

MOŽNOSTI ROZUMNÉ REGULACE VÝSTAVBY VĚTRNÝCH ELEKTRÁREN

Jindřich Felcman

Tématem článku je komplexní analýza nástrojů regulace výstavby větrných elektráren. Tento typ staveb je v úvodu představen jako jedinečný fenomén, s významným potenciálem proměnit českou krajinu. Z toho důvodu je třeba tomuto typu staveb odpovídajícím způsobem přizpůsobit regulační nástroje. Text vychází z analýzy dvou základních institutů upravujících výstavbu větrných elektráren v České republice, kterými jsou proces posouzení EIA a územně plánovací procesy na úrovni obcí i krajů. Ukazuje se, že vztah těchto procesů významně předurčuje, jaký by měl být jejich výstup. Především ve výsledcích jednotlivých posouzení EIA lze identifikovat určitý zmatek. Ačkoliv je pro výstavbu větrných elektráren určující částečně politický proces vymezení odpovídajících ploch v územně plánovací dokumentaci, poměrně nepředvídatelné výstupy procesů EIA do této autonomní kompetence územních samosprávných jednotek v některých případech zasahují. I na základě analýzy pravidel platných v sousedním Německu jsou navrženy dvě základní možnosti, jak předmětné otázky řešit.

Výstavba větrných elektráren je naprosto specifickým fenoménem, který nemá v historii veřejného stavebního práva obdoby. Jejich dnešní konstrukce dosahují běžně výšky stožáru nad 100m a poloměru rotoru nad 50m. Máme tak co do činění se stavbami 150 až 200m vysokými, přičemž aktuálně se na celém území ČR vyskytuje pouze 62 staveb (vysílače, komíny) vyšších než 150m. Stavby větrných elektráren se umísťují do volné krajiny, jejich podstatná část je pohyblivá – rotuje, z hlediska dosavadních zkušeností moderního člověka je jejich obraz v krajině neokoukaný a nezvyklý. Je zřejmé, že takto specifický typ staveb vyžaduje i specifické nástroje a procesy regulace.

Oproti výše zmíněným druhům výškových staveb, které byly jen v ojedinělých případech vybudovány v posledních 25 letech, mají větrné elektrárny (VTE) také mnohem výraznější potenciál rozšířit se v naší krajině v masivnějším měřítku. K 31. 12. 2013 bylo v ČR v provozu celkem 177 stožárů větrných elektráren s celkovým nainstalovaným výkonem 268 MW. Celkově tyto elektrárny za rok 2013 vyrobily 478 GWh elektrické energie, což odpovídá spotřebě cca 136 000 domácností [ČSVE 2014]. Intenzita výstavby VTE v ČR v posledních letech značně kolísá, zatímco v letech 2009, 2010 nebo 2012 byl nárůst instalovaného výkonu mezi 10 až 30%, v letech 2011 a 2013 byly nainstalovány řádově jen jednotky MW výkonu. Aktivita investorů se bude vždy odvíjet především od aktuál-

ních cenových rozhodnutí Energetického regulačního úřadu a vyvíjecích se cen technologií.

Evropský trend je nicméně v daném odvětví stabilnější – od roku 2009 je v zemích EU instalováno kolem 10 000 MW výkonu ročně, v posledních dvou letech bylo toto číslo dokonce výrazněji překonáno, konkrétně bylo instalováno cca 12 000 MW výkonu v roce 2012 a 11 000 MW v roce 2013. Celkově byl v zemích EU ke konci roku 2013 instalován výkon 117 289 MW větrných elektráren. Jejich výkon pokrývá zhruba 8% celkové spotřeby elektrické energie v EU. Z celkového instalovaného výkonu všech druhů elektráren představují VTE 13%,

což se bezmála rovná 14% odpovídajícím jaderným elektrárnám. Při srovnání různých evropských států lze ovšem vidět poměrně výrazné rozdíly. Vzhledem k zaručenému svobodnému pohybu podnikání a kapitálu v EU je zřejmé, že rozdíly vyplývají především z postojů jednotlivých národních vlád k této technologii. Například srovnatelně velké Rakousko má oproti ČR instalován výkon šestkrát větší, Slovensko se se svými 3 MW instalovaného výkonu krčí na chvostu žebříčku zemí EU (obr. 1) [EWEA 2014].

Je zřejmé, že náhled většiny české společnosti na obnovitelné zdroje energie (OZE) je momentálně značně kritický. Nešťastná historie podpory fotovoltaic-



Obr. 1: Mapa instalovaného výkonu větrných elektráren v Evropě ke konci roku 2013.

kých panelů v posledních letech jednoznačně zanechala na veřejném mínění stopy. Nicméně celoevropské trendy se neodvíjí od nepovedených aktů českých legislativců a regulátorů a nadále směřují k rozvoji technologií využívajících OZE. Dle Sdělení Komise „EVROPA 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“ je stanoven do roku 2020 cíl „zvýšit podíl obnovitelných zdrojů energie v naší konečné spotřebě energie na 20% [Evropská komise; 2010]“. Tato vize by měla být naplněna v měřítku celé Evropy. Nicméně je zřejmé, že každá země má pro rozvoj OZE jiný potenciál. V ČR by tak dle příslušné prováděcí směrnice č. 2009/28/ES mělo být dosaženo 13% poměru. Některá odborná pracoviště již nyní ovšem modelují scénáře 100% pokrytí výroby elektrické energie z OZE, např. práce T. Tröndla a kol. to považuje za reálné do roku 2050 s tím, že větrná energie pokryje 38% produkce energie [Tröndle; 2012]. Podle studie Ústavu fyziky atmosféry Akademie věd ČR autorů D. Hansliana, J. Hoška a J. Šteklů [2008] existuje na území ČR realizovatelný potenciál pro výstavbu větrných elektráren ve středním scénáři o celkovém výkonu 2516 MW, tedy zhruba desetkrát více než aktuální stav.

Současný stav regulace

Momentálně sestává regulace výstavby větrných elektráren v ČR především ze dvou klíčových procesů. Jedním z nich je proces posouzení vlivu záměru na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (posouzení EIA). Druhým je vymezení ploch pro výstavbu VTE v územním plánu obce podle stavebního zákona. Dosáhne-li investor v těchto dvou procesech kladného výsledku, v dalších procesech (územní řízení, stavební povolení) již může být záměr maximálně mírně obstruován, avšak v drtivé většině případů by mělo dojít k finálnímu povolení stavby. Oba výše zmíněné klíčové procesy (posouzení EIA a změna územního plánu obce) řeší odlišné otázky a mají odlišný účel. Ukažme si nyní, jak tyto procesy v praxi fungují a jaké se u nich projevují problémy.

Posouzení záměrů v procesu EIA

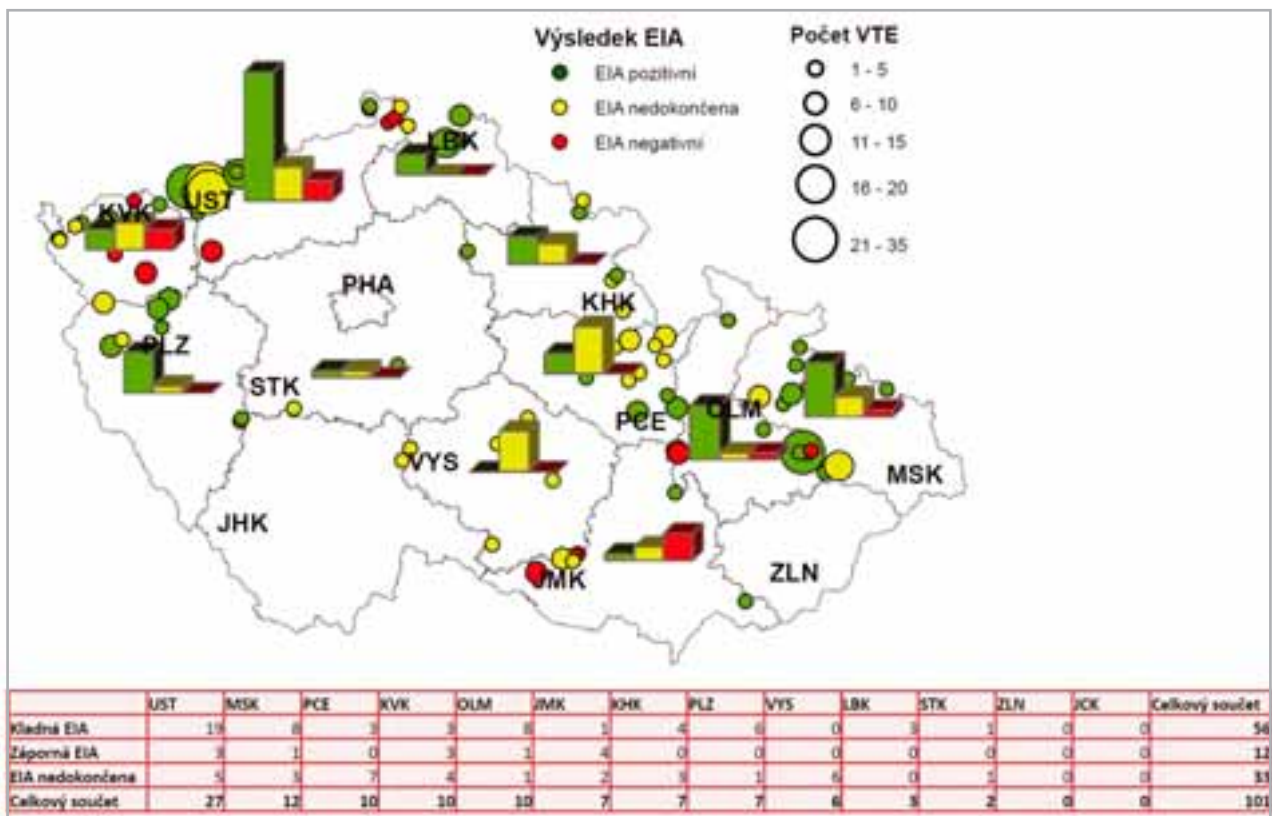
Procesem posouzení EIA obvykle investor celou dlouhou cestu povolení VTE začíná. V případě úspěchu v tomto procesu, který představuje kladné stanovisko EIA vydané příslušným úřadem (krajský úřad či Ministerstvo pro životní prostředí), disponuje velmi pádným argumentem i pro všechny následující procesy. S odkazem na kladné stanovisko EIA se následně vypořádává většina námitek jak v rámci změny územního plánu obce, tak v rámci navazujícího územního a stavebního řízení. Předmětem posouzení EIA je vyhodnocení záměru nejen na jednotlivé složky životního prostředí, ale i na obyvatelstvo, tedy velmi často řešený hluk. Náležitostí dokumentace EIA je pro tento článek i klíčová otázka vlivu záměru na krajinný ráz. Zásadní význam posouzení vizuálního vlivu VTE potvrzuje ve své rešerši výzkumů M. Wolsink [2007]. Výsledek hodnocení dopadu výstavby VTE na krajinný ráz je dle závěrů jeho textu mnohem důležitější pro přijetí takových staveb dotčenou veřejností, než jsou parametry jako hluk, vliv na ptáky, názory na zelenou energetiku apod. Na tomto místě je dobré také zmínit, že dle výsledků zahraničních studií míra přijetí stavby VTE v průběhu času kolísá, a to dle tzv. V-tvaru grafu. S blížící se realizací záměru je vnímání ze strany lidí stále negativnější, avšak po realizaci dochází ke zlepšení vztahu lidí v okolí vůči stavbě VTE [Devine-Wright, 2005]. Tato zjištění mohou být důležitým argumentem při vypořádávání námitek spočívajících v očekávaném snížení hodnoty sousedních nemovitostí.

Samotný obsah dokumentace ovšem není dle mého názoru v procesu EIA to podstatné. Je třeba mít na paměti, že zpracování dokumentace je financováno investorem, při vši účtě k odbornosti a morální integritě zpracovatelů jsou kvůli tomu jejich možnosti při hodnocení záměru značně zúžené. Což ostatně potvrzují i čísla. V rámci zpracování tohoto textu bylo podrobně vyhodnoceno 101 záměrů větrných elektráren či parků, jejichž procesy EIA probíhaly v letech 2009 až 2013. Z těchto 101 záměrů bylo pouze v 5 případech ustou-

peno ve zjišťovacím řízení od nutnosti zpracovat dokumentaci EIA a provést kompletní posouzení. V dalších 28 případech investor svůj záměr stáhl, popř. se z blíže neurčeného důvodu v řízení nepokračovalo. Ve zbylých 68 případech se zpracovávala dokumentace EIA a ve všech 68 případech v ní bylo konstatováno, že realizace záměru je z pohledu vlivů na životní prostředí možná!

Při pozitivním pohledu na předmětné procesy EIA, jejich smysl a cíl, lze předpokládat, že mimo jiné i názory autorizované osoby, která zpracovává dokumentaci EIA, přispívají k případné redukci záměrů, jejich úpravě, popř. i konečnému rozhodnutí investora od záměru v nevhodných případech upustit. Proces EIA tak legitimizuje svou roli především tak, že zajišťuje v projekčním týmu přítomnost experta na životní prostředí. Druhým podstatným přínosem procesu EIA je otevření možnosti připomínkování záměru, a to ze strany orgánů státní správy, široké veřejnosti, obcí i krajů. Proces EIA tak mnohdy funguje jako sonda, která v první fázi zkoumá nálady a postoje jednotlivých aktérů v dotčeném území. Mnohdy se tak hned na počátku zformuje výrazná fronta odpůrců, která odradí investora od pokračování v administraci záměru.

Popsané dvě role procesu EIA (zajištění experta na životní prostředí v projekčním týmu a zajištění transparentnosti povolovacího procesu) lze hodnotit kladně a bezproblémově. Ostatně především konzultační a informační roli EIA procesů potvrzuje i její mezinárodní praxe. Např. Wood a kol. [2003; s. 239] ve své obsáhlé komparativní studii 7 národních systémů EIA doložil, že ve všech případech je výstup procesu EIA pouze podkladem, nicméně „pro rozhodující orgány je běžné se od výstupů procesu EIA odchýlit, pokud to shledají za vhodné.“ Tzv. technicko-racionální model hodnocení EIA spočívající v předstávě, že je možné objektivně vyhodnotit dopady záměru na životní prostředí a na základě toho jednoznačně stanovit, zda takový záměr povolit, podrobuje obsáhlé kritice ve svém textu Susan Owens a kol. [2004]. Zdůrazňuje především, že přísné oddělování otázek odborných a otázek politických



Obr. 2: Přehled záměrů větrných elektráren, které byly předmětem procesu EIA v letech 2009 – 2013.

je mýtem, který může naopak podřívát legitimitu celého procesu posuzování. Ve skutečnosti se tyto domény silně prolínají. V případě našeho tématu jsou tyto pochybnosti evidentní – pokusy o vyvažování dopadů větrné elektrárny na krajinný ráz vůči ekonomickým benefitům obce (popř. pozitivním dopadům na globální emise CO₂) objektivními metodami přirozeně selhávají, selsky řečeno jde o srovnávání hrušek a jablek. S. Owens nabízí dílčí řešení spočívající v rozlišení jednotlivých procesů EIA dle povahy záměru. U záměrů běžných, jejichž charakteristiky jsou již dobře strukturovány, je možné se na postupy technicko-racionální ve větší míře spoléhat. Ovšem u záměrů, u kterých chybí konsenzus na tom, jaké jsou základní parametry pro posouzení a jaká je jejich váha, navrhuje využívání specificky strukturovaných procesů posouzení, ve kterých bude podstatněji zastoupen význam diskuse mezi jednotlivými aktéry.

Vrátíme-li se zpět k reálné praxi procesů posouzení EIA záměrů větrných elektráren v ČR, zjistíme u nich významné nejasnosti a těžko odůvodnitelné rozdílnosti. Na základě výše

zmíněné analýzy procesů EIA probíhajících v letech 2009 až 2013 bylo ze 101 řízení v 68 případech vydáno konečné stanovisko. V 56 případech bylo stanovisko kladné a ve 12 případech bylo záporné (viz obr. 2). Dlouhodobě negativní postoj Kraje Vysočina k tomuto typu staveb se projevil v tom, že k oznámení všech 6 záměrů podalo vedení kraje nesouhlasnou připomínku. Většinou se k nesouhlasu přidaly i další subjekty, včetně obcí. Ani v jednom případě investor v procesu dále nepokračoval. Negativní postoj Kraje Vysočina dokonce „expandoval“ i na území sousedního Jihomoravského kraje, kdy je např. u záměrů větrného parku Horní Dubňany a větrného parku Rešice příslušným Krajským úřadem Jihomoravského kraje explicitně formulováno, že „důvodem pro vydání nesouhlasného stanoviska je v první řadě nesouhlasné vyjádření územního samosprávného celku Kraje Vysočina.“ Stejně tak je ovšem časté, že souhlasné stanovisko EIA je vydáno i navzdory nesouhlasům obecních samospráv a např. v případě záměru větrné elektrárny Kozmice bylo kladné stanovisko vydáno i navzdory nesouhlasu s dokumentací uplatněného Středočeským krajem.

(Všechny oficiální dokumenty k jednotlivým záměrům jsou dohledatelné na portálu http://portal.cenia.cz/eiasea/view/eia100_cr.)

V dokumentech k jednotlivým procesům lze dohledat mnoho dalších formulací, které dokládají významné nejasnosti jednotlivých aktérů o tom, jaká je jejich pozice v procesu a jaký mohou očekávat výstup při uplatnění svých vyjádření. Např. u posudku k dokumentaci EIA záměru větrného parku Skřípov čteme: „V rámci rozhodovacího procesu tedy doporučuji v otázce akceptovatelnosti záměru přihlídnout k názoru místních obyvatel, kterých by se stavba po realizaci bezprostředně a každodenně týkala“ [GHC regio; 2012]. Záměr byl investorem stažen, takže se nelze dozvědět, jakým způsobem se příslušný úřad s touto výzvou vypořádal... Jinou výraznou ukázkou nejasných rolí je postavení České inspekce životního prostředí, která ve většině procesů uplatňuje striktně negativní vyjádření, nicméně v drtivé většině případů není nijak výrazně zohledněno. V případě záměru elektrárny v lokalitě Červený kopec bylo negativní vyjádření ČIŽP

poměrně formálně orgánem EIA vy-
pořádáno s tím, že „nesouhlasné vy-
jádření České inspekce životního pro-
středí se týká především vlivů záměrů
na krajinný ráz. Vliv stavby na krajinný
ráz je předmětem řízení dle § 12
zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně
přírody a krajiny, ve znění pozdějších
předpisů.“

Uvedené ukázky ilustrují poměrně vy-
sokou nepředvídatelnost konečných
výstupů orgánů EIA, a to navzdory
takřka fatálním důsledkům, které stan-
ovisko EIA pro záměr tohoto typu má.
Podle § 10 odst. 4 zákona č. 100/2001
Sb., o posuzování vlivů na životní pro-
středí totiž platí, že správní úřad, který
vydává následné závazné rozhodnutí,
bere vždy v úvahu obsah stanoviska
EIA. V případě klíčové otázky vlivu
záměru na krajinný ráz se bude v těch-
to řízeních příslušný dotčený orgán
na obecním úřadu prakticky vždy opí-
rat o výstupy procesu EIA, v kterých
tuto problematiku řeší osoby autorizov-
vané Ministerstvem životního prostře-
dí. Příslušné orgány EIA se nicméně
nedostávají pod tlak přímého přezkou-
mávání jejich stanovisek, neboť platí,
že dle § 23 odst. 14 zákona o posuzov-
vání vlivů se na řízení podle tohoto
zákona nevztahuje správní řád. Stejně
tak je vyloučen samostatný soud-

ní přezkum, viz např. rozsudek NSS
[2007]. Zde je na místě zmínit určité
pochybnosti vůči dosavadnímu způ-
sobu implementace evropských směr-
nic upravujících procesy EIA (původní
Směrnice č. 85/337/EHS, popř. ak-
tuální č. 2011/92/EU). V těchto směr-
nicích byla vždy uložena možnost po-
žadovat po investorovi doložení in-
formací o záměru, nicméně nějaký typ
závěrečného stanoviska hodnotícího
tyto informace na úrovni přijatelný/ne-
přijatelný vliv není předvídan. (Viz čl. 8
Směrnice č. 2011/92/EU: „Výsledky
jednání a informace shromážděné po-
dle článků 5, 6 a 7 se berou v úvahu
v povolovacím řízení.“)

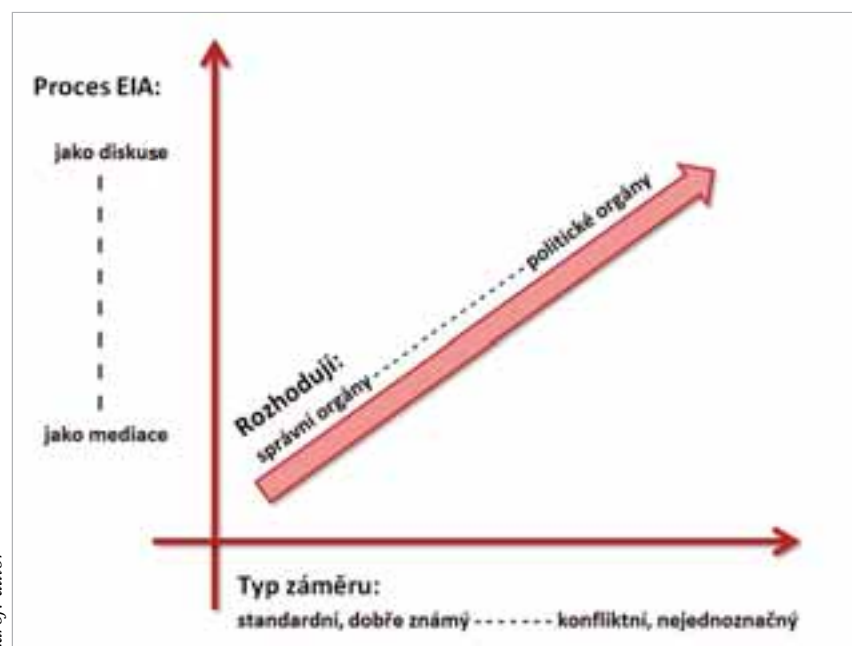
Zatímco se tedy v dlouhých diskusích
o vhodném způsobu implementace
směrnic EIA neustále přetřásají otáz-
ky procesní, hrubě se podceňují otáz-
ky obsahové. Tedy pokud už by mělo
být zaujato stanovisko, ať už závazné
či podkladové, co konkrétně by tako-
vé stanovisko mělo obsahovat? T. Ri-
chardson [2005] analyzuje dva typy
institucionálního zakotvení proce-
su EIA, a to pozici mediální a pozici
diskusní arény. Zatímco první přístup
má ambice střety mezi jednotlivými
aktéry v procesu vypořádat a rozhod-
nout je, druhý přístup poskytuje pouze
prostor pro sdílení informací, nicméně

konečné rozhodnutí se nechává na po-
liticích, kteří jsou voleni právě za úče-
lem činit tento typ hodnotově složitých
rozhodnutí.

V případě českého právního prostře-
dí musí být součástí procesu povolení
VTE elektráren vždy i vydání odpoví-
dající územně plánovací dokumentace
(či její změny). To bylo potvrzeno i me-
todickým stanoviskem Ministerstva pro
místní rozvoj [2005], které jednoznač-
ně ukončilo spekulace, zda by neby-
lo možné umístit VTE do nezasta-
veného území na základě § 18 odst. 5
stavebního zákona. Konečné schválení
územně plánovací dokumentace mají
v rukou samosprávy obcí či krajů, jsem
tudíž toho názoru, že procesy EIA by
se měly v případě silně konfliktních
záměrů typu větrných elektráren blížit
modelu informační a diskusní platfor-
my zaštitěné autorizovanými odborní-
ky a měly by tedy ustoupit od ambice
rozhodovat o přijatelnosti toho kterého
záměru (viz schéma na obr. 3).

Územně plánovací procesy na úrovni obcí

Mapování územně plánovacího pro-
cesu na obecní úrovni je oproti proce-
su posouzení EIA o dost přehlednější.
I v důsledku toho, že stanoviska do-
tčených orgánů v rámci tohoto proce-
su přímo odkazují na závěry dokumen-
tace EIA, a pokud ty jsou pozitivní,
dotčené orgány mají výrazně zmenše-
ný prostor pro odchylky. To vyplývá
např. i z rozsudku Nejvyššího správ-
ního soudu [2010a], který odpověděl
kladně na otázku, zda je stanovisko
EIA závazným podkladem pouze pro
územní a stavební řízení, nebo i pro ří-
zení prováděná dle složkových zákonů
– v konkrétním případě šlo mj. i o po-
souzení vlivu na krajinný ráz, v té době
prováděné ještě samostatným postu-
pem. Je logické, že tento pozitivní zá-
věr je nutné vztáhnout i na posouzení
vlivu na krajinný ráz, které je v rámci
změny územního plánu dle aktuálně
platné legislativy zakončeno vydáním
a zapracováním stanoviska dotčené-
ho orgánu. Přímé důsledky stanoviska
EIA pro následnou rozhodovací praxi
dotčených orgánů lze odvodit i z obec-
ných principů činnosti správních úřadů.



Obr. 3: Schéma posunu rozhodovacích kompetencí od správních směr k po-
litičtým orgánům v závislosti na charakteristice záměru. Zpracováno
na základě textů od S. Owens a kol. [2004] a T. Richardson [2005].

Ty musí dle správního řádu vždy svá rozhodnutí či stanoviska odůvodňovat, pokud jsou tedy konfrontovány s dokumentací zpracovanou odborníkem autorizovaným Ministerstvem životního prostředí a posvěcenou správním orgánem EIA, lze si jen stěží představit, že se od těchto dokumentů rozhodnou odchýlit.

Klíčovým faktorem pro proces pořízení územního plánu či jeho změny, která vymezuje plochy pro VTE, se tak stávají pouze jednotlivá rozhodnutí zastupitelstva obce přijímaná v samostatné působnosti. Opětovně se mohou objevit v procesu námitky a připomínky ze strany veřejnosti, nicméně ty už zpravidla nemůže být obtížné odůvodněně vypořádat (resp. zamítnout). Skutečnost, že strategické otázky rozvoje svého území mají ve svých rukou zastupitelé obce, lze hodnotit pozitivně, nicméně je třeba si uvědomit dvě výrazná rizika v této fázi procesu. Prvním z nich je kapitálová nesouměřitelnost investora a obce, druhým jsou dopady na širší vztahy v území.

První riziko vyplývá z prosté skutečnosti, že investiční náklady na jednu větrnou elektrárnu se dnes pohybují okolo 80 mil. Kč. To je z pohledu rozpočtů menších obcí pohybujících se v řádu jednotek milionů astronomická suma. (Nemluvě o příjmech jednotlivých zastupitelů...) Stejně jako v procesu posouzení EIA, který je výrazně ovlivněn skutečností, že autorizovaná osoba je placena samotným investorem, i u fáze výsledného rozhodování o změně územního plánu obce tak může do konečného výsledku promluvit ekonomická síla investora. Podle komplexní Studie národní integrity zpracované organizací Transparency International [Jansa a kol. 2011; s. 85] v ČR platí stav, že „státní správa funguje dobře tam, kde je politická vůle, aby fungovala, a naopak selhává v oblastech, kde tato vůle (z jakéhokoli důvodu) chybí. V těchto oblastech se úředníci uchylují k formalismu nebo na svou odpovědnost rezignují zcela a důležitá rozhodnutí delegují mimo státní správu.“ Uvážíme-li tedy tento obecný stav české státní správy, která se jen pomalu vůči vnějším tlakům emancipuje a získává autoritu posta-

venou čistě na své odbornosti, je nutné brát zmíněná rizika ekonomických tlaků vážně. Nicméně, jak už bylo napsáno výše, možnosti čistě odborného a objektivního posouzení vlivů tohoto typu staveb především na krajinný ráz jsou značně omezené a je tedy vhodné činit konečná rozhodnutí na politické úrovni. Princip odpovědnosti místních politiků vůči svým voličům bude v rozhodujících fázích nejfunkčnějším mechanismem regulace.

Tím se ovšem dostáváme k druhému riziku, a to k dopadům stavby na širší vztahy v území. Je samozřejmé, že stavba větrné elektrárny má nadmístní význam a může mít významné dopady i na území sousedních obcí. Tento názor potvrzují i rozsudky Nejvyššího správního soudu, který konstatoval, že „větrné elektrárny představují zcela nepochybně nadmístní prvek v rámci daného území“ [NSS 2009]. V procesu pořízení územního plánu mají sousední obce ovšem poměrně slabé postavení, resp. síla jejich postavení je velmi závislá na přístupu krajského úřadu. Mohou totiž uplatňovat vůči návrhu územního plánu připomínky, což je stejný institut, jaký má kdokoliv z řad veřejnosti. Pozice sousedních obcí však může být zesílena zásahem krajského úřadu, který návrh územního plánu dle § 50 odst. 7 stavebního zákona posuzuje z hledisek zajištění koordinace využívání území s ohledem na širší územní vztahy, souladu s politikou územního rozvoje a souladu s územně plánovací dokumentací vydanou krajem. K provedení tohoto posouzení transparentním a odůvodněným způsobem však může dojít pouze v případě, že má kraj pro to odpovídající podklady. Právě problematika regulace větrných elektráren na krajské úrovni je tak předmětem další kapitoly tohoto textu.

Regulace výstavby větrných elektráren na krajské úrovni

Již od prvních pokusů včlenit do zásad územního rozvoje regulaci výstavby větrných elektráren byla tato praxe konfrontována se soudními přezkumy. A je třeba dodat, že dosavadní výsledky této konfrontace jsou pro regulátory

jasně nepříznivé. Ve většině případů, kdy se kraj pokusil regulaci formulovat konkrétně, byla poté tato regulace zrušena Nejvyšším správním soudem. V roce 2009 byla zrušena regulace v ZÚR Kraje Vysočina, protože zakazovala výstavbu VTE do té doby, dokud nebude zpracována příslušná krajinářská koncepce. Odkaz na prozatím neexistující dokument, který ani dle zákona není součástí závazných zásad územního rozvoje, byl soudem jednoznačně odmítnut. Naopak ale bylo soudem potvrzeno právo kraje tento druh staveb na nadmístní úrovni regulovat a stejně tak používat při tom do určité míry i obecné pojmy (genius loci, nepříznivé vizuální kontrasty apod.): „Nejvyšší správní soud přihlíží i k tomu, že ZÚR KrV zde plní svůj účel koordinovat proces územního plánování na úrovni jednotlivých obcí, nikoliv tento proces nahrazovat. Formulace, které ZÚR KrV užívají, tedy musí být ve většině případů nutně obecné“ [NSS 2009]. V následujícím rozsudku týkajícím se ZÚR Plzeňského kraje ovšem Nejvyšší správní soud již připustnost obecnosti použitých termínů korigoval, když odmítl nikterak nedefinovaný pojem „farma větrných elektráren“. Ty byly v dokumentaci plošně zakázány, dále nebyla řešena konkrétní výška tohoto typu staveb a nebyla dostatečně odůvodněna přisnost předmětné regulace. Důležitou právní větou daného rozsudku je především následující formulace: „Zákaz umístění větrných elektráren by měl být odůvodněn určitými specifiky konkrétních oblastí v rámci kraje a vztahovat se pouze k těmto vybraným územím. Veřejný zájem na ochraně přírody a krajiny, nesouhlas jedné obce s jedním konkrétním záměrem umístění větrných elektráren, ani zájem na rozvoji cestovního ruchu a rekreace nemůže ospravedlnit všeobecný zákaz lokalizace farem větrných elektráren platný na celém území kraje...“ [NSS 2010b].

Požadavky na přiměřenost a odůvodněnost regulace Nejvyšší správní soud vystupňoval v rozsudku posuzujícím zákonnost ZÚR Moravskoslezského kraje. Soud poukázal především na to, že na celorepublikové úrovni již bylo přijato základní politické rozhodnutí spočívající v podpoře tohoto druhu sta-

veb (tedy předpisy upravující výkupní ceny elektřiny z OZE). Samospráva proto „nemůže mít takový dosah, aby místními či regionálními regulacemi fakticky rozdělila jednotný právní a ekonomický prostor, jimž podle jednoho ze základních článků Ústavy má Česká republika být, na oblasti, v nichž budou platit zásadně odlišná pravidla“ [NSS 2011]. Regulace v těchto ZÚR dle podkladů subjektů, které jí u soudu napadly, prakticky vylučovala výstavbu VTE na 91 % území klimaticky vhodného pro jejich umístění. Ještě přísnější byly ZÚR Karlovarského kraje. Ty vymezily pouze několik drobných ploch pro možné umístění těchto staveb, které dohromady zahrnovaly pouze 0,52 % celkového území kraje. Vedle samotné míry restrikce odmítl soud také postup, kdy nebyly vyhodnoceny možnosti celého území kraje, ale zpracovatel vycházel pouze z posouzení lokalit, kde byly záměry VTE v daném období plánovány [NSS 2012a]. Vzhledem k dosavadní praxi poté vydal Nejvyšší správní soud poměrně překvapivý rozsudek ve věci ZÚR Ústeckého kraje. Ty sice neobsahovaly grafické vymezení ne/vhodných ploch, nicméně textové regulativy (mj. plošný zákaz umístování 3 km od zastavěného území a zastavitelných ploch) by výstavbu VTE v celém kraji prakticky znemožnily. Soud se ovšem v jejich případě opřel o formální argumenty spočívající ve skutečnosti, že subjekty napadající dokumentaci k ní v rámci jejího procesu pořízení neuplatnily námitky. Tím bylo dle soudu znemožněno, aby se pořizovatel zabýval vyvažováním protichůdných zájmů [NSS 2012b]. Tento rozsudek byl ovšem záhy Ústavním soudem právě pro nekonzistentnost s předchozí judikaturou Nejvyššího správního soudu zrušen [ÚS 2013].

Přes zásadní neúspěšnost jednotlivých typů regulace u soudního přezkumu ovšem nelze říci, že by soudy a priori jakoukoliv regulaci tohoto typu odmítaly. Poměrně podrobnou instrukci udělil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku k ZÚR Moravskoslezského kraje [NSS 2011]:

„Závěrem Nejvyšší správní soud opakovaně zdůrazňuje, že právní názor

vyjádřený v tomto rozsudku nebrání odpůrci stanovit pravidla pro umístování větrných elektráren a rovněž mu nebrání, aby tato pravidla byla nastavena tak, že budou chránit pohledové či jiné hodnoty krajiny, takže mimo jiné v určitých případech či v určitých typech lokalit nebude možno větrné elektrárny stavět. Taková pravidla však zásadně nemohou být kategorická, nepodmíněná a neumožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám než ochraně vizuálních hodnot krajiny. Konkrétních lokalit se regulace musí týkat pro jejich specifický charakter, který je v poměrech české a středoevropské krajiny (zpravidla osídlené a v určité míře protkané stavbami nejrůznějšího druhu) při uvážení konkurujících si legitimních zájmů natolik hodnotný, že kvůli němu je proporcionální takovým způsobem omezit vlastnická práva osob, na jejichž pozemcích by jinak větrné elektrárny mohly být vybudovány. Míra přísnosti regulace pak musí u konkrétních lokalit odpovídat cenosti hodnot, které mají být regulací chráněny. Důvodem pro stanovení omezujících pravidel pro stavbu větrných elektráren zkrátka nemůže být jen to, že je vůli aktuální většiny v zastupitelstvu dané politické jednotky (Moravskoslezského kraje) větrné elektrárny na území kraje v zásadě nepřipustit.“

Jako na opatrnější způsob regulace větrných elektráren tak lze poukázat např. na ZÚR Olomouckého či Pardubického kraje. Ty se ve svých závazných částech odkazují na zpracované odborné podklady především krajinářského charakteru, konkrétně na Územní studii na umístování větrných elektráren na území Olomouckého kraje [Bosák a kol. 2008] a Studii potenciálního vlivu výškových staveb a větrných elektráren na krajinný ráz území Pardubického kraje [Bukáček a kol. 2007]. Analýza krajiny na krajské úrovni může dobře fungovat jako prvotní usměrnění investorů do zón, kde bude menší riziko nevhodných dopadů výstavby VTE. Nicméně přesnost takových koncepcí je samozřejmě problematická. Není možné naprosto jednoznačně zmapovat území o velikosti několika tisíc km² z pohledu jeho možného ovlivnění výstavbou VTE, jejichž

konkrétní umístění ještě není známo. Pravděpodobně podobný typ úvah nakonec vedl k volbě jiné strategie při tvorbě ZÚR Karlovarského kraje nebo při tvorbě nové územní studie řešící umístění VTE Moravskoslezským krajem [Löv a kol. 2013]. Oba dokumenty vycházely z již známých záměrů v území, jejich konkrétní posouzení vedlo následně k vymezení vhodných ploch. Jak bylo již napsáno výše, u Karlovarských ZÚR nicméně nebyl tento postup soudem schválen.

Z dosavadní české soudní praxe lze tedy vyvodit několik základních východisek, kterými by se měl krajský regulátor při řešení problematiky VTE řídit:

- 1) Výstavba VTE je legální činností, která je na republikové úrovni dokonce podporována politikou subvencí obnovitelných zdrojů energie. Na krajské úrovni tedy není možné jejich výstavbu absolutně vyloučit.
- 2) VTE jsou stavby nadmístního významu a kraj může jejich výstavbu regulovat.
- 3) Regulace musí vycházet z analýzy vlastností celého území kraje.
- 4) Regulace musí být odůvodněna specifickými vlastnostmi území kraje.

Zde je namístě ještě připomenout, že krajská územně plánovací dokumentace je z velké části také politický dokument. Vymezení vhodných a nevhodných zón pro umístění VTE není možné provést absolutně exaktně a vždy při tom bude velký prostor pro projev vůle politického vedení kraje. Je především úkolem úředníků, aby politikům tuto jejich roli dostatečně srozumitelně vysvětlili.

Obec nemusí mít poslední slovo – inspirace Německem

Ať už bude regulace na krajské úrovni jakákoliv, málokdo v ČR by si dnes uměl představit, že by bylo možné umístit VTE bez souhlasu obce. Tedy bez toho, že by plochu pro VTE vymezila ve svém územním plánu. Již

citovaný rozsudek týkající se ZÚR Moravskoslezského kraje stanovil, že samospráva nemůže místními či regionálními regulacemi fakticky rozdrobit jednotný právní a ekonomický prostor ČR [NSS 2011]. Pokud se ovšem všechny obce v kraji rozhodnou, že výstavbu VTE podporovat nebudou, de facto k tomu, soudům navzdory, dojde. Pokud tedy bude ČR brát plnění evropských dohod vážně, pravděpodobně bude muset při zajištění dostatečného množství energie z OZE vedle dotování výkupních cen přistoupit k dalším nástrojům.

Pohled do Německa jakožto evropského lídra v oboru obnovitelných zdrojů energie může být určitou inspirací. V současné chvíli se Německo nespolehá na to, že by se investoři a obce na výstavbě VTE v dostatečné míře dohodli a zajistili tak stanovenou kvótu pro výrobu zelené energie. Množství energie dle jednotlivých zdrojů je na spolkové úrovni stanoveno vůči jednotlivým zemím, ty následně kapacitu rozepisují jednotlivým regionům. Regionální plány poté musejí vymezit dostatečné množství ploch tak, aby na nich bylo možné požadované kapacity dosáhnout. Např. Regionální plán Horní Lužice – Dolní Slezsko takto vymezuje 23 lokalit o celkové rozloze 1068 ha, u kterých je předpokládána možnost umístění 159 stožárů VTE. Ty by měly zajistit požadavek, aby se v regionu ročně z větru vyrobilo 480 GWh [RPN 2010].

Většina lokalit je vymezena v místech již stojících VTE a buď je stabilizuje, nebo rozšiřuje. Tvůrci regionálního plánu nikterak nepochybují, že by se mohly vybrané lokality – při současných technologiích – ukázat jako provozně a ekonomicky nevhodné. Větrné a terénní podmínky jsou nicméně v tomto plochém regionu o něco jednodušší než v ČR, kde by měly být klimatické poměry území přece jen pečlivěji váženy tak, aby byla výstavba VTE koncentrována co nejefektivněji. Nicméně i tak je důležité vnímat základní parametry této regulace. Obce se již nemohou výstavbě VTE v těchto plochách bránit. Stavby VTE je možné do nich umístit přímo, aniž by musely být plochy potvrzeny v obecní územně



Zdroj: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien, 2010

Obr. 4: Výřez z Regionálního plánu Horní Lužice – Dolní Slezsko. I v měřítku 1:100 000 bylo možné jednoznačně vymezit plochy pro výstavbu větrných elektráren – EW 21 a EW 31. Pro plochu EW 21 s velikostí 100 ha je v textové části vymezen max. počet 13 stožárů VTE, pro plochu EW 21 s velikostí 20 ha je vymezen max. počet 4 stožárů VTE.

plánovací dokumentaci. Jejich vymezení je i v krajském měřítku 1:100 000 jednoznačně čitelné (obr. 4). Zmíněných 1068 ha představuje cca 0,24 % území kraje. To je poměrově ještě o polovinu méně než zmíněných 0,52 % ve zrušených ZÚR Karlovarského kraje. Přesto je zhodnocená kapacita těchto ploch z pohledu výroby energie z větru ekvivalentní aktuálnímu stavu celé ČR. A to by se se svou rozlohou 4 496 km² řadil předmětný region Horní Lužice – Dolní Slezsko v ČR na 11. místo.

Ukazují se tedy dvě možné cesty, jak regulaci VTE na krajské úrovni koncepčně řešit. První z nich spočívá v hrubém vymezení méně či více vhodných ploch pro VTE a ponechává se na obcích, zda se s investory dohodnou. Dá se očekávat, že soudy budou v tomto případě očekávat vyšší rozsah vhodných ploch. Druhou možností je přesnější vymezení ploch pro výstavbu VTE, které budou obce povinny ve svých územních plánech převzít. Tyto plochy by ovšem musely být projektovány na základě přesnějších podkladů (nejen vliv na životní prostředí, ale i klimatický potenciál) a v partnerství s obcemi. Už ve fázi krajské regulace by se vypořádávaly zcela konkré-

tní připomínky veřejnosti, případně by se konala referenda. Ta by byla vzhledem k nadmístnímu významu VTE případněji, než když je otázka výstavby VTE diskutována jen na území jedné obce. V krajské regulaci by bylo možné vymezit i základní požadavky na finanční kompenzace mezi krajem, obcemi a investorem. Rozsah vhodných ploch pro VTE by vycházel z republikového plánu na rozvoj OZE, a to stanovením přiměřeného podílu ve vztahu ke specifickým podmínkám kraje.

Domnívám se, že výše popsané realie z Německa jasně ukazují, že i výrazné navýšení kapacit VTE nemusí pro celé území kraje a jeho krajinu znamenat zásadní dopad. Rozumným usměrněním staveb VTE na vybraná území lze kapacitu znásobit při využití desetin procent celkového území. Bude záviset především na kvalitě koncepční práce krajů, zda se i do rozmanité české krajiny podaří VTE nenásilně začlenit.

Použité zdroje:

- BOSÁK, J. – GRÚZ, J., SVOZILOVÁ, M. – VALLOVÁ, M. (2008). Územní studie – Větrné elektrárny na území Olomouckého kraje. Olomouc: Krajský úřad Olomouckého kraje.
- BUKÁČEK, R. – RUSNÁK, J. – BUKÁČKOVÁ, P. (2007). Studie potenciálního vlivu výškových staveb a větrných elektráren na krajinný ráz území Pardubického kraje. Preventivní hodnocení dopadu výškových vertikálních staveb technicistní povahy a větrných elektráren (rozbory, opatření, metodika). Pardubice: Krajský úřad Pardubického kraje, 221 s.
- ČSVE – ČESKÁ SPOLEČNOST PRO VĚTRNOU ENERGIÍ. (2014). Statistika. [online, cit. 7.2.2014]. Dostupné z: <http://www.csve.cz/cz/clanky/statistika/281>.
- DEVINE-WRIGHT, P. (2005). Beyond NIMBYism: towards an Integrated Framework for Understanding Public Perceptions of Wind Energy. *Wind Energy*, Vol. 8, Iss. 2, s. 125–139.
- EVROPSKÁ KOMISE. (2010). EVROPA 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Brusel, 35 s.
- EWEA – THE EUROPEAN WIND ENERGY ASSOCIATION. (2014). Wind in power. 2013 European statistics. [online, cit. 7.2.2014]. Dostupné z: http://www.ewea.org/fileadmin/files/library/publications/statistics/EWEA_Annual_Statistics_2013.pdf.
- GHC REGIO s.r.o. (2012). Posudek o vlivech záměru Větrný park Skřípov na životní prostředí. Olomouc, 45 s.
- HANSLIAN, D. – HOŠEK, J. – ŠTEKL, J. (2008). Odhad realizovatelného potenciálu větrné energie na území ČR. Praha: Ústav fyziky atmosféry AV ČR, v.v.i. Akademie věd ČR, 42 s.
- JANSA, P. – BUREŠ, R. – ZELINGER, Š. – KVÁŠOVÁ, T. – STRAKA, J. – KOPEČKOVÁ, A. (2011). Studie národní integrity. Praha: Transparency International – Česká republika, 251 s.
- LÖW, J. a kol. (2013). Územní studie vyhodnocení posouzení umístění záměrů velkých výškových, plošných a prostorových rozměrů v krajině Moravskoslezského kraje. Ostrava: Krajský úřad Moravskoslezského kraje.
- MMR – MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. (2008). Stavby a zařízení pro výrobu energie z vybraných obnovitelných zdrojů. Metodický pokyn k jejich umístování. Praha, 39 s.
- NSS – NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR. (2007). Rozsudek ze dne 14. června 2007, č. j. 1 As 39/2006 – 55.
- NSS – NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR. (2009). Rozsudek ze dne 3. července 2009, č. j. 5 Ao 1/2009 – 186.
- NSS – NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR. (2010a). Rozsudek ze dne 19. ledna 2010, č. j. 1 As 91/2009 – 83.
- NSS – NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR. (2010b). Rozsudek ze dne 15. září 2010, č. j. 4 Ao 5/2010 – 48.
- NSS – NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR. (2011). Rozsudek ze dne 16. června 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 – 127.
- NSS – NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR. (2012a). Rozsudek ze dne 30. března 2012, č. j. 8 Ao 7/2011 – 138.
- NSS – NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD ČR. (2012b). Rozsudek ze dne 19. ledna 2012, č. j. 9 Ao 6/2011 – 147.
- OWENS, S. – RAYNER, T. – BINA O. (2004). New agendas for appraisal: reflections on theory, practice, and research. *Environment and Planning A*, vol. 36, s. 1943–1959.
- RPON – Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (2010). Regionalplan Region Oberlausitz-Niederschlesien. Erste Gesamtforschreibung. Bautzen: Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien.
- RICHARDSON, T. (2005). Environmental assessment and planning theory: four short stories about power, multiple rationality, and ethics. *Environmental Impact Assessment Review*. Vol. 25, s. 341–65.
- TRÖNDLE, T. – PLATT U. – AESCHBACH-HERTIG, W. – PFEILSTICKER, K. (2012). Erneuerbare Energie für Europa. Europas Stromversorgung mit Speicherbedarf bis 2050. *Physik in unserer Zeit*. Vol. 43/6, s. 300–306.
- ÚS – ÚSTAVNÍ SOUD ČR. Nález Ústavního soudu ze dne 9. prosince 2013, č. j. I. ÚS 1472/12.
- WOLSINK, M. (2007). Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*. Vol. 11, Iss. 6, s. 1188–1207.
- WOOD, C. (2003). *Environmental impact assessment: a comparative review*. second ed. Harlow: Prentice Hall, 409 s.

*Mgr. Jindřich Felcman
Odbor územního plánování
a stavebního řádu
Krajský úřad Libereckého kraje*

ENGLISH ABSTRACT

Options of reasonable control of the construction of wind power stations, by Jindřich Felcman

The subject of this article is a complex analysis of control tools for the construction of wind power stations. In the opening part this type of buildings is presented as a unique phenomenon with important potential to change the Czech landscape. For this reason it is necessary to adapt some appropriate control tools for their construction. The article is based on analyses of two basic institutes regulating the construction of wind power stations in the Czech Republic: the EIA assessment process and the physical planning processes at the level of municipalities and Regions. Evidently the relation between these processes determines significantly the expected outcome. A certain confusion can be identified in the results of EIA assessments. Although the political process of the delimitation of plots available is one of the decisive factors for the construction of wind power stations, the unpredictable results of EIA sometimes interfere in this autonomous competence of territorial administration. Also based on an analysis of regulations effective in Germany, the article suggests two basic options for the solving of these issues.