemědělského půdního fondu, ochrana přírody (krajinný ráz) aj.

Pokud jde o OZE v nezastavěném území, zákonodárce jejich podporu promítl již do tzv. Lex OZE ²⁹, kde mělo jít právě o umožnění umístování záměrů OZE do nezastavěného území bez změny územního plánu. Pojem technická infrastruktura podle definice ve stavebním zákoně zahrnuje výslovně také výrobní elektřiny z obnovitelných zdrojů. ³⁰ Jde-li o veřejnou technickou infrastrukturu (tj. pozemky, stavby a zařízení sloužící veřejné potřebě), je možné za výše stanovených podmínek její umístění do nezastavěného území. Podle novelizovaného ustanovení energetického zákona bylo zakotveno, že výrobní elektřiny z OZE s celkovým instalovaným výkonem 1 MW a více jsou zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu. ³¹ V uvedeném

kontextu byly výrobní elektřiny z OZE o výkonu 1 MW a více považovány ze zákona za veřejnou technickou infrastrukturu, tj. v nezastavěném území realizovatelné v zásadě bez nutnosti předchozí změny územně plánovací dokumentace. ³² Uvedená ustanovení tak umožnila investorům aktivněji vstupovat do území obcí, jsou-li současně splněny podmínky staveb v nezastavěném území (s výhradou řešení otázky souladu s charakterem území výše).

V rámci aktuálního vývoje legislativy však došlo k další zásadní změně. V energetickém zákoně byla odstraněna část § 2 odst. 2 písm. a) bod 18 zákona doplněná původně v rámci Lex OZE I, která zavedla koncept veřejného zájmu pro OZE nad 1 MW. ³³ Relevantní právní úprava byla ponechána pouze v § 3 odst. 2 energetického zákona, který ale nově definuje kapacity vybraných energetických činností a staveb uskutečňovaných ve veřejném zájmu. V předmětném ustanovení je zahrnuta také výroba elektřiny ve výrobní elektřiny z obnovitelných zdrojů energie o celkovém instalovaném elektrickém výkonu od 100 kW. Tímto ustanovením došlo ke snížení hranice pro přiznání veřejného zájmu – z 1 MW na 100 kW.

Principy přezkumu územně plánovací dokumentace správními soudy

Z předchozí kapitoly článku plyne, že záměry OZE se stanoveným výkonem budou do povolovacího řízení vstupovat se statutem stavby veřejné technické infrastruktury, což posiluje jejich postavení v povolovacím řízení. S ohledem na tuto

skutečnost se dále zaměříme na to, jak mohou obce v územním plánování pracovat se záměry OZE, aby mohly předem nastavit určitá pravidla pro umístování OZE a jejich strategie nebyly následně soudy rušeny.

Na úvod je třeba uvést, že judikatura v oblasti obnovitelných zdrojů energie a územního plánování je již poměrně bohatá a odráží snahu o nalezení rovnováhy mezi podporou rozvoje OZE, vlastnickým právem a ochranou životního prostředí. Soudy na jedné straně respektují autonomii obcí v územním plánování (zdrženlivost při přezkumu, viz dále), ale zároveň vyžadují jasná a podložená odůvodnění případných omezení rozvoje OZE (resp. omezení vlastnického práva). ³⁴

Územní plány obcí byly tradičně přezkoumávány podle algoritmu soudního přezkumu opatření obecné povahy vymezeného především judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále jen **NSS**). ³⁵ Uvedený algoritmus slouží i přes navažující judikaturní změny ³⁶ jako určité vodítko pro obce, jak postupovat při přípravě územních plánů, resp. jejich změn.

Posouzení územních plánů se v soudním přezkumu týká především 1) pravomoci – zda je dána pravomoc správního orgánu vydat opatření obecné povahy, 2) působnosti – zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires), 3) zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem, tj. v souladu s procesním právem, 4) zda je opatření obecné povahy co do obsahu v souladu se zákonem (materiální kritérium), 5) zda

²⁹ Zákon č. 19/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³⁰ Ust. § 10 odst. 1 písm. b) SZ.

³¹ Viz § 2 odst. 2 písm. a) bod 18 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) ve znění do 31. 7. 2025, podle něhož výrobnou elektřinu je „energetické zařízení pro přeměnu různých forem energie na elektřinu, zahrnující všechna nezbytná zařízení; 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 je zřizována a provozována ve veřejném zájmu.“ Dále též novelizované ustanovení § 3 odst. 2 energetického zákona.

³² Viz též důvodová zpráva k návrhu ZOZE.

³³ Viz změna energetického zákona provedená zákonem č. 223/2025 Sb.

³⁴ S ohledem na aktuální situaci spojenou s prioritizací a akcelerací OZE je žádoucí sledovat další vývoj v legislativě, ale také v judikatuře.

³⁵ Např. rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98.

³⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57 uvádí, že pětistupňový algoritmus může nadále pro soudy sloužit jako pomůcka pro přezkum územních plánů, který soudy mohou, ale také nemusí používat pro strukturování své argumentace. Podle rozsudku NSS ze dne 17. 10. 2023, č. j. 4 As 254/2021-47 není vadou, pokud není pětistupňový algoritmus použit.

není v rozporu s principem proporcionality (kritérium přiměřenosti regulace).³⁷

Na základě principu proporcionality se vyžaduje, aby soudy posoudily, zda omezení vlastnických práv (rozvoje OZE) uložená územními plány jsou přiměřená a legitimní. Jde v podstatě o test vyváženosti, který má ověřit, zda použité prostředky byly nezbytné k dosažení cíle (který obec promítá do územního plánu) a zda nedošlo k uložení nepřiměřené zátěže dotčeným osobám. Použité prostředky k dosažení veřejného zájmu musí být nezbytné a nejméně invazivní, resp. omezení OZE musí být racionální. V tomto kontextu je problematické např. plošné vyloučení OZE odůvodněné obecně ochranou zemědělského půdního fondu nebo krajinného rázu na celém území obce, nebo naopak nedostatečně odůvodněné vyloučení konkrétního zájmu OZE, viz dále.

Správní soudy jsou povinny při přezkumu územních plánů (zejména pak při přezkumu jejich proporcionality) postupovat zdrženlivě: „Vždy jde o vyvážení zájmů vlastníků dotčených pozemků s ohledem na veřejný zájem, kterým je v nejširším slova smyslu zájem na harmonickém využití území. Tato harmonie může mít nesporně podobu a ve své podstatě nebude volba konkrétní podoby využití určitého území výsledkem ničeho jiného než určité politické procedury v podobě schvalování územního plánu, v níž je vůle politické jednotky, která o něm rozhoduje, tedy ve své podstatě obce rozhodující svými orgány, omezena, a to nikoli nevýznamně, požadavkem nevybočení z určitých věcných (urbanistických, ekologických, ekonomických a dalších) mantinelů daných zákonnými pravidly územního plánování. Uvnitř těchto mantinelů však zůstává vcelku široký prostor pro auto-

nomní rozhodování příslušné politické jednotky. Jinak řečeno – není úkolem soudu stanovovat, jakým způsobem má být určité území využito; jeho úkolem je sledovat, zda příslušná politická jednotka (obce) se při tvorbě územního plánu pohybovala ve shora popsanych mantinelech. Bylo-li tomu tak, je každá varianta využití území, která se takto „vejde“ do mantinelů územního plánování, akceptovatelná a soud není oprávněn politické jednotce vnucovat variantu jinou.“³⁸

Princip zdrženlivosti tedy vychází z toho, že soudy uznávají právo obcí na samosprávu a na utváření svého území podle vlastních představ v mezích zákona a zasahují pouze tehdy, pokud byl zákon porušen ve významné míře, pokud je územní regulace svévolná, excesivní nebo nepřiměřeně zasahuje do základních práv.³⁹ Důkazní břemeno přitom leží na straně subjektu (navrhovatele), který územní plán napadá.

V kontextu judikturních závěrů, a také s ohledem na aktuální podobu stavebního zákona (viz zejména rozsah posuzování záměru podle § 193 SZ a zrušení závazného stanoviska orgánu územního plánování), je klíčové důkladné odůvodnění územního plánu. Obce jsou povinny poskytnout jasné a dostatečně přesvědčivé odůvodnění svých rozhodnutí v územním plánování, zejména pokud mění určení pozemků způsobem, který negativně ovlivňuje existující nebo plánované projekty (vč. projektů OZE), tj. pokud zasahují do vlastnického práva. Odůvodnění musí být transparentní a založené na objektivních kritériích a musí se vypořádat s námitkami a připomínkami vznesenými během procesu územního plánování.

To se týká také situace, kdy se obce rozhodnou upřednostnit OZE na úkor jiných zájmů. V případě územního plánu obce Moldava se NSS zabýval námitkami Spolku přátel zeleného údolí Muldy, který se aktivně účastnil procesu územního plánování a rozporoval výstavbu větrných elektráren (dále jen **VTE**).⁴⁰ V daném případě soud konstatoval, že obec věnovala odůvodnění záměru dostatečnou pozornost, zabývala se jím ve vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj, jakož i v otázce dopadu na krajinný ráz.⁴¹ V podkladových materiálech bylo sice působení ploch pro VTE hodnoceno jako negativní až významně negativní, z koncepčního hlediska udržitelného rozvoje však jsou negativní projevy kompenzovány v sociální a zejména v ekonomické oblasti („Negativní působení umístění alternativních zdrojů energie na přírodu a krajinu je kompenzováno významným pozitivním přínosem k sociální a ekonomické stabilizaci hospodářsky a investičně zanedbaného území.“) – za umožnění výstavby větrného parku bude obec dostávat pravidelné finanční plnění, které může být dále investováno do rozvoje obce a zajištění plnění služeb občanům. Územní plán zároveň nepředjímá a ani nemůže předjímá výsledky posouzení konkrétního záměru (proces EIA, postoje dotčených orgánů, povolení řízení).

V kontextu změn v území je třeba připomenout, že jednotlivci nemohou spoléhat na to, že územní plány zůstanou neměnné (nelze zde uplatnit legitimní očekávání vlastníků pozemků nebo developerů v tomto směru). Zároveň však platí, že změny územních plánů jsou přípustné, pouze pokud jsou právně podložené, řádně odůvodněné a nejsou diskriminační.⁴²

³⁷ První dva body jsou nadále dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57 povinně přezkoumávány ze strany správních soudů. Zbývající tři body budou přezkoumávány pouze na základě žalobních návrhů navrhovatele. Viz též ust. § 101d odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní: „Při rozhodování je soud vázán rozsahem a důvody návrhu. K vadám řízení o vydání opatření obecné povahy, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost, popřípadě správnost napadeného opatření obecné povahy, se nepřihlíží.“

³⁸ Z rozsudku NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/200773.

³⁹ Obecně platí, že přijetí konkrétního územního plánu je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a projevem práva na samosprávu územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (viz rozsudek NSS ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS).

⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2016, č. j. 8 As 89/2016-48.

⁴¹ V tomto směru je zajímavý odkaz na podkladovou studii *Možnosti umístění větrných elektráren v Krušných horách z pohledu ochrany krajinného rázu*, z níž soudy citují a která uvádí, že zásadní vliv na krajinný ráz má bezpochyby první VTE, další tento vliv jen zesilují, nenásobí, se zvětšujícím se množstvím se ovlivnění zvyšuje stále méně až k mezím, kdy je rozloha parku omezena jinými faktory.

⁴² K tomu blíže viz ZÁHUMENSKÝ, D.; ZÁHUMENSKÁ, V. 2024. *Změna klimatu v územním plánování. Jak (nejen) CO₂ omezí vlastnická práva*. S. 63 a násl. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-286-0006-8.

NSS se v nedávné době zabýval dvěma případy napadení územních plánů, u nichž mělo dojít k omezení záměrů fotovoltaických elektráren (případ obce Modlany – rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2025 č. j. 5 As 3/2024-23, případ obce Velké Chvojno – rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2025 č. j. 3 As 172/2023-49⁴³).

V prvním případě obec Modlany přistoupila ke změně funkčního využití pozemku, který byl v původním územním plánu určen jako plocha pro lehkou nerušící výrobu a sklady, přičemž územní plán připouštěl i umístění zařízení pro výrobu energie z OZE (včetně fotovoltaické elektrárny, **FVE**). Podle nového územního plánu byl pozemek zařazen do ploch NZ – plocha zemědělská a NP – plocha přírodní, která výstavbu FVE záměru nepřipouštěla. Krajský soud zrušil napadenou část územního plánu pro nedostatečné odůvodnění.⁴⁴ Pokud územní plán omezuje vlastnická práva nebo dříve povolené využití pozemku (dříve byla FVE výrobní přípustná, nově není), nejsou dostatečná obecná prohlášení k ochraně zemědělského půdního fondu. Dle soudu dokonce nedostačují ani obecné odkazy na cíle územního plánování. To, že má územní plán novou koncepci oproti přechozímu plánu, je relevantní (nejde o nezákonnost), ale k námitce účastníka musí být jasné vysvětlení nová koncepce a důvody pro její přijetí, přitom nestačí obecná teze, že obec chce chránit nezastavěné území a zastavitelné plochy navazovat na zastavěné území.⁴⁵ Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem shledal, že územní plán byl v rozsahu napadeném návrhem na zrušení nepřezkoumatelný.

Případ obce Velké Chvojno je podobný v tom, že došlo ke změně způsobu využití řešené plochy, a na základě toho k vyloučení záměru FVE. K této změně však došlo až v reakci na stanoviska dotčených orgánů vydaná po společném projednání návrhu územního plánu, ve

kterém se stále počítalo s původním využitím plochy k průmyslové výrobě a skladování. Tj. až v okamžiku veřejného projednání upraveného návrhu územního plánu bylo zjevné, že dotčené pozemky (původně využitelné pro FVE) budou zahrnuty do plochy s funkčním využitím plochy zemědělské, kde nebude možné FVE umístit. Právě proto soudy považovaly za relevantní, že až v této fázi dotčený vlastník/investor uplatnil alternativní návrh na vymezení funkčního využití pozemků, který by umožnil umístění fotovoltaické elektrárny. NSS zdůraznil, že vlastník pozemků nemá v rámci územního plánování právo na to, aby jeho pozemky byly zahrnuty do plochy s konkrétním funkčním využitím, ale v daném případě bylo třeba se alternativním návrhem zabývat a vyhodnotit jej, a to s ohledem na okolnosti vyslovené až v pozdější fázi procesu pořizování územního plánu.

V předmětné věci soud zdůraznil, že uplatněná námitka nespočívala v pouhém nesouhlasu s návrhem územního plánu, ale investor se snažil přizpůsobit svůj záměr požadavkům obce. Obec však na nový kontext reagovala tvrzením, že se jedná o záměr na využití, který nebyl v rámci dosavadního pořizování územního plánu prověřován, a jehož zahrnutí by vedlo k podstatné úpravě návrhu územního plánu, resp. že lze předjímat nesouhlasné stanovisko dotčených orgánů.

Nejvyšší správní soud považoval za problematické zejména to, že není možné přezkoumat, zda přijatá územní regulace je ve vztahu k navrhovatelce a jejímu vlastnickému právu přiměřená. Poukázal také na to, že i když se obec (stěžovatelka) věnuje energetické koncepci a ve snaze eliminovat riziko ohrožení krajinného rázu a ekologických poměrů označuje za nepřipustné takové formy výstavby areálů výroby energie z obnovitelných zdrojů, které jsou realizovány

na dosud nezastavěných pozemcích a v jednoúčelové formě, nemůže omezit navrhovatelčino vlastnické právo k dotčeným pozemkům pouze obecným odkazem na minimalizaci uvedeného rizika, aniž by předtím posoudila reálný vliv fotovoltaické, resp. agrofotovoltaické elektrárny na okolí. Podle NSS se také obec jako stěžovatelka mylí v tom, že není jejím úkolem hodnotit, zda lze požadované funkční využití pozemků vymezit alespoň na části dotčené plochy, pokud by byl takový návrh vznesen.

Z výše uvedeného plyne, že obce by měly vycházet z propracované a logicky uspořádané strategie pro OZE (v souladu s cíli a úkoly územního plánování), resp. pro ochranu jiných hodnot, s nimiž jsou záměry OZE v konfliktu. Tuto strategii je nezbytné včas promítnout do závazných plánovacích nástrojů. Problematická je snaha zabránit již projednávanému konkrétnímu záměru OZE, který je v souladu s územním plánem obce, popř. splňuje případně podmínky pro „přímé umístění“ v území dle Lex OZE I a navazující právní úpravy.

Analýza vybrané zahraniční právní úpravy

V následující části příspěvku se zabýváme přiblížením zahraniční právní úpravy, pokud jde o nastavení mantinelů obcím při přípravě územně plánovací dokumentace, a to zvláště ve vztahu k tlaku na umístování záměrů OZE. Zahraniční příklady mohou být inspirací pro národní právní úpravu a mohou také přispět k diskusi v rámci odborné veřejnosti.

Německo

Pokud se podíváme na jednoho z našich nejbližších sousedů – Německo, tak z pohledu územního plánování a umístování OZE jsou podstatné zejména tři

⁴³ Za zmínku stojí to, že oba napadené územní plány byly schváleny v roce 2022, tj. příprava judikaturou řešených investičních záměrů předcházela účinnosti Lex OZE I.

⁴⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 12. 2023, č. j. 140 A 4/2023-50.

⁴⁵ Investor v dané věci zdůraznil, že respektuje záměr obce Modlany regulovat výstavbu v krajině, a ani nepožadoval, aby využití dotčeného pozemku zůstalo stejné jako v předchozím územním plánu; domáhal se pouze toho, aby zůstala zachována možnost využití pozemku pro FVE elektrárnu. V této souvislosti popsal záměr na výstavbu elektrárny a vyzdvihl ta opatření, jež by v případě realizace záměru zajistila minimalizaci zásahu do krajiny. Předchůdce navrhovatelky rovněž zdůraznil, že dotčený pozemek se nachází ve IV. třídě ochrany půdního fondu, jedná se o málo produkční půdu, která by navíc umístěním nosných konstrukcí fotovoltaické elektrárny nebyla prakticky dotčena. Ke změně funkčního využití pozemku nebyl dán dle názoru předchůdce navrhovatelky legitimní důvod a tato změna nerespektuje podmínku minimalizace zásahu, resp. přiměřenosti.

zákony. V prvé řadě se jedná o *Raumordnungsgesetz – ROG*⁴⁶ (spolkový zákon o územním plánování), *Baugesetzbuch – BauGB*⁴⁷ (spolkový stavební zákoník) a *Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023*⁴⁸ (zákon na podporu obnovitelných zdrojů energie).

Základní cíle Německa pro výrobu a spotřebu energie z OZE jsou vymezeny hned v § 1 odst. 2 EEG 2023, podle kterého by do roku 2030 mělo dojít k navýšení hrubé spotřeby elektrické energie z OZE v rámci Německa na 80 %. V ust. § 1 odst. 3 EEG 2023 je navíc výslovně uvedeno, že pro dosažení tohoto cíle bude muset dojít k dalšímu rozšíření OZE způsobem, který bude stabilní, nákladově efektivní, ekologický a odpovídající stavu sítě.

Pokud se zaměříme na územní plánování, tak v ROG, který řeší celostátní plánování, je hned v úvodních ustanoveních uvedeno,⁴⁹ že je nezbytné vytvořit prostorové podmínky pro výstavbu OZE, zařízení pro úsporné využívání energie a také přírodní pohlcovače uhlíku.

Na ROG v tomto směru navazuje *Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG*⁵⁰ (zákon o potřebě ploch pro větrnou energii), který ve svém § 3 odst. 1 přímo stanovuje povinnost spolkovým zemím vymezit určité procento své plochy pro účely instalace větrných elektráren, a to podle přílohy tohoto zákona.⁵¹ Ust. § 1 odst. 2 WindBG navíc stanovuje, že se jedná o závazné cíle, kterých musí spolkové země dosáhnout. V případě, že by jich spolkové země nedosáhly, obsahuje WindBG, resp. na něj navazující ust. § 249 odst. 7 BauGB „sankční“ opatření v podobě ztráty možnosti spolkových zemí

nějakým způsobem omezovat umístění větrných elektráren v nezastavěném území (v tzv. „venkovním“ prostoru – *Außenbereich*); zároveň se větrné elektrárny stávají tzv. prioritními záměry dle § 35 BauGB. To ve svém důsledku znamená, že mohou být instalovány kdekoliv v nezastavěné oblasti, pokud jsou dodrženy zákonné požadavky (např. podle zákona o ochraně přírody nebo ochraně před emisemi). Do 31. 5. 2024 měly spolkové země povinnost spolku prokázat, že přijaly opatření v podobě plánovacího rozhodnutí v rámci plánu platného pro celou spolkovou zemi nebo její část nebo prostřednictvím zemského zákona (případně závazného cíle pro územní plánování), který zavazuje regionální a obecní samosprávy k vymezení dostatečných ploch v jejich územních plánech. Zejména na WindBG tak musí spolkové země a obce ve svých plánovacích dokumentech reagovat, neboť pokud by nebyly splněny tímto zákonem nastavené cíle, tak dochází k prolomení limitů určených v zemských právních předpisech, a to např. včetně minimálních limitů ohledně vzdálenosti větrných elektráren od zastavěných oblastí, pokud jsou umístovány ve „venkovním“ prostoru – *Außenbereich*.⁵²

Jakým způsobem tedy dochází k „propisování“ vymezených cílů dle WindBG a EEG 2023 do územně plánovací dokumentace v Německu? Na úrovni spolku neexistuje jednotný plánovací dokument, který by pokrýval celé Německo, jako tomu je v případě Politiky územního rozvoje ČR nebo územního rozvojového plánu. V tomto směru existuje v Německu pouze nezávazná strategie *Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland*

(Metodika a strategie pro územní rozvoj v Německu) z roku 2016,⁵³ která obsahuje rovněž část týkající se vymezení ploch pro OZE.⁵⁴ Tato strategie zmiňuje především zajištění udržitelnosti výstavby nových OZE, ale i snížení požadavků na zábor nového území (např. prostřednictvím repoweringu či použitím ploch s více druhy využití)⁵⁵ a také paralelní rozvoj přenosové sítě.

Pro konkrétnější vymezení ploch pro OZE je tak nezbytné jít na úroveň spolkových zemí. Pokud bychom pro toto využili jednu z nejbližších spolkových zemí – Sasko (*Freistaat Sachsen*), koncepčním základem je zemský rozvojový plán (*Landesentwicklungsplan – Sachsen*) z roku 2013⁵⁶ vydaný podle § 13 ROG. Na tento Zemský rozvojový plán pak navazují regionální plány (*Regionalpläne*), které se věnují menším oblastem konkrétní spolkové země. OZE byly původně v rámci zemského rozvojového plánu řešeny v jeho sekci 5.1. Zde byla ukládána povinnost tvůrcům regionálních plánů vytvářet plochy pro OZE efektivně a udržitelně, a to včetně posouzení, zda je skutečně nezbytné vymezovat nové plochy. Zároveň ovšem musely být v případě větrných elektráren vymezeny dostatečné plochy pro zajištění minimálního příspěvku státu Sasko v rámci celého Německa, a to prostřednictvím vymezení přednostních oblastí (*Vorrangsgelieten*) a oblastí vhodných pro využití větrné energie (*Eignungsgelieten zur Nutzung der Windenergie*).⁵⁷ Tuto část ovšem v podstatě nahradilo nové znění saského zemského zákona o územním plánování z roku 2023 (*Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen*), které v § 4a stanoví, že v každém urče-

⁴⁶ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), viz https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/BJNR298610008.html.

⁴⁷ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), viz <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html>.

⁴⁸ Erneuerbare-Energien-Gesetz vom 21. Juli 2014 (BGBl. I S. 1066), viz https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/BJNR106610014.html.

⁴⁹ Viz § 2 odst. 2 bod 6 ROG.

⁵⁰ Windenergieflächenbedarfsgesetz vom 20. Juli 2022 (BGBl. I S. 1353), viz <https://www.gesetze-im-internet.de/windbg/BJNR135310022.html>.

⁵¹ Např. pro Sasko se má jednat do konce roku 2027 o 1,3 % území a do konce roku 2032 již o 2 % území.

⁵² Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, Drucksache 20/2355, viz <https://dserver.bundestag.de/btd/20/023/2002355.pdf>.

⁵³ Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (Beschl. von der 41. MKRO am 9. März 2016), viz <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/raumordnung/leitbilder-und-handlungsstrategien-2016.html>.

⁵⁴ Je ovšem nezbytné poznamenat, že tato strategie s ohledem na dobu svého vzniku již není úplně aktuální.

⁵⁵ Bod 4.2. Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.

⁵⁶ Landesentwicklungsplan 2013, zveřejněný jako Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Landesentwicklungsplan Sachsen, viz <https://www.landesentwicklung.sachsen.de/landesentwicklungsplan-2013-4794.html>.

⁵⁷ Rozdíl mezi Vorrangsgelieten a Eignungsgelieten je především v tom, že v rámci Vorrangsgelieten má výstavba větrných elektráren přednost před dalšími záměry. Naopak v případě Eignungsgelieten se jedná o plochy, kde jejich výstavba není zakázána.

ném regionu⁵⁸ budou k 31. 12. 2027 vymezena minimálně 2 % plochy pro větrné elektrárny v podobě přednostních oblastí.

Základem pro konkrétní vymezení ploch pro OZE jsou tedy v zásadě regionální plány. Pokud bychom si vybrali region Oberes Elbtal / Osterzgebirge, který zahrnuje také Drážďany, tak jeho rozvojový plán vstoupil v účinnost 17. 9. 2020.⁵⁹ Vymezil konkrétní plochy, které jsou označeny jako přednostní plochy pro výstavbu větrných elektráren.

Část regionálního plánu však byla zrušena saským vrchním správním soudem⁶⁰ pro nezákonné omezení podávání připomínek k vymezení přednostních oblastí pro větrné elektrárny. Následkem toho nejsou takto vymezené oblasti pro investory závazné a bude muset dojít k opakovanému projednání. Toto je problematické především s ohledem na skutečnost, že regionální plán vymezoval i tzv. *Tabuzonen*, tj. zóny, kde obecně není možné větrné elektrárny umísťovat, kdy i tato část plánu byla správním soudem zrušena.⁶¹

Zajímavý je také region Chemnitz, který vydal samostatný regionální plán týkající se pouze ploch pro větrné elektrárny – *Raumordnungsplan Wind* z 25. 1. 2024⁶², a přitom nijak neměnil obsah původního regionálního plánu. Vymezení ploch pro větrné elektrárny je pak přebíráno plánovací dokumentací obcí a měst (tzv. *Flächennutzungsplan*).

V souvislosti s umísťováním a budováním větrných elektráren je vhodné zmínit i nástroje, které využívají stavební řády spolkových zemí. Např. saský stavební řád – *Sächsische Bauordnung*⁶³ obsahuje některé výjimky a bližší podmínky pro povolování větrných elektrár-

ren – např. větrné elektrárny do 10 m výšky a průměru 3 m rotoru nepotřebují stavební povolení, pokud jsou mimo čistě obytné oblasti. Stejně tak nepotřebují žádné povolení fotovoltaické elektrárny umísťované na střеше nebo vnějších stěnách domu (a s tím spojené změny stavby), pokud se nejedná o umístění na výškových budovách.⁶⁴

Zajímavé jsou rovněž zvláštní zákony některých spolkových zemí, které nařizují, aby nově budované domy měly povinně instalované fotovoltaické panely. Jedná se např. o *Berliner Solargesetz* z roku 2021, podle kterého musí všechny nově postavené budovy s plochou střechy alespoň 50 m² mít pokryto alespoň 30 % plochy solárními panely.⁶⁵

Spolkový stavební zákoník (**BauGB**) se zabývá také využitím nezastavěného území (*Außenbereich*) z pohledu OZE. Podle § 35 BauGB mohou být v nezastavěném území umístěny také solární elektrárny, pokud jsou umísťovány na nějaké budově (např. budově technické infrastruktury nebo zemědělské stavbě, které mohou být umístěny v nezastavěném území) nebo také podél dálnic a železnic do vzdálenosti 200 m. BauGB rovněž umožňuje za určitých podmínek umístění fotovoltaické elektrárny na plochách, které nejsou chráněny z důvodu ochrany přírody, pokud se jedná o zemědělsky užívané plochy, které i nadále budou takto využívány. BauGB také v § 11 odst. 1 bodu 4 řeší uzavírání smluv mezi obcemi a investory, což má směřovat k větší podpoře projektů OZE ze strany obcí. Na všechna uvedená zákonná opatření musí německé obce reagovat ve svých územně plánovacích dokumentech.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že Německo je vedeno snahou legislativně

prosadit záměry OZE, zejména pak v podobě větrných elektráren, a překonat tak určitou neochotu spolkových zemí a obcí k vymezení ploch pro umísťování OZE a zejména zajistit dosažení cílů nastavených v EEG. Proto v roce 2023 přistoupilo k přijetí WindBG, který umožňuje „potlačení“ legislativy jednotlivých spolkových zemí, pokud by nedošlo k dosažení v něm vymezených cílů na vymezení ploch určených k rozvoji větrných elektráren. Tímto způsobem spolek legislativně vede jednotlivé země (a nepřímo také jednotlivé obce) k aktivitě v dané oblasti.

Rakousko

Rakousko je podobně jako Německo spolkovým státem a při vymezování ploch pro OZE musí tedy počítat se zákonodárstvím jednotlivých spolkových zemí, a to i když rozlohou a počtem obyvatel má blíže spíše k unitární České republice.

Rakousko v tomto směru nemá spolkový zákon o územním plánování či stavební řád, naopak vždy jednotlivé spolkové země mají svůj *Raumordnungsgesetz* (zákon k územnímu plánování) a *Bauordnung* (stavební řád). Základním spolkovým právním předpisem pro účely podpory OZE je *Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz – EAG*⁶⁶, který stanovuje cíle pro dosažení podílu OZE na produkci elektřiny v Rakousku. Kromě typických cílů v podobě např. pokrytí 32 % spotřeby energie z OZE⁶⁷ obsahuje EAG také cíl, že k tomuto dojde mimo jiné prostřednictvím instalace FVE panelů na jednom milionu střech (§ 4 odst. 4 EAG). Zároveň ovšem EAG nijak neřeší vymezení ploch pro OZE v rámci územních plánů. Toto vymezování ovlivňuje pouze nepřímo, a to prostřednictvím snížení tzv. *Markt-*

⁵⁸ Sasko je rozděleno na čtyři regiony – Leipzig-West Sachsen, Chemnitz, Oberes Elbtal/Osterzgebirge a Oberlausitz-Niederschlesien.

⁵⁹ Dostupný na <https://www.landesentwicklung.sachsen.de/regionalplaene-4880.html>.

⁶⁰ Rozsudek ze dne 11. 5. 2023, sp. zn. 1 C 72/20 – SächsOVG.

⁶¹ Tabuzonen jsou dále děleny na tzv. tvrdé, kde je výstavba větrné elektrárny naprosto vyloučena, a tzv. měkké, kde by obecně neměly být větrné elektrárny umísťovány, ale lze je zde umístit při dostatečném posouzení.

⁶² Raumordnungsplan Wind (ROPW), Beschluss der Verbandsversammlung vom 25. Januar 2024, viz https://www.pv-rc.de/regionalplan_rc_ropw_9_1_planentwurf/ropw_9_1.pdf.

⁶³ Sächsische Bauordnung, viz <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/1779-SaechsBO>.

⁶⁴ Ust. § 61 odst. 1 bod 3) Sächsische Bauordnung.

⁶⁵ Ust. § 3 odst. 1 Berliner Solargesetz.

⁶⁶ Bundesgesetz über den Ausbau von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz – EAG), viz <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011619>.

⁶⁷ Ust. § 4 odst. 1 EAG.

prémie,⁶⁸ kdy se vymezování snižuje o 25 %, pokud jsou FVE panely umístěny na zemědělsky využívané ploše či trvalém travním porostu.⁶⁹

Z pohledu spolkového zákonodárství je zajímavé ustanovení § 4a rakouského EIA zákona – *Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000*,⁷⁰ které uvádí, že větrné elektrárny jsou přednostními záměry v případě jejich výstavby v oblastech, které jsou k tomu určeny jednotlivými spolkovými zeměmi – nadmístním plánem pro větrnou energii (*überörtliche Windenergieplanung*) vydávaným na základě zákonů o územním plánování spolkových zemí. Zároveň toto ustanovení obsahuje nástroje k tlaku na obce či dokonce na jednotlivé spolkové země, aby takové plochy vytvořily. Pokud se tak totiž nestane, jsou záměry větrných elektráren obecně přípustné bez dalších podmínek, nejsou-li v rozporu s evropským právem.⁷¹

Pokud se zaměříme na konkrétní spolkovou zemi, např. Dolní Rakousko (*Niederösterreich*), v jejím zákoně o územním plánování (*NÖ Raumordnungsgesetz 2014*) nalezneme zásadu, že součástí vymezování ploch má být určení ploch pro získávání energie prostřednictvím OZE.⁷² Tento zákon zároveň ukládá obcím povinnost, aby součástí jejich územně plánovacího programu (*Raumordnungsprogramm*), který určuje cíle územního rozvoje obce, bylo také vytvoření konceptu pro výstavbu OZE a dalších klimatických opatření. Uvedený zákon také výslovně počítá s vymezením ploch určených pro výstavbu větrných nebo FVE elektráren v rámci nezastavěného území obce.⁷³ Zákon dále obsahuje obecné předpoklady pro vymezování ploch pro větrné elektrárny, jako jsou průměrná

síla větru, vzdálenost od obytných oblastí či podpora zahušťování již využívaných oblastí oproti umístování pouze jednotlivých elektráren.

Pokud se zaměříme na větrné elektrárny, jako často problematický typ OZE z pohledu jejich přijetí ze strany obyvatel, tak Dolní Rakousko přijalo speciální územně plánovací program zaměřený na určení ploch pro výstavbu větrných elektráren – *Sektorales Raumordnungsprogramm über Windkraftnutzung*, který vymezuje celkem 75 zón.⁷⁴ Podobně jsou vymezeny i plochy pro FVE elektrárny, které přesahují 2 ha.⁷⁵ Tyto plochy pro FVE jsou přitom obecně vymezovány na skládkách, oblastech zatížených starou ekologickou zátěží či na území bývalých dolů. Oba tyto územně plánovací programy byly přijaty jako nařízení zemské vlády a jsou závazné i pro obce a pro jejich územně plánovací dokumentaci.

NÖ Raumordnungsgesetz 2014 se dotýká také komerčních ploch (*Gebiete für Handelseinrichtungen*), pro které určuje, že pokud jsou vymezovány parkovací plochy mimo budovy, tak musí být překryty FVE elektrárnou.⁷⁶

Na úseku povolování výstavby dolnorakouský stavební řád (*NÖ Bauordnung 2014*) obsahuje množství zrychlujících prvků pro OZE, pokud jde o záměry v souladu s územně plánovací dokumentací (např. § 15 obsahuje zjednodušení pro výstavbu FVE či tepelných čerpadel). Uvedený zákon obsahuje také povinnost, která se týká především zastavěných ploch jednotlivých obcí. Podle jeho § 66a odst. 1 musí být na všech nových výstavbách a přístavbách v zastavěném území se zastavěnou nebo přestavovanou plochou 300 m² umístěno solární zařízení pokrývající mi-

nimálně 25 % plochy. Případně musí být stavba provedena tak, aby na minimálně 50 % mohly být umístěny solární panely. Podle § 66a odst. 3 musí být v případě umístění klimatizace o výkonu více než 12 kW souběžně umístěno solární zařízení o velikosti min. 2 m² na kW; cílem je vyrovnání zvýšených nároků na spotřebu elektřiny. U stávajících budov se fotovoltaické systémy instalují pouze v případě, že jsou na budově k dispozici dostatečně nosné střešní plochy vhodné pro solární techniku. V případě chráněných zón a památek to platí pouze v případě, kdy umístění není v rozporu s jejich ochranou.

S ohledem na výše uvedené lze tedy shrnout, že Rakousko nemá spolkový zákon, který by řešil vytváření ploch OZE a jejich následné propisování do územně plánovací dokumentace jednotlivých spolkových zemí a následně obcí. Podpora OZE je nahrazena zákonodárnou činností spolkových zemí. Na příkladu Dolního Rakouska je vidět, jak spolkové země případně vytvářejí spolkové plány pro vymezení ploch určených pro větrné elektrárny či větší FVE elektrárny. Tyto plány jsou přitom přijaty jako nařízení zemské vlády a jsou pro jednotlivé obce a jejich územní plány závazné. Vymezení plochy se tak musí projevit i v obecních územních plánech (*Flächenwidmungsplan*), které určují využití jednotlivých ploch na území obce.

Rakouské právo, stejně jako německé, počítá s pojistkou pro situaci, kdy by nedocházelo k dostatečnému vymezování ploch určených pro OZE, zejména pak pro větrné elektrárny (viz např. doporučení s procesem EIA výše). Je však třeba uvést, že systém platný pro Dolní Rakousko není platný v jiných spolkových zemích, např. Horní Rakousko vydalo

⁶⁸Vyrovnání rozdílů mezi náklady na výrobu energie z OZE a průměrnou tržní hodnotou elektřiny. Podle § 15 EAG se tato prémie ovšem snižuje automaticky na nulu, pokud jsou po dobu delší než šest měsíců ceny negativní.

⁶⁹Jsou zde ovšem výjimky pro umístění FVE na nějak znevýhodněných plochách (např. bývalé skládky) nebo plochách, kde není ovlivněno jejich hlavní využití (agrofotovoltaika) – § 33 EAG.

⁷⁰*Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000*, viz <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767>.

⁷¹Ust. § 4a odst. 2 a 3 *Gesamte Rechtsvorschrift für Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000*.

⁷²Ust. § 1 odst. 2 bod 1. písm. b) NÖ Raumordnungsgesetz 2014.

⁷³Ust. § 20 odst. 2 body 19 a 21 NÖ Raumordnungsgesetz 2014.

⁷⁴*Sektorales Raumordnungsprogramm über Windkraftnutzung*, viz <https://www.raumordnung-noe.at/land/ueberoertliche-raumordnung/raumordnungsprogramme/raumordnungsprogramme-fuer-sachbereiche/sektorales-raumordnungsprogramm-ueber-windkraftnutzung-in-noe-1>.

⁷⁵*Sektorales Raumordnungsprogramm über Photovoltaikanlagen im Grünland in Niederösterreich*, viz <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrNO&Gesetzesnummer=20001369>.

⁷⁶Ust. § 18 odst. 7 NÖ Raumordnungsgesetz 2014.

územně plánovací program, kde vymezilo zóny, ve kterém nemohou být umístěny větrné elektrárny či FVE elektrárny stojící ve volné krajině.⁷⁷ V tomto směru je role spolkových zemí významnější než role zemí v Německu, které jsou do určité míry svázány spolkovým zákonodárstvím.

Závěr

Aktuální i připravovaná právní úprava na úrovni EU i na úrovni ČR potvrzuje, že podpora OZE má vysokou prioritu. To potvrzuje také to, že na úrovni obcí nelze odkládat aktivní a koncepční zapojení do problematiky umísťování a rozvoje OZE. Optimální základnu k tomu poskytuje územní plánování, jehož cíle a úkoly pokrývají ochranu různých veřejných zájmů včetně OZE, a to v zastavěném i nezastavěném území. Pro samosprávy je důležité, aby umísťování zejm. plošně rozsáhlých či jinak dominantních záměrů OZE nebylo nahodilé a nepředvídatelné. Naopak, optimální je důsledné a dlouhodobé plánování na lokální úrovni, které zohlední nejen podporu OZE (resp. řešení dopadů klimatické změny jako celku včetně energetické transformace), ale také zájmy jednotlivých samospráv a podporu jejich obyvatel. Obce by v tomto směru měly převzít aktivní roli a včas zmapovat své území nejen z pohledu krajinných hodnot, ale také z pohledu potenciálu pro OZE (v pozitivním i negativním měřítku), a to případně ve spojení s úvahami nad místní energetickou koncepcí a energetickou soběstačností. Uvažování a plánování bude samozřejmě odlišné jak podle vhodných podmínek pro fotovoltaické záměry na volných plochách, resp. pro větrné farmy, tak pro různé typy obcí. Jiné možnosti a cíle mají obce venkovského typu s rozsáhlým katastrem, specifické příležitosti lze hledat v obcích, v jejichž území se nachází oblasti typu

zanedbaných ploch, brownfieldy apod., a jiné strategie budou hledat větší města (využití OZE v zastavěném území). Do strategického zvažování patří nejen využití, resp. ochrana nezastavěného území, ale také regulativy týkající se OZE v území zastavěném nebo zastavitelných plochách; také v tomto kontextu je územní plánování příležitostí uchopit energetické otázky komplexním způsobem za využití různých nástrojů územního plánování.⁷⁸

Právě územně plánovací dokumentace představuje univerzální koncepční rámec, ucelenou strategii pro celé území obce, jejíž výhodou je, že je následně závazná pro rozhodování. Dosavadní judikatura ukazuje, že pro územní plánování je klíčové mít srozumitelnou, logicky uspořádanou a vyváženou strategii, která zohlední různé veřejné zájmy, jakož i zájmy vlastníků. Výhrady k určitým záměrům musí obec podrobně a individuálně zdůvodnit ve vztahu ke konkrétnímu prostoru a v kontextu veřejného zájmu.

Úkolem obcí podle obecního zřízení je péče o všestranný rozvoj území a o potřeby občanů, což zahrnuje také řešení dopadů změny klimatu, a to včetně zvažování energetických otázek. Klíčové bude vyvážit zájmy energetiky s ostatními zájmy v území, jako jsou ochrana přírody, ochrana zemědělské půdy, zajištění bydlení či jiné oblasti společenského zájmu včetně požadavku na zajištění soudržnosti obyvatel, a to v návaznosti na požadavky vyšší úrovně územně plánovací dokumentace i legislativy týkající se urychlení rozvoje OZE.

Analyzované zahraniční právní úpravy ukazují, že státy kladou na energetickou transformaci značný důraz a za tím účelem využívají různé právní nástroje a opatření k prosazení a podpoře záměrů OZE v území. Z povahy věci je nezbytné reflektovat záměr celého státu

(spolku), který dále přebírají a konkretizují jednotlivé země a jejich regiony. Konkrétní umístění záměrů pak vždy dopadá na území konkrétních obcí, které se s tím musí věcně, prostorově a z dalších hledisek vypořádat. Pokud tak neučiní, přijímají státy opatření, jak případně prosadit podporu OZE i proti vůli obcí vyjádřenou v jejich územních strategiích.

Včasné a systematické řešení problematiky OZE v územních plánech není pouhou možností, nýbrž nezbytností. Takový přístup umožní obcím efektivně regulovat umísťování velkokapacitních záměrů, chránit cenné hodnoty území a zároveň aktivně přispívat k energetické transformaci, případně směřovat k energetické soběstačnosti daného území. Ve vztahu k řešení klimatické krize nelze opomenout (a je třeba opakovaně připomínat) nutnost komplexního naplnění cílů a úkolů územního plánování včetně adaptačních opatření, která naopak mohou umísťování záměrů OZE omezit. Nicméně obecně platí, že obce mají v územním plánování velký potenciál, jak území na klimatickou krizi, a to nejen v oblasti OZE, připravit, a tím plnit nejen požadavky územního plánování, ale také úkoly vyplývající ze zákona o obcích.

Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

*JUDr. Adam Novák, Ph.D.
Centrum pro klimatické právo a udržitelnost
Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.*

*JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.
Centrum pro klimatické právo a udržitelnost
Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.*

⁷⁷Raumordnungsprogramms über Ausschlusszonen für die Errichtung von Windkraft- und freistehenden Photovoltaikanlagen (Öö. Ausschlusszonenverordnung), viz https://www.ooe-umweltanwaltschaft.at/Mediendateien/2025-21542-4_O%C3%96-Ausschlusszonenverordnung.pdf.

⁷⁸Žádoucí je vzít v úvahu nástroje, jako je etapizace, územní studie, plánovací smlouvy, územní plán s prvky regulačního plánu, jakož i věnovat pozornost jednotlivým regulativům nebo nastavení podmínek přípustného, resp. podmíněně přípustného využití vymezených ploch, využití stavební uzávěry aj.

Spatial Development from the RES Perspective – CR Legislative Basis and International Experience, by Adam Novák, Tereza Snopková

This article addresses the issue of integrating renewable energy sources (RES) into spatial planning in the Czech Republic in the context of current legislation and international experience. The first part analyses the European legal framework (in particular RED III, REPowerEU, and the “transitional” Regulation 2022/2577) and Act No. 249/2025 Coll., on Accelerating the Use of Certain Renewable Energy Sources, which introduces the concept of essential and acceleration areas. The second part focuses on the possibilities and limitations of municipalities in regulating RES within spatial plans, including case law from administrative courts. The third part provides a comparison with legal frameworks in Germany and Austria, where municipalities are legislatively guided to actively delimit areas for RES. In conclusion, the article emphasizes the need for a timely, strategic, and balanced approach of municipalities to RES planning, taking into account both climate objectives and the protection of the landscape and local specificities.