



VĚSTNÍK

MINISTERSTVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

www.mzp.cz

OBSAH

METODICKÉ SDĚLENÍ	1
METODICKÝ POKYN	1
PŘÍLOHY	
Příloha č. 1 - Formulář – Informace o projektu	
PŘÍLOHY	
Příloha č. 2 - Souhrnné čestné prohlášení	
PŘÍLOHY	
Příloha č. 3 - Tabulka pro výpočet podniku v obtížích	
PŘÍLOHY	
Příloha č. 4 - Čestné prohlášení_MSP	
PŘÍLOHY	
Příloha č. 5 - Tabulka MSP	
PŘÍLOHY	
Příloha č. 6 - Formulář – Informace o projektu	
PŘÍLOHY	
Příloha č. 7 - Čestné_prohlášení de minimis	
PŘÍLOHY	
Příloha č. 8 - Souhrnné čestné prohlášení	

METODICKÉ SDĚLENÍ

Společný metodický výklad odboru adaptace na změnu klimatu a odboru legislativního orgánům ochrany zemědělského půdního fondu k některým ustanovením zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

Ministerstvo životního prostředí je orgán ochrany zemědělského půdního fondu příslušný
k vypracování výkladu ustanovení obecně závazného právního předpisu dle
ustanovení § 17 písm. e) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského
půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

METODICKÝ POKYN

Text metodického pokynu je členěn podle paragrafů zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZOZPF“). Za tento text jsou zařazeny zvláštní části věnované postupu orgánů ochrany ZPF jako dotčených orgánů při posuzování vlivů na životní prostředí (kapitola č. 21) a problematice konvenčních fotovoltaických a větrných elektráren ve vazbě na ochranu ZPF (kapitola č. 22). Kapitola č. 22 doplňuje obecná východiska uvedená v předchozím textu metodiky o specifika týkající se těchto záměrů, tzn. při jejich posuzování je potřeba číst nejen kapitulu č. 22, ale také předchozí výklad, který se výkladu jednotlivých pojmů věnuje obecně.

Přílohy

Příloha č. 1 - Formulář – Informace o projektu je nedílnou součástí Věstníku MŽP, částky 2, ročníku XXXV.

Příloha č. 2 - Souhrnné čestné prohlášení je nedílnou součástí Věstníku MŽP, částky 2, ročníku XXXV.

Příloha č. 3 - Tabulka pro výpočet podniku v obtížích je nedílnou součástí Věstníku MŽP, částky 2, ročníku XXXV.

Příloha č. 4 - Čestné prohlášení_MSP je nedílnou součástí Věstníku MŽP, částky 2, ročníku XXXV.

Příloha č. 5 - Tabulka MSP je nedílnou součástí Věstníku MŽP, částky 2, ročníku XXXV.

Příloha č. 6 - Formulář – Informace o projektu je nedílnou součástí Věstníku MŽP, částky 2, ročníku XXXV.

Příloha č. 7 - Čestné prohlášení de minimis je nedílnou součástí Věstníku MŽP, částky 2, ročníku XXXV.

Příloha č. 8 - Souhrnné čestné prohlášení je nedílnou součástí Věstníku MŽP, částky 2, ročníku XXXV.

Obsah

1. § 1 odst. 2 ZOZPF – zemědělský půdní fond	4
1.1 a) Dočasně odňatá zemědělská půda podle zákona č. 53/1966 Sb.	4
1.2 b) Krajinné prvky na ZPF	4
2. § 2 ZOZPF – aplikovatelnost při změně kultur v LPIS	5
3. § 4 ZOZPF – zásady plošné ochrany v kontextu procesní aplikace.....	5
1.3 a) Veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu	5
1.4 b) Přednostní použití nezemědělské půdy.....	6
1.5 c) Ochrana zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany.....	8
4. § 4 odst. 1 ZOZPF – kontext jednotlivých zásad plošné ochrany ZPF.....	11
5. § 4 odst. 2 ZOZPF – nezbytnost určení zemědělské půdy k jinému než zemědělskému účelu	16
6. § 4 odst. 3 až 5 – výjimky ze zvláštního režimu ochrany půdy I. a II. třídy ochrany	19
1.6 a) § 4 odst. 3 – výrazně převažující veřejný zájem, věta druhá	19
1.7 b) § 4 odst. 4 – sklady a obchody (vč. přechodných ustanovení).....	21
1.8 c) § 4 odst. 4 – konvenční FVE (vč. přechodných ustanovení).....	23
1.9 d) § 4 odst. 5 – výjimky pro záměry podle zákona č. 416/2009 Sb. ad.	23
7. § 4 odst. 6 ZOZPF – opatření pro zadržení vody v krajině.....	26
8. Kontinuita	27
1.10a) Kontinuita územního plánování a aktivní přístup dotčených orgánů	27
1.11b) Kontinuita stanovisek a závazných stanovisek.....	28
9. § 5 odst. 2 – ochrana ZPF při územně plánovací činnosti	33
1.12a) K § 3 vyhlášky č. 271/2019 Sb.	33
10. § 7 odst. 2 ZOZPF – alternativy umístění	35
11. § 9 odst. 1 ZOZPF – cílový záměr.....	36
12. § 9 odst. 2 písm. b) bod 3 ZOZPF – nezastavěná část zastavěného stavebního pozemku.	38
13. § 9 odst. 4 ZOZPF – plocha dotčená výstavbou (rodinné domy a stavby pro rodinnou rekreaci)	40
14. § 9 odst. 6 písm. d) ZOZPF – těžbou narušené území a přírodě blízká obnova.....	40

15. § 10 odst. 1 ZOZPF – změna souhlasu a jednotné environmentální stanovisko	42
16. § 11 odst. 2 ZOZPF – lhůta k předepsání odvodů.....	43
17. § 11 odst. 6 ZOZPF – právní nástupnictví a rozhodnutí o odvodech.....	44
18. § 18 odst. 6 ZOZPF – odeslání jednotného environmentálního stanoviska obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností	45
19. Část B přílohy ZOZPF – uplatnění faktoru životního prostředí u záměrů v nezastavěném území.....	46
20. Část D bod 2 písm. a) přílohy ZOZPF – postup orgánů ochrany ZPF při návrhu uplatnění výjimky z aplikace ekologické váhy vlivu	46
21. Postup orgánů ochrany ZPF jako dotčených orgánů při posuzování vlivů na ŽP	50
22. Ochrana ZPF při povolování konvenčních fotovoltaických a větrných elektráren	52
1.13a) K problematice veřejného zájmu na realizaci výroben elektřiny z OZE	52
1.14b) K problematice umístování konvenčních fotovoltaických elektráren na ZPF	54
23. Nahrazené metodické pokyny	56

Text metodického pokynu je členěn podle paragrafů zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZOZPF“). Za tento text jsou zařazeny zvláštní části věnované postupu orgánů ochrany ZPF jako dotčených orgánů při posuzování vlivů na životní prostředí (kapitola č. 21) a problematice konvenčních fotovoltaických a větrných elektráren ve vazbě na ochranu ZPF (kapitola č. 22). Kapitola č. 22 doplňuje obecná východiska uvedená v předchozím textu metodiky o specifika týkající se těchto záměrů, tzn. při jejich posuzování je potřeba číst nejen kapitulu č. 22, ale také předchozí výklad, který se výkladu jednotlivých pojmů věnuje obecně.

1. § 1 odst. 2 ZOZPF – zemědělský půdní fond

1.1 a) Dočasně odňatá zemědělská půda podle zákona č. 53/1966 Sb.

Mezi zemědělskou půdou, která dočasně obdělávána není, se řadí taktéž pozemky vedené v katastru nemovitostí jako ostatní plocha, kterých se týkají pravomocná rozhodnutí s povinností rekultivace podle zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně ZPF.

Odůvodnění:

Pozemky, na které se vztahují rozhodnutí podle zákona č. 53/1966 Sb., o ochraně ZPF, ve znění zákona č. 75/1976 Sb., kterými byla zemědělská půda odňata zemědělské výrobě na dobu delší než 12 let, jsou v souladu s tehdejšími právními předpisy vedeny v katastru nemovitostí jako druh pozemku „ostatní plocha“, a to i poté, co byla provedena následná zemědělská rekultivace. Za takto odňatou půdu jsou ročně placeny odvody za odnětí zemědělské půdy ze ZPF až do ukončení následné rekultivace podle plánu rekultivace, který schválil orgán ochrany ZPF, který vydal rozhodnutí o předchozím souhlasu dle § 13a zákona č. 53/1966 Sb. Do roku 1994 byly tyto pozemky označeny kódem ochrany „*zemědělský půdní fond*“, nyní se však již toto označení nepoužívá. Absence kódu ochrany „*zemědělský půdní fond*“ však neznamená, že se nejedná o půdu náležící do ZPF. Pro posouzení, zda se jedná o zemědělskou půdu, lze vycházet z vydaných rozhodnutí o odnětí zemědělské půdy ze ZPF a skutečnosti, že za odnětí těchto pozemků jsou každoročně placeny odvody, popř. pouze ze skutečnosti, že za odnětí pozemků jsou každoročně placeny odvody v případě, kdy rozhodnutí o odnětí zemědělské půdy ze ZPF již nejsou dohledatelná. Údaj o druhu pozemku obsažený v katastru nemovitostí v tomto ohledu není rozhodující.

1.2 b) Krajinné prvky na ZPF

Je-li na zemědělské půdě zakládán krajinný prvek, není třeba měnit druh pozemku, pod kterým je zemědělský pozemek evidován v katastru nemovitostí.

Odůvodnění:

Ustanovení § 1 odst. 2 ZOZPF směřuje proti tomu, aby zemědělská půda, na které mají vzniknout krajinné prvky, nebyla vyčleňována ze stávajících zemědělských pozemků, či aby se měnil druh pozemku, pod kterým je zemědělský pozemek evidován v katastru nemovitostí. Rozloha zemědělského pozemku ani jeho druh realizací nejsou dotčeny. Krajinné prvky jsou definovány v nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užitelských vztahů.

2. § 2 ZOZPF – aplikovatelnost při změně kultur v LPIS

Pro změnu pozemku evidovaného v katastru nemovitostí jako „trvalý travní porost“ na „ornou půdu“ je vyžadován souhlas orgánu ochrany ZPF i v případě, jedná-li se o uživatele půdního bloku zařazeného do evidence půdy podle zákona o zemědělství. Ustanovení § 3 odst. 3 písm. b) zákona nevylučuje aplikaci ustanovení § 2 ZOZPF.

Odůvodnění:

Ustanovení § 2 ZOZPF stanoví podmínky, kdy lze změnit zemědělskou půdu s druhem pozemku „trvalý travní porost“ na „ornou půdu“. Současně podle § 3 odst. 3 písm. b) ZOZPF platí, že vlastník zemědělské půdy nebo její uživatel jsou povinni užívat půdu v souladu s charakteristikou druhu pozemku, pokud nejde o hospodaření uživatele dílu půdního bloku zařazeného do evidence půdy. Smyslem ustanovení § 2 ZOZPF je kvalitativní ochrana zemědělské půdy. Daná právní úprava změnu druhu pozemku „trvalý travní porost“ na druh pozemku „orná půda“ podřizuje souhlasu orgánu ochrany ZPF z důvodu, že při této změně ve využití pozemku existuje vysoká pravděpodobnost možného zhoršení kvality půdy, zejména v důsledku jejího ohrožení erozí.

Smyslem ustanovení § 3 odst. 3 písm. b) ZOZPF je řešit možné kolize zápisu druhu pozemku v katastru nemovitostí se zápisem v evidenci půdy (LPIS) podle zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství tak, aby se uživatelé půdních bloků neocitli v neřešitelné situaci z hlediska povinností daných jinými právními předpisy, zejména předpisy upravujícími přímé platby zemědělcům.

Ustanovení § 3 odst. 3 písm. b) ZOZPF však není v poměru speciality k § 2 ZOZPF, a tudíž při změně hospodaření uživatele dílu půdního bloku, která vyžaduje změnu trvalého travního porostu na ornou půdu, musí zemědělský subjekt nejprve získat souhlas od příslušného orgánu ochrany ZPF dle § 2 ZOZPF. V opačném případě se zemědělský subjekt vystavuje riziku zahájení řízení o spáchání přestupku.

3. § 4 ZOZPF – zásady plošné ochrany v kontextu procesní aplikace

1.3 a) Veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu

V problematice ochrany zemědělské půdy je nutno rozlišovat veřejný zájem spojený s její ochranou, oproti institutu prokazování jiného výrazně

převažujícího veřejného zájmu spojeného s ochranou nejkvalitnější půdy zařazené do I. a II. třídy ochrany dle kódu bonitovaných půdně ekologických jednotek (dále jen „BPEJ“).

Odůvodnění:

Zemědělský půdní fond je složkou životního prostředí ve smyslu § 2 zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu je dovozován z § 1 odst. 1 ZOZPF, popř. i z čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Významný je rovněž § 4 odst. 1 ZOZPF, podle něhož je pro nezemědělské účely nutno přednostně využívat nezemědělskou půdu. Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 2 As 187/2017–327 jednoznačně dovedl, že *„Veřejný zájem na ochraně zemědělského půdního fondu je vymezen v § 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a je patrný i z § 4 odst. 1 téhož zákona, podle něž je nutno pro nezemědělské účely použít především nezemědělskou půdu.“*

Ochrana ZPF je tedy vždy věcí veřejného zájmu. Při navrženém nezemědělském využití zemědělské půdy je proto vždy nutné posuzovat, zda převažuje zájem na realizaci záměru nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. K tomu srov. rovněž výše uvedené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: *„[...] ochranu zemědělského půdního fondu, stejně jako ochranu jiných složek životního prostředí, nelze absolutizovat. Jednotlivé složky ochrany spolu musí být ve vzájemné rovnováze, stejně jako musí být hledána rovnováha mezi ochranou životního prostředí a jinými společenskými zájmy.“* Toto posouzení je nezbytné i v případě záměru, který v sobě integruje určitou míru veřejného zájmu na jeho realizaci. V takovém případě se poměřují dva veřejné zájmy mezi sebou, tj. zda převažuje jiný veřejný zájem nad zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu.

K tomuto posouzení dochází v souvislosti s každým odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu (popř. při každém určení zemědělské půdy k jinému než zemědělskému účelu), nikoli jen v případech odnětí zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany podle § 4 odst. 3 ZOZPF. Specifická problematika posuzování výrazné převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu (§ 4 odst. 3 ZOZPF) je řešena samostatně v navazujícím bodu a aplikuje se výhradně na odnětí zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany.

1.4 b) Přednostní použití nezemědělské půdy

Základní zásadou ochrany ZPF je, že pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu. Zemědělskou půdu je možné pro nezemědělské účely využít pouze v případech upravených v ZOZPF. Při každém posuzování navrhovaného nezemědělského využití je nezbytné vycházet z účelu ZOZPF vymezeném v § 1 a ze smyslu § 4 ZOZPF, tedy chránit rozlohu ZPF a primárně užívat ZPF k zemědělským účelům. Tato zásada se v konkrétních případech projevuje tak, že je nutné poměřovat zájmy na ochraně ZPF s jinými veřejnými či soukromými zájmy, pro které

je půda odníмана ze ZPF či určována k jinému než zemědělskému využití. Mechanismus § 4 ZOZPF pak v sobě zahrnuje postup tohoto poměření a vymezuje tři na sebe navazující dílčí kroky, jejichž předmětem je vyhodnocení:

- 1. zda lze navrhovaný záměr realizovat na plochách preferovaných ZOZPF, tzn. posouzení neexistence, nevhodnosti nebo nemožnosti využití ploch uvedených v § 4 odst. 1 věty první ve spojení s § 4 odst. 2 věty druhé ZOZPF, pro zamýšlený záměr;**
- 2. zda je určení zemědělské půdy k jinému než zemědělskému účelu nezbytné ve smyslu kritérií uvedených v § 4 odst. 2 větě první ZOZPF;**
- 3. zda, resp. do jaké míry je navrhovaný záměr v souladu s jednotlivými dílčími zásadami plošné ochrany vymezenými v § 4 odst. 1 písm. a) až h) ZOZPF.**

Podstatou výše specifikovaného postupu je komplexní posouzení otázky, zda je navrhovaný případ využití zemědělské půdy k nezemědělským účelům v souladu s požadavky ZOZPF, tj. zda lze udělit souhlas s odnětím této zemědělské půdy ze ZPF, popř. zda lze tuto půdu určit k jinému než zemědělskému účelu v procesech územního plánování.

Odůvodnění:

Nezbytnost, o které pojednává návětí věty druhé § 4 odst. 1 ZOZPF ve spojení s druhou větou § 4 odst. 2 ZOZPF, vyslovuje primární požadavek, že pro nezemědělské záměry je nutno přednostně využít především nezemědělskou půdu, nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo v zastavitelných plochách, stavební proluky a plochy získané odstraněním na nich umístěných staveb a zařízení. Jedná se o jeden ze základních principů ochrany zemědělského půdního fondu.

Prokázání souladu záměru s výše uvedenou charakteristikou bez dalšího neznamena, že záměr musí být realizován na zemědělské půdě, pouze, že záměr nelze realizovat na plochách uvedených v § 4 odst. 1 větě první ZOZPF. Navazuje na něj další krok posouzení nezbytnosti záměru ve smyslu věty první § 4 odst. 1 ZOZPF, při které se nezbytnost požadovaného odnětí (popř. určení půdy k jinému než zemědělskému využití) posuzuje s ohledem na charakter, přínosy, veřejnou prospěšnost, rozsah, umístění a případnou nepřemístitelnost záměru.

Dalším krokem je pak vyhodnocení, zda je navrhovaný záměr v souladu s jednotlivými dílčími zásadami plošné ochrany ZPF ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) až h) a dále odst. 6 ZOZPF (ten se však uplatní pouze v případě odnímání půdy ze ZPF). Tyto zásady jsou blíže vyloženy v bodě 6 tohoto metodického pokynu. Při shledaném nesouladu s jednou z těchto dílčích zásad nemusí automaticky dojít k vyslovení nesouhlasu s odnětím půdy ze ZPF nebo s určením této půdy k nezemědělskému účelu, viz níže.

Teprve provedení všech výše uvedených kroků dodá orgánu ochrany ZPF kompletní informaci ohledně přítomnosti a váhy (veřejných) zájmů vstupujících do procesu poměřování. Plošná ochrana zemědělské půdy ve smyslu ZOZPF představuje komplexní proces tvořený na sebe navazujícími dílčími kroky, tj. nelze automaticky udělit či neudělit souhlas s odnětím pouze na základě některého z výše uvedených kroků.

1.5 c) Ochrana zemědělské půdy I. a II. třídy ochrany

Při posuzování žádosti o odnětí zemědělské půdy I. nebo II. třídy ochrany ze ZPF nebo při posuzování nově řešené plochy v územně plánovací dokumentaci (dále jen „ÚPD“), která se nachází na půdě zařazené do I. nebo II. třídy ochrany, je nutno dle ustanovení § 4 odst. 3 ZOZPF prokázat jiný veřejný zájem na vymezení řešené plochy, který výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF. To neplatí v případech v ZOZPF dále stanovených (§ 4 odst. 3 věta druhá, § 4 odst. 5, § 9 odst. 5).

Odůvodnění:

Výše v bodě 3 tohoto metodického pokynu je vysvětleno, že při posuzování žádosti o odnětí zemědělské půdy ze ZPF, popř. při posuzování jejího určení k jinému než zemědělskému účelu v ÚPD, je vždy nezbytné poměřit (soukromý nebo veřejný) zájem na realizaci záměru oproti veřejnému zájmu na ochraně ZPF, a to v kontextu všech požadavků a zásad stanovených v § 4 odst. 1 a 2 ZOZPF. Přísnější ochrana je poskytována zemědělské půdě I. a II. třídy ochrany, tj. zemědělské půdě nejvyšší kvality.

V případě této nejkvalitnější půdy umožňuje ZOZPF odnětí nebo určení půdy k jinému než zemědělskému účelu jen za předpokladu, že:

- (1) je prokázán veřejný zájem na realizaci záměru a současně
- (2) tento veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF.

K problematice veřejného zájmu a (výrazně) převažujícího veřejného zájmu se opakovaně vyjadřovaly také soudy, v současnosti k ní tedy již existuje ustálená judikatura, ze které je při aplikaci tohoto ustanovení nezbytné vyjít.

Podle Ústavního soudu žádná činnost nemůže typově, bez konkrétního posouzení, být vždy označena za činnost ve veřejném zájmu (srov. nález ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04). Veřejný zájem je proto vždy zjišťován v procesu rozhodování před správními orgány, tj. **vždy individuálně** ve vztahu ke konkrétnímu záměru nebo konkrétní změně v ÚPD. V první řadě je nutné posoudit, zda existuje veřejný zájem na zvažovaném záměru. Soukromý zájem není podle § 4 odst. 3 ZOZPF dostačující, vždy se musí jednat o zájem veřejný (nelze však současně dovozovat absenci veřejného zájmu jen z toho důvodu, že o záměr žádá soukromý investor). Následně je nutné posoudit, zda tento veřejný zájem zároveň výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně zemědělského půdního fondu. Při porovnávání závažnosti obou v kolizi stojících veřejných zájmů je nutné zohlednit, že zásah do žádného z obou chráněných veřejných zájmů nesmí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva. Tomuto postupu musí vždy odpovídat i odůvodnění případného odnětí nebo určení půdy k jinému než zemědělskému účelu, ze kterého musí zřetelně vyplynout, že je v daném případě dán jiný veřejný zájem a že tento jiný veřejný zájem výrazně převážil nad zájmem na ochraně nejkvalitnější zemědělské půdy.

Pro představu Nejvyšší správní soud uvádí, že mezi **záměry, které zpravidla odpovídají hlediskům převažujícího veřejného zájmu**, lze řadit výstavbu dopravní infrastruktury, především té dálniční (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323), výrobu energie z obnovitelných zdrojů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2017, č. j. 2 As 207/2016 – 46) nebo činnosti spojené s realizací protipovodňových opatření (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2009, č. j. 8 As 5/2008 – 93, publ. pod č. 8/2009 Sb. NSS). U výstavby budov pro bydlení je podle něj přínos z hlediska veřejného zájmu méně jednoznačný (k tomu viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013, č. j. 6 As 65/2012 – 161). Činnosti jako provádění terénních úprav za účelem lepšího zpřístupnění soukromé nemovitosti podle něj kritérium převažujícího veřejného zájmu nenaplnují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014 – 36). Obecně však platí, že vždy bude záležet na konkrétních okolnostech případu. Pokud je v zákoně stanoveno, že jsou konkrétní typy záměrů zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu (například distribuční soustava, přenosová soustava nebo výrobní elektřiny o stanoveném výkonu ve smyslu § 2 odst. 2 zákona č. 458/200 Sb., energetického zákona), tak se veřejný zájem předpokládá.

K aplikaci ustanovení vyžadujících **prokázání převahy jiného veřejného zájmu** se judikatura vyjadřovala opakovaně zejména ve vztahu k zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který obsahuje obdobnou konstrukci jako ZOZPF, ovšem s tím rozdílem, že v případě § 4 odst. 3 ZOZPF se musí jednat o „výrazně“ převažující jiný veřejný zájem, což znamená ještě intenzivnější ochranu

nejkvalitnější půdy. Tuto judikaturu shrnuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 – 327 následovně: „*Správní orgán nemůže pouze konstatovat existenci jiného veřejného zájmu, musí být prokázáno a zdůvodněno, v čem tento veřejný zájem převažuje nad ochranou životního prostředí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2014, č. j. 1 As 100/2014-36). Úvahy ohledně vážení konkurujících veřejných zájmů tak nemohou být nahrazeny pouhým přehledem veřejných zájmů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015 – 251).*“

Dále Nejvyšší správní soud v témže rozsudku upozorňuje, že „[s]oučástí posouzení existence převažujícího veřejného zájmu je i **zvážení jiného uspokojivého řešení**. Při vážení kolize veřejného zájmu na ochraně zemědělského půdního fondu a jiného veřejného zájmu je třeba hledat „optimální řešení“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 6 As 8/2010 – 323). Výrazná převaha jiného veřejného zájmu může být dána pouze tam, kde jiný veřejný zájem nemůže být uspokojen jinak (již zmiňované rozsudky č. j. 6 As 65/2012 – 161 a č. j. 8 As 5/2008 – 93).“ V případě nejkvalitnější půdy by tedy měla být výrazná převaha jiného veřejného zájmu dovozena jen za předpokladu, že neexistuje řešení uspokojující tento jiný veřejný zájem způsobem, který toto odnětí nevyžaduje nebo jej vyžaduje jen v menší míře. Například v případě veřejného zájmu na uspokojování bytových potřeb (resp. na dosažitelném bydlení) je v tomto ohledu podstatnou skutečností, když v posuzované lokalitě již byly vyčerpány či téměř vyčerpány rozvojové plochy určené pro bydlení, což vede k prudkému růstu cen pozemků a nižší dosažitelnosti bydlení pro nové obyvatele lokality, jejichž příchod do lokality je předpokládán v souladu s očekávaným přírůstkem obyvatel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2023, č. j. 2 As 160/2022-87).

Výše uvedené platí obdobně také pro požadavek na **minimalizaci záboru nejkvalitnější půdy**, což potvrdil krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. 4. 2017, č. j. 50 A 2/2017 – 147: „*Soud je toho názoru, že ustanovení § 4 odst. 3 ZOZPF je nutno vykládat v návaznosti na ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) ZOZPF [po novele ZOZPF zákonem č. 183/2023 Sb. se jedná o písmeno e)] tím způsobem, že převažující veřejný zájem se musí dotýkat přímo pozemků odnímaných ze ZPF, jejichž odnímání je přípustné právě a pouze v tom rozsahu, v jakém je to nezbytné pro realizaci staveb veřejného zájmu. Jestliže je oním převažujícím veřejným zájmem ochrana před povodněmi, je přípustné vynětí půdy ze ZPF pouze v rozsahu nezbytném pro umístění ochranných staveb (např. retenčních nádrží).*“

V návaznosti na výše uvedené Nejvyšší správní soud zdůrazňuje **nutnost řádného odůvodnění** odnětí nebo určení půdy k jinému než zemědělskému účelu, které nemůže být pouze obecné – vždy v něm musí být řádně identifikován jiný výrazně převažující veřejný zájem a musí z něj zřetelně vyplynout, proč tento jiný veřejný zájem výrazně (ne)převážil nad zájmem na ochraně nejkvalitnější půdy. K požadavku na kvalitní odůvodnění se vyjádřil Nejvyšší správní soud také

v rozsudku ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 Sb., a to následovně: „Vymezení zastavitelné plochy o nikoliv zanedbatelné rozloze v území, na němž se nachází vysoce chráněná zemědělská půda I. či II. třídy ochrany je třeba v návrhu územního plánu řádně odůvodnit dle požadavků obsažených v § 4 a § 5 odst. 1 ZOZPF. Nepostačuje pouze povšechné odůvodnění vztahující se k územnímu plánu jako celku, v němž nejsou uvedeny úvahy ohledně nezbytnosti zabrat vysoce chráněnou zemědělskou půdu v konkrétní ploše pro sledovaný konkrétní účel.“ Obecně judikatura Nejvyššího správního soudu klade důraz na řádné odůvodnění jednotlivých úkonů správních orgánů při (ne)prokázání veřejného zájmu.

4. § 4 odst. 1 ZOZPF – kontext jednotlivých zásad plošné ochrany ZPF

Zásady plošné ochrany stanovují legislativní rámec posuzování navrhovaného nezemědělského využití zemědělské půdy se zřetelem na hlavní cíl ZOZPF, tj. ochranu zemědělské půdy v rámci ZPF.

Odůvodnění:

Zásady plošné ochrany ZPF stanovují hlediska, podle kterých je posuzován návrh nezemědělského využití zemědělské půdy v rámci správního uvážení. Pro aplikaci těchto zásad je podstatné, že pro dosažení kladného stanoviska není nutné, aby byly všechny zásady naplněny ve stejném rozsahu. Nenaplnění být jen jedné ze zásad plošné ochrany podle § 4 odst. 1 písm. a) až h) ZOZPF může, v individuálním případě a po provedení poměrování zájmů, znamenat negativní stanovisko orgánu ochrany ZPF. Zároveň platí i opak. Pokud některá ze zásad vyjadřujících „upřednostnění“ nebude naplněna a toto nenaplnění vyplývá z objektivních okolností daného případu, může při poměrování i tak převážet zájem na realizaci záměru nad záměrem na ochraně ZPF.

Co se týče smyslu jednotlivých zásad:

- a. Upřednostňovat zemědělskou půdu v plochách a koridorech vymezených pro nezemědělské využití v ÚPD** – tyto plochy a koridory již byly kladně posouzeny ze strany orgánu ochrany ZPF k předpokládanému rozvoji obce v rámci přípravy ÚPD; příklad: plocha pro bydlení má být prioritně navrhována v plochách již určených pro nezemědělské využití, záměr pro bydlení má být prioritně realizován na ploše, kterou ÚPD vymezuje pro bydlení;
- b. Upřednostňovat zemědělskou půdu v plochách a koridorech navazujících na zastavěné území** – smyslem ustanovení je minimalizovat negativní dopady realizace nezemědělského záměru na zemědělskou volnou krajinu prostřednictvím rozvoje v návaznosti na

již zastavěné plochy. Z pohledu ochrany zemědělské krajiny bezpochyby představuje umístění záměrů v návaznosti na stávající zastavěné území obce (zpravidla již významně ovlivněné stávající antropogenní činností) vhodnější variantu, při které nedochází k tak intenzivnímu narušení produkčních i mimoprodukčních funkcí zemědělské krajiny. Nenaplnění této zásady je dále spojeno se zvýšením odvodů dle přílohy k ZOZPF. Například, plocha pro bydlení nově vymezovaná v ÚPD má přiléhat k zastavěnému území (zpravidla k již existující zástavbě), aby bylo umožněno plynulé rozšiřování zastavěného území.

Termín „navazující“ je nutno chápat způsobem, že může být ponechán prostor mezi existující zástavbou a cílovým záměrem, například pro infrastrukturu nebo modrozelenou infrastrukturu (tj. záměry, které nemusí být nutně součástí cílového záměru, ale jsou již známy coby navržený rozvoj lokality). Cílový záměr (viz kapitola 11) se umísťuje tak, že se i pouze částečně dotýká zastavěného území. V případech, kdy jsou v zastavitelné ploše již zkolaudované stavby a tato změna se dosud nepromítla do vymezení zastavěného území, nahlíží orgán ochrany ZPF na posuzování souladu s touto zásadou tak, že materiálně již nejde o volnou zemědělskou krajinu.¹

- c. Odnímat přednostně zemědělskou půdu méně kvalitní; kritériem kvality půdy jsou třídy ochrany – ZOZPF poskytuje nejkvalitnější půdě (produkčně nejceněnější půdy) vyšší stupeň ochrany, s ohledem na to jsou tedy nároky na prokázání nezbytnosti nezemědělského využití nejkvalitnější půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany dle BPEJ výrazně vyšší než u půd průměrné až podprůměrné kvality (III., IV. a V.); příklad: plocha pro bydlení je nově vymezována v ÚPD a orgán ochrany ZPF vybírá ze dvou variant o stejné výměře - varianta 1 představuje zábor zemědělské půdy převážně II. třídy ochrany, varianta 2 představuje zábor zemědělské půdy převážně IV. třídy ochrany – v takovém případě tato zásada velí k volbě varianty 2, tj. varianty s dotčením méně kvalitní zemědělské půdy; v případě, že neexistují relevantní varianty (např. jsou půdy IV. ochrany situovány pouze v rámci volné krajiny nebo na plochách vzdálenějších

¹ Hranice zastavěného území je zpravidla vymezena v územním plánu, pokud jím obec disponuje. V případě, že obec nedisponuje územním plánem, je hranice zastavěného území vymezena samostatným postupem. Hranice zastavěného území se neaktualizuje okamžitě po realizaci každého nového záměru, ale zpravidla jednou za několik let, například při změně územního plánu. Smyslem ustanovení je omezit výstavbu na tzv. zelené louce bez návaznosti na existující zástavbu. Proto je třeba dané ustanovení chápat v širším kontextu, nikoli pouze jako striktní vazbu na formální hranici zastavěného území.

zastavěnému území obce), lze takový záměr umístit za splnění dalších podmínek i na půdě II. třídy ochrany;

- d. Co nejméně narušovat organizaci ZPF a síť zemědělských účelových komunikací** – ZOZPF předvídá nutnost vyhodnotit navrhovaný záměr ve vazbě na jeho umístění v území. Je třeba předcházet rozbití ucelených bloků zemědělské půdy (zejména při umístění záměru na tzv. zelené louce) stejně jako riziku vzniku neobhospodařovatelných ploch zánikem přístupových komunikací, či v důsledku nedostatečné či nevhodné velikosti zbytkové zemědělské půdy. Tato a zásada preference návaznosti rozvoje na zastavěné území obce fakticky představují hlavní instituty směřující k ochraně funkční prostorové koncepce zemědělské krajiny; příklad: plocha pro bydlení má být vymezovaná v ÚPD v takovém tvaru a provedení, které nevyloučí přístup zemědělské techniky na sousední zemědělské pozemky či podstatně neomezí další obhospodařování těchto pozemků (problematické při vzniku úzkých pruhů zemědělské půdy, jejichž obhospodařování znamená zvýšenou spotřebu pohonných hmot). O případ narušení organizace ZPF se tedy jedná, pokud bude výsledkem realizace cílového záměru vznik neobhospodařovatelné plochy zemědělské půdy (tj. plochy zemědělské půdy, kterou nelze efektivně obhospodařovat);
- e. Určovat zemědělskou půdu k jinému než zemědělskému účelu v ÚPD a odnímat jen nejnutnější plochu ZPF a po ukončení nezemědělské činnosti upřednostňovat zemědělské využití pozemků** – smyslem ustanovení je minimalizovat dopady navrhovaného záměru vůči zemědělské krajině (rozlohou i časově), a to zejména ve vztahu k zjevně naddimenzovaným záměrům; posouzení toho, co je nejnutnější plochou, se odvozuje od charakteru záměru. Zákonná preference dočasného odnětí půdy slouží k minimalizaci úbytku zemědělské půdy; příklad: v územním plánu by bylo vymezováno zjevně extenzivní množství ploch pro výrobu bez konkrétního záměru či jiného relevantního odůvodnění, nebo by bylo požadováno odnětí výrazně větší plochy, než je předpokládaný rozsah zamýšleného záměru, nebo se žádá o trvalé vyjmutí ze ZPF pro záměr, který má ze zákona nebo z rozhodnutí omezenou platnost na konkrétní dobu;
- f. Upřednostňovat realizaci kapacit podlažní plochy budov ve více podlažích** – stejně jako výše uvedená zásada směřuje i tato k minimalizaci úbytku zemědělské půdy, a to prostřednictvím kumulace vyšší intenzity nezemědělského využití zemědělské půdy; příklad: plocha pro bydlení nově vymezovaná v ÚPD má

upřednostňovat volnější výškovou regulaci, vždy však s ohledem na charakter okolní zástavby;

- g.** Po ukončení povolení nezemědělské činnosti neprodleně provést takovou terénní úpravu, aby dotčená půda mohla být rekultivována a byla způsobilá k plnění dalších funkcí v krajině podle plánu rekultivace – v rámci dočasného odnětí půdy, popřípadě trvalého odnětí půdy s povinností rekultivace je potřeba na půdě dotčené záměrem nejprve provést terénní úpravy sloužící k odstranění následků nezemědělské činnosti a které umožní provést plán rekultivace;
- h.** Co nejméně narušovat mimoprodukční funkce půdy v území – při posuzování dopadů záměru na mimoprodukční funkce půdy v území se bude postupovat analogicky s dřívějším posuzováním dopadů záměru na hydrologické a odtokové poměry v území. Prokázání souladu s požadavkem minimalizace dopadů navrhovaného záměru na mimoprodukční funkce v území, případně doložení dostatečnosti navržených kompenzačních opatření, je odpovědností investora. Dotčený orgán následně posuzuje předložené návrhy v kontextu požadavků ZOZPF se závěrem o jejich souladu či naopak nesouladu s tímto zákonem. Role dotčeného orgánu však nezahrnuje možnost požadovat konkrétní formu opatření (např. prostřednictvím výzvy k doplnění podkladů žádosti o odnětí půdy), neboť mu tato pravomoc nepřísluší. To nevylučuje konzultaci žadatele s orgánem ochrany ZPF, nebo orgánem, který vydává jednotné environmentální stanovisko ohledně možných nejvhodnějších opatření (např. postup dle § 9 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku).

Aby mohla být tato zásada naplněna, musí být záměr vhodně prostorově umístěn. Negativní dopady záměru na mimoprodukční funkce půdy budou zpravidla úzce souviset s plošnou výměrou záměru a s jeho umístěním v krajině. Jiné dopady na mimoprodukční funkce lze předpokládat u plošně omezeného záměru situovaného v zastavěném území obce (typicky využití proluky např. pro rodinné bydlení či místní služby), a jiné u plošně rozsáhlého záměru umístovaného v kontextu širší zemědělské krajiny (např. polyfunkční areál umístovaný na kvalitní půdě nenavazující na zastavěné území obce s řadou krajinných prvků). Omezené dopady na mimoprodukční funkce půdy má zpravidla využití půdy v již silně člověkem pozměněné krajině, např.

v případě zbytkové zemědělské půdy situované uvnitř hranic zastavěného území obce.

Pokud nelze záměr vhodně prostorově umístit tak, aby byly negativní dopady záměru na mimoprodukční funkce půdy minimalizovány a orgán ochrany ZPF předběžně shledá nenaplnění této zásady, může investor dále zpracovat návrh opatření pro minimalizaci negativních dopadů na mimoprodukční funkce v území. I tato opatření musí být z pohledu žadatele realizovatelná (např. nesmí být požadováno realizovat krajinný prvek na cizím pozemku, pokud to žadatel sám nenavrhuje). Případné negativní dopady na mimoprodukční funkce lze v jednotlivých případech do určité míry kompenzovat. Jednou z forem je úprava (popřípadě doplnění) záměru o opatření sloužící ke zmírnění negativních dopadů realizace záměru na ekosystémové funkce v území. Zde lze uvést:

- prvky modrozelené infrastruktury, které obecně poskytují základní ekosystémové služby prostřednictvím technických a přírodě blízkých opatření, přičemž taková opatření mají největší potenciál pro správné fungování hospodaření se srážkovou vodou v sídlech. Jedná se např. o opatření spočívající v rozvodu srážkové vody k přilehlé zeleni nebo prvky podporující přirozený lokální koloběh vody, jako třeba vegetační střechy, šterkové střechy, polopropustné povrchy aj.;
- prvky zelené infrastruktury zahrnující výsadbu stromů, realizaci parků, nebo zelených ploch, včetně estetických a rekreačních prvků spjatých s vodou a zelení;
- realizaci krajinných prvků uvedených v § 5 odst. 2 nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle užívatelských vztahů, ve znění pozdějších předpisů, v zemědělské krajině pro zlepšení stavu životního prostředí v území. Zvláštní důraz je věnován kompenzaci mimoprodukčních funkcí, jejichž zánik je očekáván v souvislosti s realizací navrhovaného záměru.

V případě záměrů předpokládajících intenzivní negativní dopady na mimoprodukční funkce v území lze dále uvažovat o doplnění komplexnějších opatření směřujících ke zlepšení stavu životního prostředí, což může například představovat závazek stavebníka realizovat v území vhodná technická opatření (§ 7 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 240/2021 Sb.) coby stabilizaci území ohroženého erozí. Tento návrh musí být nezbytně doplněn

o podkladovou studii odborné organizace (např. Výzkumného ústavu monitoringu a odolnosti půdy v.v.i., odborné vodohospodářské organizace či vhodného znaleckého ústavu potažmo soudního znalce) deklarující vhodnost a důvodnost navrženého opatření.

5. § 4 odst. 2 ZOZPF – nezbytnost určení zemědělské půdy k jinému než zemědělskému účelu

Nezbytnost určení zemědělské půdy k jinému než zemědělskému účelu ve smyslu § 4 odst. 2 ZOZPF určuje způsob zjišťování váhy individuálního zájmu na realizaci nezemědělského využití zemědělské půdy, jakož i kontext, ve kterém probíhá poměřování individuálního zájmu na realizaci nezemědělského využití zemědělské půdy a veřejného zájmu na ochraně ZPF. Hodnotí se charakter zamýšleného záměru podle zákonných kritérií uvedených v § 4 odst. 2 větě první ZOZPF a současně se přihlíží k neexistenci vhodnějších ploch, což upravuje věta druhá téhož ustanovení.

V § 4 odst. 2 větě druhé ZOZPF se stanoví, že nezbytnost je dána zejména v případě neexistence, nevhodnosti nebo nemožnosti využití ploch podle § 4 odst. 1 věty první ZOZPF na území, které záměr svým významem, charakterem a dopadem ovlivňuje

Odůvodnění:

Investor má v rámci svých plánovacích aktivit primárně věnovat zvýšenou pozornost hledání vhodnějších ploch pro realizaci navrhovaného záměru, a to zejména pokud jde o možnost využití brownfieldů pro daný záměr v řešené lokalitě. Tyto opuštěné a často zanedbané plochy, které byly dříve využívány pro průmyslové či komerční účely, mohou představovat vhodnou alternativu pro realizaci nezemědělských záměrů oproti využití zemědělské půdy. Možnost jejich využití musí být vždy posouzena ve vazbě na okolnosti daného případu.

Možnost umístění záměru do brownfieldů nemusí být vždy nejvhodnějším řešením z pohledu ochrany ZPF, jak ilustruje například tento judikát: „Soud pak zcela na okraj uvádí, že si nedokáže představit vhodnější místo pro umístění logistických a skladovacích areálů než právě v blízkosti již existujících vysokokapacitních silničních tahů (dálnic), letišť, spíše v okrajových částech obce a v území, ve kterém se již areály tohoto typu nacházejí, a to na rozdíl od jejich umístění do brownfieldů, které nedisponují dostatečným infrastrukturním zázemím a nacházejí se

uprostřed obce, či dokonce v intravilánu větších měst." (rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2023, č. j. 43 A 68/2022 – 92). Po žadateli proto nelze požadovat, aby záměr významně (značná redukce velikosti, změna technologií) upravil jen proto, aby mohl využít některého z brownfieldů.

Výše uvedené promítá zákonnou zásadu na nutnosti poměřování jednotlivých zájmů.

Co se týče rozsahu „*území, které záměr svým významem, charakterem a dopadem ovlivňuje*“ (§ 4 odst. 2 věta druhá ZOZPF), v rámci kterého se posuzuje existence zákonem preferovaných ploch podle § 4 odst. 1 věty první ZOZPF, tak důvodová zpráva k zákonu č. 183/2024 Sb. uvádí, že: „*Nové vymezení nezbytnosti zohledňuje skutečnost, že součástí posuzování záměru bude též vyhodnocení, zda se jedná o záměr, který svým dopadem vyžaduje vyhodnocení na širším administrativním území, a to s ohledem na předpokládané dopady při jeho realizaci. V takovém případě bude muset právě orgán ochrany ZPF odůvodnit, na jakém základě došel k takovému záměru, důkazní břemeno je tedy na jeho straně.*“ Maloplošné záměry (např. rodinné domy, čistička odpadních vod či lokální komerční záměry) se zpravidla posuzují na území obce, kde jsou navrženy, naopak velkoplošné záměry (např. komerční areály či testovací polygony) budou zpravidla vyžadovat hodnocení širšího dotčeného území (dle individuálních případů se může jednat také o území zahrnující katastrální území sousedících obcí, ale s ohledem na specifika záměru se může jednat taktéž v případech, které budou řádně odůvodněny, o širší administrativní území např. území kraje), které může být realizací záměru ovlivněno při posouzení, zda se tam nenachází např. vhodné brownfieldy umožňující realizaci navrhovaného záměru.

Pokud takovéto plochy pro daný záměr k dispozici nejsou, pak lze přistoupit k podrobnějšímu hodnocení nezbytnosti odnětí půdy (popř. jejímu určení pro nezemědělské účely). Jednou z funkcí § 4 odst. 2 věty první ZOZPF je vymezení charakteristik záměru vyžadujícího nezemědělské využití, které jsou relevantní při určování nezbytnosti odnětí zemědělské půdy ze ZPF i váhy individuálního zájmu na odnětí pro navrhovaný záměr. Kritéria uvedená ve větě první § 4 odst. 2 ZOZPF je nutné posuzovat mezi sebou navzájem

a vzhledem k okolnostem každého posuzovaného záměru. Pro udělení souhlasu orgánu ochrany ZPF nemusí být jednotlivá kritéria naplněna ve stejném rozsahu, naplnění některých dílčích kritérií může převážet nad jinými.

Současně je nutné uvést, že zásadu využívat k nové výstavbě brownfieldy nelze uplatňovat absolutně v případě, kdy alternativní plochy v dotčeném území neodpovídají potřebám zamýšleného záměru, jeho předmětu a účelu. Roli ve využitelnosti brownfieldu může hrát i jeho (ne)nápojení na dráhu nebo dálniční síť za předpokladu, že takové nápojení je pro realizaci konkrétního záměru stěžejní. Obdobně to platí například pro nápojení na energetickou síť.

Co se týče užitého pojmosloví daného ustanovení, tak pro aplikační praxi se v obecné rovině rozumí:

- Charakterem typ záměru, který se navrhuje k nezemědělskému využití zemědělské půdy, přičemž v rovině návrhu ÚPD je definován způsobem využití plochy, kdežto při samotné realizační fázi (tj. § 9 odst. 8 ZOZPF) je definován prostřednictvím cílového záměru a souvisejících akcí.
- Přínosy hodnoty, jejichž nástup se předpokládá v souvislosti s přijetím navrhovaného řešení; může se jednat např. o zajištění občanské vybavenosti, zvýšení dostupnosti bydlení nebo ekonomický přínos daného záměru, který může být dán např. vytvořením nových pracovních míst a případně nabídkou pro zaměstnání pracovníků specializovaných oborů a který se posuzuje též z hlediska smyslu, účelu a hospodárnosti záměru, jeho návaznosti na okolí apod. Významnou roli v posouzení přínosů konkrétního záměru může hrát i vyjádření zájmu o záměr ze strany samosprávy dotčených obcí. Vyšší intenzitu těchto přínosů lze spatřovat např. v případě záměrů s takzvaně vyšší přidanou hodnotou. V obecné rovině lze jako typový příklad záměrů s potenciálem takzvaně vyšší přidané hodnoty uvést např. veřejnou technickou a dopravní infrastrukturu a též technologická centra ve smyslu výzkumu, vývoje, testování, správy dat či pokročilé výroby (např. polovodičů) a podobně. V odůvodněném případě lze ale shledat vyšší přidanou hodnotu též i u typově jiných záměrů majících významný potenciál pozitivních přínosů v kontextu podmínek území (např. občanské vybavenosti, rozvoje bydlení v území či konvenčních průmyslových a výrobních staveb).
- Veřejnou prospěšností vždy záměry představující veřejně prospěšnou stavbu či zařízení, které jsou definovány stavebním zákonem. Vedle toho mohou být veřejné prospěšné i další záměry nesplňující definici veřejně prospěšné stavby či zařízení podle stavebního zákona, které přispívají k dosahování obecného blaha či naplňování vládních anebo regionálních strategií (např. zařízení sociálních služeb nebo mateřská škola). V odůvodněných případech je možné za veřejně prospěšný

záměr považovat i průmyslová a logistická centra významně přispívající např. k rozvoji regionu či snižování nezaměstnanosti.

- Rozsahem identifikovaná plocha zemědělské půdy, jíž se navrhované odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu týká.
- Umístěním prostorové vymezení navrhovaného záměru. ZOZPF v § 4 odst. 1 preferuje umísťování záměru na plochách a koridorech vymezených pro nezemědělské využití v ÚPD, či dále navazujících na zastavěné území. Pro posuzování vhodnosti prostorového vymezení navrhovaného záměru lze dále považovat za relevantní okolnost vymezování záměru v rámci strategické průmyslové zóny (např. plochy strategických podnikatelských parků²) nebo blízkost významného dopravního napojení apod.
- Případnou nepřemístitelností záměru se rozumí záměry, které kvůli specifické charakteristice základních podmínek nelze realizovat jinde. Jedná se o záměry, které mají návaznost na specifické fyzicky geografické podmínky v území, tj. o záměry těžby a o tzv. zvláštní zásahy do zemské kůry, které jsou zpravidla vázány na existenci ložiska nerostů a na konkrétní vlastnosti horninového prostředí). Splnění tohoto kritéria se tak může hodnotit pouze u těchto záměrů.

6. § 4 odst. 3 až 5 – výjimky ze zvláštního režimu ochrany půdy I. a II. třídy ochrany

1.6 a) § 4 odst. 3 – výrazně převažující veřejný zájem, věta druhá

Posouzení existence výrazně převažujícího jiného veřejného zájmu podle § 4 odst. 3 věty první ZOZPF není vyžadováno v případech, kdy se při změně ÚPD nemění způsob využití plochy v ÚPD již vymezené. V těchto plochách již v minulosti došlo k prověření podle § 4 odst. 3 věty první, není tedy vyžadováno opětovné posuzování.

Změnou způsobu využití plochy v ÚPD nejsou změny prostorové regulace a změny pouze formálního charakteru. Změnou způsobu využití plochy v ÚPD mohou být obsahově významné změny s reálnými dopady na ZPF, jde o změny způsobu využití ploch ve smyslu § 14 až 33 vyhlášky č. 157/2024 Sb. V případě obsahově méně významných změn přípustného,

² Příloha č. 3 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury

nepřípustného nebo podmíněně přípustného využití ploch je nezbytné podrobněji zkoumat věcnou podstatu změny a v případech hraničních šetřit práva nabytá v dobré víře a tyto hraniční případy posuzovat tak, že se nejedná o změnu způsobu využití plochy v ÚPD.

Odůvodnění:

Při posuzování změny určení plochy v ÚPD, která se nachází na půdě zařazené do I. nebo II. třídy ochrany, je nutno podle § 4 odst. 3 věty první ZOZPF prokázat jiný veřejný zájem na vymezení řešené plochy, který výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně ZPF. Výjimku obsaženou v § 4 odst. 3 větě druhé ZOZPF lze uplatnit pouze v případě, že nedochází ke změně způsobu využití plochy vymezené v ÚPD.

Smyslem § 4 odst. 3 věty druhé ZOZPF je vyloučit prokazování existence výrazně převažujícího veřejného zájmu v procesu změny ÚPD ve vztahu k plochám, jejichž způsob využití se navrženou změnou nemění. Proto je při aplikaci věty druhé § 4 odst. 3 vždy nezbytné vycházet ze smyslu ustanovení („neprověřovat již prověřené“) v kontextu se zvoleným vymezením způsobu využití v měněné ÚPD. Pokud dochází ke změně způsobu využití plochy, pak nelze rezignovat na posouzení, zda jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany ZPF, jak je požadováno ve větě první § 4 odst. 3 ZOZPF.

Změnou způsobu využití plochy v ÚPD nejsou (a posouzení podle § 4 odst. 3 věty první tedy nevyžadují):

- Změny pouze formálního charakteru (např. změna názvu nebo kódu plochy, popř. její barvy),
- Pouhý převod územního plánu do tzv. jednotného standardu bez obsahových změn,
- Změny prostorové regulace (např. změna maximální výšky zástavby v dané ploše, změna koeficientu zastavěné plochy, změna koeficientu zeleně).

Změnou způsobu využití plochy v ÚPD jsou (a posouzení podle § 4 odst. 3 věty první tedy vyžadují):

- Změny způsobu využití ploch ve smyslu § 14 až 33 vyhlášky č. 157/2024 Sb., popř. ve smyslu § 4 až 19 vyhlášky č. 501/2006 Sb. (tj. například změna z plochy bydlení hromadného na plochu bydlení individuálního, popř. z plochy bydlení na plochu rekreace apod.),
- Obsahově významné změny stanovení hlavního, přípustného, nepřípustného nebo podmíněně přípustného využití ploch ve smyslu § 80 odst. 2 písm. f) stavebního zákona s reálnými dopady na ZPF, a to i při zachování jednoho ze způsobů využití podle vyhlášky č. 157/2024 Sb. (např. plocha bydlení hromadného).

Rozhodující je tedy vždy vlastní obsah změny, přičemž nahlížet je nezbytné až do detailu stanovení hlavního, přípustného, nepřípustného a podmíněně přípustného využití ploch v ÚPD. V hraničních případech je třeba vzít v úvahu následující:

- Názvy ploch a koridorů v ÚPD musí korespondovat s jejich věcným obsahem. Pokud to tak není, pak je nutné posuzovat územní plán materiálně (podle skutečného obsahu) a zhodnotit, zda se jedná o obsahově významnou změnu způsobu využití, která v souladu s výše uvedeným vyžaduje posouzení podle § 4 odst. 3 věty první ZOZPF (např. pokud by šlo o to, že v ploše rekreace by mělo být nově doplněno také využití této plochy pro bydlení, jednalo by se z hlediska ochrany ZPF o změnu plochy rekreace na plochu bydlení).
- U obsahově méně závažných změn způsobu využití ploch, kde dochází pouze k dílčím změnám ve vymezení využití ploch, které nemají zásadní vliv na skutečnost, že plocha je nadále určena k jinému než zemědělskému účelu z důvodu výrazně převažujícího veřejného zájmu, lze vyjít z toho, že se nejedná o změnu způsobu využití plochy v ÚPD z pohledu ochrany ZPF a posouzení podle § 4 odst. 3 věty první se tedy nepožaduje (např. doplnění možnosti využití plochy o možnost umístění polyfunkční haly v případě plochy výroby a skladování, nebo doplnění možnosti využití plochy o výstavbu malého komerčního zařízení či zařízení zdravotnické péče v ploše pro bydlení jako doplňkové funkce k hlavnímu účelu bydlení, přičemž toto doplnění je činěno za účelem posílení sociálního zázemí v dané oblasti pro podporu bydlení).
- V případech, kdy není jasné, k čemu se přiklonit, je nezbytné šetřit práva nabytá v dobré víře a hraniční případy posuzovat tak, že se nejedná o změnu způsobu využití plochy v ÚPD a posouzení podle § 4 odst. 3 věty první se tedy nepožaduje.

1.7 b) § 4 odst. 4 – sklady a obchody (vč. přechodných ustanovení)

ZOZPF obecně vylučuje souhlas s odnětím nejkvalitnější půdy I. a II. třídy ochrany pro záměry pro obchod a skladování v plošném rozsahu větším než 1 ha. Přechodná ustanovení k zákonu č. 183/2023 Sb. dále stanoví specifický odchylný režim, kdy lze ve stanovených případech po přechodnou dobu souhlas s odnětím půdy nadále udělit.

Odůvodnění:

Ustanovení § 4 odst. 4 ZOZPF směřuje k vyšší ochraně nejkvalitnější zemědělské půdy zařazené do I. či II. třídy ochrany. Stanoví přísnější režim ochrany oproti režimu upravenému v § 4 odst. 3 ZOZPF v tom smyslu, že pro vyjmenované záměry zcela zakazuje využití této nejkvalitnější půdy. V případě zemědělské půdy zařazené do III., IV. nebo V. třídy ochrany se toto ustanovení neuplatní.

Součástí řešení jsou dále uvedená přechodná ustanovení, jejichž smyslem je zmírnit dopady nástupu nové právní úpravy, kdy se zákaz uvedený v § 4 odst. 4 ZOZPF po přechodnou dobu (resp. ve stanovených případech) neuplatní, tj. dosáhnout koncepční změny ochrany nejkvalitnější půdy, ale zároveň se vyvarovat neúměrně intenzivním dopadům na hospodářský sektor.

V první řadě je v § 4 odst. 4 ZOZPF stanoven zákaz odnětí zemědělské půdy I. nebo II. třídy ochrany pro záměry pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha. Zákaz uvedený v § 4 odst. 4 ZOZPF se však na základě přechodných ustanovení k zákonu č. 183/2023 Sb. v některých případech neuplatní:

- Do 1. ledna 2035 lze odejmout zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany ze ZPF pro záměr pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha:
 - pokud je tento záměr umístěn na ploše, která je podle ÚPD platné ke dni 1. ledna 2025 zastavitelnou plochou; nebo
 - je-li tento záměr umístěn na ploše, která má podle rozhodnutí zastupitelstva o pořízení změny nebo aktualizace ÚPD a o jejím obsahu vydaného přede dnem 1. ledna 2025 navržen způsob využití umožňující povolení záměru pro obchod nebo skladování v souladu s ÚPD.
- Odejmout zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany ze ZPF pro záměr pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha lze i v případě, rozhodne-li zastupitelstvo do 1. ledna 2026 o pořízení změny nebo aktualizace ÚPD, jejímž obsahem bude změna územní rezervy na zastavitelnou plochu, a bude-li současně záměr pro obchod nebo skladování umístěn na takto vymezené ploše.

Relevantní souhlas s odnětím, resp. jednotné environmentální stanovisko, musí být do 1. 1. 2035 „zkonzumováno“ v rozhodnutí podle jiného právního předpisu, jinak pozbývá platnosti.

Aplikací poslední a předposlední věty bodu 4 přechodných ustanovení zákona č. 183/2024 Sb. není dotčen § 5 odst. 2 ZOZPF. K rozvojovým plochám vymezeným způsobem podle bodu 4 přechodných ustanovení se v režimu § 5 odst. 2 ZOZPF nadále vyjadřuje příslušný orgán ZPF. V této souvislosti je třeba uvést, že i po nabytí účinnosti § 4 odst. 4 ZOZPF od 1. 1. 2025 bude nadále možné udělit souhlas k rozvojové ploše např. výroby a skladování o rozloze větší než 1 ha, která se zcela či alespoň částečně nachází na nejkvalitnější půdě I. a II. třídy ochrany dle kódu

BPEJ. V případě návrhu rozvojové plochy na nejkvalitnější zemědělské půdě I. a II. třídy ochrany podle kódu BPEJ, která svým funkčním využitím umožňuje realizaci regulovaných záměrů podle § 4 odst. 4 ZOZPF, lze doporučit, aby dotčený orgán v případě kladného stanoviska k zařazení takové plochy do ÚPD zároveň uvedl informaci o nemožnosti budoucího souhlasu s odnětím této půdy pro specifikované záměry.

1.8 c) § 4 odst. 4 – konvenční FVE (vč. přechodných ustanovení)

ZOZPF obecně vylučuje souhlas s odnětím nejkvalitnější půdy I. a II. třídy ochrany pro záměry konvenční fotovoltaické výroby elektřiny. Pro danou problematiku je dále významné přechodné ustanovení, které upravuje možnost provést změnu dřívějšího souhlasu s dočasným odnětím půdy již provozované fotovoltaické výroby elektřiny, a to v rozsahu prodloužení doby, na kterou je zemědělská půda dočasně odňata, a v části týkající se plánu rekultivace.

Odůvodnění:

Ve vztahu k zákazu odnětí zemědělské půdy I. nebo II. třídy ochrany pro záměry tzv. „konvenční“ fotovoltaické výroby elektřiny (tj. nikoli agrovoltaické výroby elektřiny) stanovují přechodná ustanovení zákona č. 183/2023 Sb. specifický režim ve vztahu ke změnám již vydaných souhlasů s dočasným odnětím této nejkvalitnější půdy pro tyto záměry. Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 183/2024 Sb., „Smyslem tohoto přechodného ustanovení je umožnit existenci již realizovaných konvenčních FVE provozovaných ke dni účinnosti tohoto zákona na zemědělské půdě I. a II. třídy ochrany v případě, že uplyne doba, pro kterou bylo povoleno dočasné odnětí před ukončením provozu této elektrárny (resp. elektrárna bude nadále schopná provozu).“

1.9 d) § 4 odst. 5 – výjimky pro záměry podle zákona č. 416/2009 Sb. ad.

Prokazování jiného výrazně převažujícího veřejného zájmu podle § 4 odst. 3 ZOZPF se neuplatní v případě transformačních a zastavitelných ploch vymezovaných v ÚPD určených pro umístění strategické investiční stavby ve smyslu zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury“, dříve označovaný jako tzv. liniový zákon).

Zákaz odnětí nejkvalitnější půdy I. a II. třídy ochrany pro záměry obchodu nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha nebo pro záměry konvenčních fotovoltaických elektráren se dále neuplatní v případě záměru podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury a

záměru, který slouží převážně uživatelům veřejné dopravní infrastruktury a navazuje na ni.

Odůvodnění:

Ustanovení § 4 odst. 5 ZOZPF dále specifikuje obecné limity aplikace odstavce 3, tj. požadavku na prokazování jiného veřejného zájmu, který musí nad veřejným zájmem na ochraně ZPF výrazně převážet, a dále odstavce 4, tj. zákazu odnětí nejkvalitnější půdy pro vyjmenované záměry.

Co se týče výjimky z aplikace odstavce 3, ta je navázána na vymezování transformačních a zastavitelných ploch v ÚPD určených pro umístění tzv. strategických investičních staveb. Strategické investiční stavby definuje řada parametrů upravených v zákoně o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, které musí být splněny kumulativně. Jedná se o následující parametry:

- stavba pro výrobu a skladování;
- umístěvaná v zastavitelných nebo transformačních plochách o rozloze nejméně 45 ha vymezených k tomuto účelu v územním rozvojovém plánu nebo v zásadách územního rozvoje;
- uvedená v příloze č. 3 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury a stavby s touto stavbou související.

Výjimka z aplikace odstavce 4 je navázána na záměry podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury a dále záměry, který slouží převážně uživatelům veřejné dopravní infrastruktury a navazují na ni.

Co se týče záměrů podle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, tak ty jsou definovány v § 1 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury jako stavby dopravní, vodní, energetické a těžební infrastruktury, infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého, infrastruktury elektronických komunikací a strategické investiční stavby a stavby s těmito stavbami související. Pokud tedy záměr pro obchod nebo skladování o rozsahu větším než 1 ha nebo záměr energetického zařízení pro přeměnu energie slunečního zařízení na elektřinu zároveň naplní některou z definic § 1 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, neuplatní se u něj zákaz odnětí půdy ze ZPF na půdách I. a II. třídy ochrany stanovený v § 4 odst. 4 ZOZPF.

Záměry sloužící převážně uživatelům veřejné dopravní infrastruktury a navazující na ni představují pojem ZOZPF, který bude nutno vykládat v praxi individuálně, přičemž svou charakteristikou budou tyto podmínky naplňovat zejména čerpací stanice, překladiště u dráhy a zařízení zajišťující provoz a údržbu v blízkosti velkých dopravních staveb.

Pro lepší orientaci v příslušných ustanoveních ZOZPF uvádíme několik dílčích příkladů o možnostech odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu:

Popis záměru	Datum odejmutí půdy ze ZPF	Příkladný rozsah odnímané půdy ze ZPF	Bonita půdy	Možnost odejmutí půdy ze ZPF
Záměr pro obchod nebo skladování, přičemž tento záměr je umístován na ploše, která je podle ÚPD platné ke dni 1. 1. 2025 zastavitelnou plochou.	Do 1. 1. 2035	15 ha	I. a II. třída	ANO
Záměr energetického zařízení pro přeměnu energie slunečního záření na elektřinu s výjimkou záměrů podle § 8a ZOZPF.	Od 1. 1. 2025	0,5 ha	I. a II. třída	NE
Záměr pro obchod nebo skladování, přičemž tento záměr je umístován na ploše, která je podle ÚPD ke dni 1. 1. 2026 zastavitelnou plochou, přičemž změna plochy na	1. 1. 2027	20 ha	Kombinace II. a III. třídy	NE

plochu zastavitelnou v rámci ÚPD proběhla v průběhu roku 2025.				
Záměr představuje strategicky významnou stavbu dle zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury (může jít i o energetické zařízení pro přeměnu energie slunečního záření na elektřinu o výkonu 1 MW a více).	1. 1. 2025	35 ha	I. a II. třída	ANO

7. § 4 odst. 6 ZOZPF – opatření pro zadržení vody v krajině

Povinnost navrhnout opatření pro zadržení vody v krajině se uplatní při povolování záměru, přičemž návrh opatření představuje nedílnou součást dokumentace žádosti o odnětí zemědělské půdy ze ZPF.

Odůvodnění:

Ustanovení § 4 odst. 6 ZOZPF stanoví, že: „Při odejmutí zemědělské půdy musí být zohledněna a provedena vhodná opatření pro naplnění veřejného zájmu na zadržení vody v krajině.“ Tuto právní úpravu doplňuje ustanovení § 9 odst. 6 ZOZPF, které v písmeni l) zmiňuje též plán opatření pro zadržení vody v krajině. Z dikce § 4 odst. 6 ZOZPF (použití slova „odejmutí“) plyne, že se toto ustanovení aplikuje pouze při posuzování žádosti o odnětí zemědělské půdy ze ZPF.

ZOZPF sám o sobě nestanovuje parametry opatření na zadržení vody v krajině. V obecné rovině však lze vnímat určitý tematický překryv § 4 odst. 6 ZOZPF, § 5 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů a § 8 odst. 1 vyhlášky č. 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu, neboť principiálně řeší

obdobnou problematiku, tj. efektivní nakládání s vodou v krajině. V praxi tak bude opatření na zadržení vody v krajině navrženo obdobně k tomu, jak jsou navrhována opatření k omezení odtoku srážkových vod dle ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 254/2001 Sb.; rovněž bude možné využít biotechnická opatření (např. průleh, příkop, vegetační střechy či zasakovací pás a další) či technická opatření (např. trubní retence, malé vodní nádrže, nádrže na zachyt dešťové vody a podobně). Volba adekvátních opatření na zadržení vody v krajině však zůstává na žadateli.

V dané problematice lze považovat za zvláště vhodná i přírodě blízká opatření na zadržení vody. Z katalogu přírodě blízkých opatření na zadržení vody v krajině³ lze jako nejrelevantnější pro řešené téma uvést zejména biotechnická opatření (kapitola 3), malé vodní nádrže (kapitola 4) či instrumenty pro hospodaření s dešťovou vodou (kapitola 8).

8. Kontinuita

1.10a) Kontinuita územního plánování a aktivní přístup dotčených orgánů

Při aplikaci § 5 ZOZPF musí orgány ochrany ZPF dbát na uplatnění principu kontinuity územního plánování, podle kterého by změny územně plánovacích dokumentací (ÚPD) měly v zájmu právní jistoty a legitimního očekávání navazovat na předchozí ÚPD. Přitom však současně nemohou odhlížet od protichůdného principu dynamiky územního plánování, podle kterého musí územní plánování reagovat i na aktuální potřeby změn v území.

V souvislosti s uplatněním principu kontinuity územního plánování je nezbytný aktivní přístup dotčených orgánů. Případné problémy v ÚPD vyžadující její změnu je nezbytné řešit proaktivně a včas.

Odůvodnění:

Princip kontinuity územního plánování je projevem zásady právní jistoty. Změny ÚPD nelze provádět nahodile, nová ÚPD nebo změna stávající ÚPD by měla navazovat na předcházející ÚPD a vycházet z ní. Na druhou stranu nelze odhlížet od smyslu územního plánování, které nezbytně musí reagovat na potřeby změn v území. To ostatně vyjadřuje i povinnost periodického vyhodnocování uplatňování ÚPD, v jejímž rámci se prověřuje mimo jiné potřeba pořízení změny ÚPD nebo nové ÚPD. Proti principu kontinuity územního plánování tak stojí princip dynamiky územního plánování.

³ Blíže na webu https://www.suchovkrajine.cz/sites/default/files/vystup/p1_katalog_opatreni_0.pdf.

Na výše uvedené upozorňuje NSS mj. v rozsudku ze dne 2. 11. 2022, č.j. 10 As 175/2022 – 87: „Krajský soud především správně vyšel z judikatury, ze které plyne, že **územní plánování nemůže být činností zcela nahodilou, nepředvídatelnou a svévolnou**. Je proto žádoucí, aby se pořizovatel územního plánu snažil respektovat územní plány předchozí. **V zájmu právní jistoty a legitimního očekávání je tedy třeba respektovat kontinuitu územního plánování. Požadavek na kontinuitu však není absolutní, zejména nesmí znemožnit revizi existujícího stavu. Nelze totiž přehlížet též protichůdný princip dynamiky územního plánování, jenž požaduje reagovat na aktuální podněty a potřeby**. Opačný přístup by znamenal vyprázdňení práva obce regulovat rozvoj zástavby na svém území.“

V rozsudku ze dne 27. 1. 2011 č. j. 7 Ao 7/2010 – 133 pak Nejvyšší správní soud uvádí, že „přikládá shodně s odpůrcem zásadní význam kontinuitě územního plánování, principům právní jistoty a legitimního očekávání. **Zároveň však nelze znemožnit revizi existujícího stavu, která je vyvolána novou právní úpravou.**“

Záležitosti, které byly vyřešeny a projednány při pořizování nadřazené ÚPD, nemohou být podle § 2 odst. 2 a 3 stavebního zákona znova předmětem řešení v navazující ÚPD nebo v navazujících povolovacích procesech. Proto je nezbytná adekvátní **aktivita dotčených orgánů** již v procesech územního plánování. Pokud jsou v ÚPD známy problematické rozvojové plochy (tj. situace, kdy dřívější řešení již neodpovídá aktuálním podmínkám z důvodu změn nastalých po přijetí tohoto dokumentu), měly by dotčené orgány identifikovat nevhodnost stávajícího řešení a navrhnout jeho revizi – buď prostřednictvím zprávy o uplatňování ÚPD, nebo formou podnětu na změnu ÚPD.

1.11b) Kontinuita stanovisek a závazných stanovisek

Právní úprava zásady kontinuity podkladových správních úkonů dotčených orgánů upravená v § 2 a § 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, se plně vztahuje také na určování půdy k nezemědělským účelům v ÚPD a na odnímání zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu. Podle zásady kontinuity jsou dotčené orgány vázány svým předchozím stanoviskem, vyjádřením nebo závazným stanoviskem vydaným jako podklad pro úkony podle stavebního zákona, a to jak ve fázi územního plánování, tak ve fázi povolování záměrů. Stavební zákon upravuje podmínky, za kterých se tato zásada neuplatní, přičemž případná diskontinuita se o tyto podmínky musí opírat a musí být řádně odůvodněna.

Odůvodnění:

Právní úprava zásady kontinuity stanovisek, závazných stanovisek a vyjádření dotčených orgánů ve stavebním zákoně navazuje na předcházející právní úpravu

v zákoně č. 183/2006 Sb. Jedná se o obecnou zásadu, která se vztahuje na vyjádření, stanoviska a závazná stanoviska dotčených orgánů ve vztahu k řízením a postupům podle stavebního zákona. Proto je relevantní také ve vztahu k orgánům ochrany zemědělského půdního fondu, konkrétně k jejich činnosti navázané na řízení a postupy podle stavebního zákona. **Princip kontinuity správních úkonů nelze vnímat izolovaně od principu kontinuity územního plánování.**

Zásada kontinuity stanovisek, závazných stanovisek a vyjádření dotčených orgánů je projevem zásady předvídatelnosti dotčených orgánů a jejím smyslem je ochrana právní jistoty a legitimního očekávání adresátů veřejné správy. Podle § 2 odst. 1 stavebního zákona platí, že dotčené orgány jsou vázány svým předchozím stanoviskem, vyjádřením nebo závazným stanoviskem vydaným jako podklad pro úkony podle stavebního zákona. To platí jak ve fázi územního plánování, tak ve fázi povolování záměrů, případně jejich užívání a odstraňování.

Stavební zákon v § 3 upravuje **podmínky, za kterých se zásada kontinuity neuplatní**, tedy za kterých se dotčený orgán může odchýlit od svého předcházejícího stanoviska, závazného stanoviska nebo vyjádření:

- na základě a v rozsahu nově zjištěných skutečností, které nemohly být zjištěny dříve; pokud se jimi změnily podmínky, za kterých bylo stanovisko, vyjádření nebo závazné stanovisko vydáno, a to jen v rozsahu změny podmínek,
- na základě změny právních předpisů; pokud se jimi změnily podmínky, za kterých bylo stanovisko, vyjádření nebo závazné stanovisko vydáno, a to jen v rozsahu změny podmínek,
- pokud původní stanovisko, vyjádření nebo závazné stanovisko bylo vydáno na základě údajů nepravdivých, neúplných nebo zkreslených,
- ve vztahu k fázi územního plánování pak nové stanovisko k ÚPD může dotčený orgán uplatnit také na základě skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořizované ÚPD, nebo na základě výsledku řešení rozporů.

Zásada kontinuity stanovisek, závazných stanovisek a vyjádření (neboli zásada vázanosti správního orgánu svým předcházejícím správním úkonem) se uplatňuje v celé řadě situací, pro ilustraci jsou uvedeny ty, se kterými se orgán ochrany ZPF může ve své praxi obvykle setkat:

- při odnímání půdy se zásada kontinuity uplatňuje ve vztahu ke stanovisku k územnímu plánu
- při řízení o prodloužení platnosti povolení záměru se uplatňuje ve vztahu k souhlasu k odnětí vydanému k povolení, jehož platnost je prodlužována
- při řešení změny správního úkonu (souhlasu k odnětí) event. při vydávání nového správního úkonu

V případě postupu podle § 3 stavebního zákona je nezbytné vypořádat se argumentačně s předchozím stanoviskem, závazným stanoviskem, popř. vyjádřením uplatněným v téže věci. Vždy je nutno specifikovat, jak se daná změna týká posuzované věci (posuzovaného záměru, území, ve kterém se nachází, aplikovatelných zákonných ustanovení apod.). Zásada kontinuity a zákonné důvody pro její prolomení stanovené v § 3 stavebního zákona představují zákonné meze pro vydání nového správního úkonu.

Soudní judikatura k této zásadě je velmi bohatá. Především se týká možnosti odchýlení se od stanoviska dotčeného orgánu vydaného pro účely ÚPD ve fázi povolování staveb.

Ke kontinuitě závazných stanovisek judikatura (č.j. 7 As 75/2022-52) uvádí, že *„dotčené orgány mohou měnit předcházející stanoviska a závazná stanoviska pouze v případě, že se změnily podmínky nebo poměry v předmětném území. To klade zvýšené požadavky na dotčené orgány, které musí věnovat pozornost každému záměru již od počátku a ne až v závěrečných fázích povolovacích procesů a dodatečně pak přicházet s novými požadavky, kterými by se vlastně neustále celý proces vracel zpět.“*⁴ Zásada kontinuity, resp. právní úprava, která umožňuje její porušení, klade značné nároky na odůvodnění, prokázání důvodů, které ospravedlňují diskontinuitu, a to i z důvodu předvídatelnosti pro dotčené osoby. Rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2023, sp.zn. 2 As 67/2022 v daném kontextu upozorňuje, že *„Dotčené osoby musí mít možnost spolehnout se na určitou stálost územně plánovací dokumentace, respektive kontinuitu jejího vývoje. Má-li dojít ke změně funkčního určení ploch, musí být podložena dostatečně závažnými důvody, opírajícími se buď o relevantní změnu okolností, nebo o to, že původní řešení je věcně nesprávné a vede k závažné kolizi s veřejným zájmem (viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 9 As 171/2018-50).“*

Rozsudek NSS ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. 6 As 74/2017 k zásadě kontinuity uvádí, že *„zásadní změny podmínek v území jsou hlediskem, které musí stavební úřad brát při prodlužování doby platnosti územních rozhodnutí (resp. stavebních povolení) v úvahu. Právě proto stavební úřad v tomto řízení oslovuje dotčené orgány. Ty by jej měly na základě jeho výzvy upozornit, že určitá změna podmínek je natolik závažná, že jejich původní závazné stanovisko již není aktuální, neboť veřejný zájem, který dotčený orgán chrání, může být zasažen v podstatně větší míře či odlišným způsobem, než tomu bylo v době umístování či povolování stavby.“*

V rozsudku ze dne 10. 1. 2013, sp. zn. 8 As 23/2012, NSS konstatoval, že *„závažná stanoviska však na druhou stranu nelze vždy automaticky přejímat s pouhým konstatováním, že ve věci již bylo pravomocně rozhodnuto nebo že dotčený orgán je vázán předchozím stanoviskem a nemůže se od něj odchýlit. Tato*

argumentace by mohla vést ad absurdum k závěru, že i zastaralá a neaktuální závazná stanoviska vydaná před účinností nového správního řádu by bylo třeba dodržovat i přes zcela odlišnou situaci v území."

„Podle judikatury lze za změnu poměrů považovat jen objektivní skutečnost; bez ní správní orgán nemůže své stanovisko zpřísnit jen proto, že později změnil názor. Pokud se ovšem složky životního prostředí promění, lze vydat taková navazující závazná stanoviska, jejichž závěr se liší od stanoviska původního (rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2013, čj. 2 As 40/2013-32; ze dne 27. 1. 2021, čj. 7 As 222/2019-45, body 30–32; ze dne 29. 6. 2022, čj. 7 As 75/2022-52, bod 20)." viz NSS ze dne 29. 8. 2022, sp.zn. 10 As 287/2020.

Zásada kontinuity územního plánování i závazných stanovisek, stanovisek a vyjádření dotčených orgánů poskytuje ochranu legitimnímu očekávání subjektů dotčených při územním plánování a povolování staveb. **Její uplatňování však musí být proporcionální ve vztahu k zásadě ochrany veřejného zájmu, u kterého plynutím času mohlo dojít ke změně priorit, intenzity ochrany apod.** Územní plánování, ke kterému se váže legitimní očekávání, nezakládá právní nárok na povolení záměru donekonečna; je z povahy věci dynamické.

Pro větší názornost v praxi lze pak v souladu se zákonem rámcově identifikovat čtyři základní typy změn, které mohou odůvodnit změnu postoje orgánu ochrany ZPF, a tedy případnou změnu podkladového aktu (závazného stanoviska, stanoviska, vyjádření apod.):

- **Nově zjištěné skutečnosti, které nemohly být zjištěny dříve a kterými se změnily původní podmínky, v rozsahu těchto podmínek:**
 - Jedná se např. o změny podmínek životního prostředí v řešeném území, přičemž se musí jednat o nově zjištěné skutečnosti, kterými se změnily původní podmínky, na jejichž základě bylo vydáno závazné stanovisko k ÚPD. K těmto změnám může dojít např. prostřednictvím změny stavu životního prostředí (např. identifikované problémy se zhutněním půdy či suchem v posuzovaném území). Coby případné zdroje informací lze využít např.:
 - ortofoto mapy na webu <https://mapy.cz/>⁵ s možností využít funkci „Letecká“, kde je možnost procházet historické záznamy (nejstarší záznam představuje charakteristiku území pro roky 2001-2003). Srovnání mapových datových vrstev z různých let umožňuje objektivní posouzení, zda došlo k významnému vývoji prostorové struktury zemědělské krajiny v území, oproti stavu, kdy byl vysloven souhlas s návrhem řešení do ÚPD;

⁵ V letních měsících dojde ke změně názvu domény na <https://mapy.com>

- veřejně dostupné informační zdroje obsahující relevantní informace pro posuzovaný případ (např. webové aplikace VÚMOP „Půda v číslech“⁶ či „Limity využití půdy“⁷; Informační portál Sucho v krajině⁸; Intersucho⁹; HAMR¹⁰ a podobně).
- Jedná se o přijetí dokumentů strategické povahy na celostátní úrovni^{11,12}, které schválila nebo vzala na vědomí vláda ČR, a které mají relevantní dopad na přístup k posuzování ochrany půdy (Strategie EU pro půdu do roku 2030¹³, Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR¹⁴ či Státní politika životního prostředí¹⁵), a to zejména s akcentem na minimalizaci nezemědělského využití zemědělské půdy. Při konkrétním úkonu však nepostačí pouze odkaz na strategický dokument posilující ochranu půdy – je nebytná konkretizace, tedy jak se daná změna přístupu týká např. změn v posuzovaném území, změn jeho potřeb a priorit.
- Jedná se o přijetí nadřazené ÚPD (např. PÚR či ZÚR) definující požadavky pro rozhodování o změnách v území (k tomu podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2011 č. j. 7 Ao 7/2010–133).
- Nejedná se naopak o skutečnosti, které byly orgánu ochrany ZPF známy ze spisové dokumentace v době vydání stanoviska k ÚPD nebo je měl správní orgán ze své úřední činnosti vědět.
- **Změna právních předpisů, kterými se změnily původní podmínky, v rozsahu těchto podmínek:**
 - V tomto případě se bude jednat především o novely ZOZPF; zmínit lze například zákon č. 41/2015 Sb., který do ZOZPF zavedl zpřísnění ochrany zemědělské půdy (nejkvalitnější půda zařazená do I. či II. třídy ochrany podléhá vyššímu stupni ochrany), zákon č. 183/2024 Sb., který redefinoval zásady plošné ochrany ZPF.
- **Nepravdivé, neúplné nebo zkreslené údaje:**

⁶ <https://statistiky.vumop.cz/?core=account>

⁷ <https://limitypudy.vumop.cz/?core=account>

⁸ <https://www.portalsucha.cz/>

⁹ <https://www.intersucho.cz/cz/?from=2024-12-18&to=2025-01-15¤t=2025-01-05>

¹⁰ <https://hamr.chmi.cz/>

¹¹ Rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2024, č.j. 5 As 10/2013-38

¹² Správní soudnictví, 1996, Mazanec, Michal

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0699>

¹⁴ https://www.mzp.cz/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie

¹⁵ https://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi

- Původní závazné stanovisko bylo vydáno na základě nepravdivých, neúplných nebo zkreslených údajů a orgán ochrany ZPF toto zjistí až po jeho vydání;
- Příkladem může být situace, kdy žadatel nepožádal o vydání souhlasu s odnětím půdy pro cílový záměr (viz kapitola 11), ale pouze pro jeho etapu (tzv. salámová metoda). Může se jednat také o případy, kdy k žádosti byl přiložen nepravdivý, zkreslený podklad, např. pedologický průzkum, souhlas vlastníka pozemku se „zfalšovaným“ podpisem apod.
- **Na základě skutečností vyplývajících z větší podrobnosti pořizované ÚPD, nebo na základě výsledku řešení rozporů.**
 - Např. pokud bylo vydáno kladné stanovisko k určité ploše v zásadách územního rozvoje, neznamena to automaticky, že stejné stanovisko musí být vydáno i v územním plánu. Orgán ochrany ZPF může rozhodnout jinak, pokud územní plán řeší danou plochu podrobněji a objeví se nesoulad.

Lze uzavřít, že souhlas orgánu ochrany ZPF s určitým záměrem, který byl udělen již v rámci územního plánování, nejde v pozdějších fázích realizace záměru bez dalšího pominout. Pro vydání závazného stanoviska s opačným závěrem, než byl uvedený v původním stanovisku, by bylo nezbytné splnit podmínky uvedené v § 3 stavebního zákona, které jsou v bodech popsány výše. Tyto postupy mají taktéž významnou vazbu na kontext legitimního očekávání.

Souhlas s odnětím půdy ze ZPF jako podklad pro rozhodnutí dle stavebního zákona bude zpravidla vydáván jako součást jednotného environmentálního stanoviska. I na jednotné environmentální stanovisko se ale beze zbytku uplatní princip kontinuity obsažený v § 2 a 3 stavebního zákona a závěry uvedené výše.

9. § 5 odst. 2 – ochrana ZPF při územně plánovací činnosti

1.12a) K § 3 vyhlášky č. 271/2019 Sb.

Při vyhodnocení důsledků územního plánu vychází orgán ochrany ZPF z hlavního využití plochy, popř. z přípustného využití plochy, není-li hlavní využití stanoveno. Zdůvodnění navrhovaného řešení musí obsahovat vyhodnocení souladu se zásadami plošné ochrany ZPF uvedenými v § 4 ZOZPF. Orgán ochrany ZPF ve svém stanovisku

může požadovat úpravu navrženého způsobu využití tak, aby bylo v souladu se zásadami plošné ochrany ZPF.

Odůvodnění:

Ustanovení § 3 odst. 1 vyhlášky č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu stanoví, že: „*Předmětem vyhodnocení důsledků územního plánu jsou koridory, zastavitelné plochy, plochy přestavby a plochy změn v krajině; pro vyhodnocení důsledků při pořizování a zpracování územního plánu je rozhodující hlavní využití plochy, a není-li hlavní využití plochy stanoveno, je rozhodující přípustné využití plochy*“. Toto ustanovení tedy stanoví, že vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaného řešení na ZPF je založeno na vyhodnocení dopadů hlavního využití řešené plochy na ZPF (popřípadě přípustného využití, není-li hlavní využití stanoveno).

Ustanovení § 5 odst. 1 ZOZPF stanoví, že: „*Aby ochrana zemědělského půdního fondu byla při územně plánovací činnosti prováděné podle jiných právních předpisů zajištěna, jsou pořizovatelé a projektanti územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů povinni řídit se zásadami této ochrany (§ 4), navrhnout a zdůvodnit takové řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější. Přitom musí vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaného řešení na zemědělský půdní fond, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením*“.

Uvedený požadavek ZOZPF se rovněž promítá do vyhlášky č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu, jejíž § 3 odst. 2 stanoví, že textová část vyhodnocení obsahuje mj. „*zdůvodnění řešení, které je z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů nejvýhodnější podle § 5 odst. 1 zákona*“.

V souladu s výše uvedeným ustanovením ZOZPF je tedy zjevné, že pro účely náležitého vyhodnocení v rámci územně plánovací činnosti je ve zdůvodnění řešení nutné vyhodnotit, zda navrhované řešení v celém svém rozsahu dle § 7 vyhlášky č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu (nikoliv tedy pouze v rámci hlavního využití) respektuje zásady plošné ochrany ZPF, tak jak jsou uvedeny v § 4 ZOZPF.

Orgán ochrany ZPF, který je dle své působnosti příslušný pro uplatnění stanoviska z pohledu ochrany ZPF k ploše řešené v návrhu územního plánu, posoudí na základě vyhodnocení zpracovatele návrhu územního plánu navrhované řešení dle hlavního využití (popřípadě přípustného využití, není-li hlavní využití stanoveno). Pro zajištění naplnění požadavků § 5 ZOZPF příslušný orgán ochrany ZPF dále posoudí, zda je navrhované řešení v celém svém rozsahu v souladu se zásadami plošné ochrany ZPF, tak jak je uvedeno v bodě 3 této metodiky. Dle § 3 odst. 1 vyhlášky č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu je však pro vyhodnocení

důsledků navrhovaného řešení rozhodující hlavní využití plochy, a není-li hlavní využití plochy stanoveno, je rozhodující přípustné využití plochy.

V problematice vyhodnocování navrhovaného řešení je nejprve nutno vzít v potaz, že využití zahrnuté v navrhovaném hlavním, případně přípustném využití není přesně specifikováno ani co do rozsahu, ani co do umístění, neboť konkrétní záměry v době pořizování územního plánu nejsou známy. Tato skutečnost však nemůže být *a priori* důvodem pro nesouhlas orgánu ochrany ZPF s navrženým hlavním, případně přípustným využitím, neboť předmětem územního plánu je vymezení ploch a koridorů a nastavení podmínek pro jejich využití, nikoliv umisťování konkrétních záměrů.

Orgán ochrany ZPF ve svém stanovisku může, pro zajištění řádné ochrany ZPF, požadovat úpravu navrženého způsobu využití, a to opět na základě požadavku, který musí být odůvodněn ve vztahu k řešené ploše. V rámci toho musí dojít ke stanovení podmínek, při kterých je nutno vycházet z ustanovení § 4 ZOZPF. Jako podmínku nelze použít pouhý odkaz na zákon, respektive informaci, že podmíněně přípustné využití musí být v souladu se zásadami plošné ochrany ZPF. Příslušný orgán ochrany ZPF tedy do podmínek podmíněně přípustného využití stanoví věcné podmínky, ale v obecné rovině (např. vyloučení umisťování záměrů na půdách nejvyšší kvality (I. a II. třída ochrany), vyloučení zřízení vodních ploch nad určitou výměru apod.).

V případě, že orgán ochrany ZPF dospěje k závěru, že navrhované přípustné využití je neslučitelné s hlavním využitím, bude ve svém stanovisku dle § 5 odst. 2 ZOZPF požadovat, aby došlo k vyloučení takového přípustného využití ze stanovených podmínek pro využití ploch s rozdílným způsobem využití, takový požadavek ovšem musí být odůvodněn nikoliv v obecné rovině, ale ve vztahu ke konkrétní řešené ploše.

Jako nežádoucí přípustné využití u ploch zemědělských lze označit záměry vyžadující plošné zábory ZPF, které jsou v nesouladu s hlavním využitím (např. zalesnění). Toto lze případně řešit jako podmíněně přípustné využití (např. bude procentuálně omezeno a umožněno jen jako protierozní opatření apod.).

Stavby, zařízení a opatření stanovené v § 122 odst. 1 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona jsou přípustné, tj. lze je v nezastavěném území umisťovat v případech, pokud je ÚPD výslovně nevylučuje. Pokud mají být některé stavby, zařízení a opatření uvedené v § 122 odst. 1 stavebního zákona vyloučené, je třeba je výslovně uvést.

10. § 7 odst. 2 ZOZPF – alternativy umístění

V případech, kdy je záměr umisťován v nezastavěném území, tedy mimo plochy a koridory k tomu vymezené územně plánovací dokumentací, je nutné vypracovávat alternativy jeho umístění, neboť se jedná o území,

které dosud nebylo řešeno v rámci procesu pořizování územně plánovací dokumentace.

Odůvodnění:

Podle § 7 odst. 2 ZOZPF je nutno vypracovávat alternativy umístění záměru v případech, kdy je umístován mimo plochy a koridory k tomu vymezené ÚPD. Z toho vyplývá, že pokud je záměr umístován v plochách k tomu vymezených v ÚPD, již není tyto alternativy nutné vypracovávat.

Smyslem ustanovení § 7 odst. 2 ZOZPF je, aby se nezatěžoval jak investor opětovným vypracováním alternativ v dokumentaci pro rozhodnutí o povolení záměru, tak orgán ochrany ZPF posuzováním něčeho, co již bylo vypracováno, posouzeno a rozhodnuto v procesu územního plánování. V případě záměrů umístovaných v nezastavěném území podle § 122 odst. 1 stavebního zákona (tj. mimo plochy a koridory k tomu vymezené v ÚPD) se nejedná o případ, kdy k takovému posouzení již došlo. Proto je v těchto případech nezbytné vypracování alternativ podle § 7 odst. 2 ZOZPF.

11. § 9 odst. 1 ZOZPF – cílový záměr

Pojmem „cílový záměr“, obsažený v § 9 odst. 1 ZOZPF, se rozumí posouzení záměru komplexně, ve všech relevantních souvislostech. Cílový záměr je dán převažujícím – hlavním účelem záměru.

Odůvodnění:

S ohledem na smysl a účel ZOZPF a důvodovou zprávu k zákonu č. 41/2015 Sb., který daný pojem do ZOZPF zavedl, je třeba pojem „cílový záměr“ vykládat obdobným způsobem, jakým se tradičně vykládá § 11 odst. 2 vyhlášky č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu, tj. jako záměr a jeho související akce. Z § 11 odst. 2 vyhlášky č. 271/2019 Sb. plyne požadavek, aby záměr, pro který je žádáno o odnětí ze ZPF, byl orgánem ochrany ZPF posuzován v celé své komplexnosti, což má vyloučit případné pokusy o zastírání skutečného rozsahu záměru a pokusy o aplikaci „salámové metody“. Tu Nejvyšší správní soud opakovaně označil jako nežádoucí, jak dokumentují rozhodnutí NSS č.j. 1 As 47/2012–38, č.j. 9 As 88/2008–301 nebo č.j. 3 As 62/2019–101. Význam vymezení cílového záměru se týká především etapovitě realizovaných záměrů.

Tolik obecný přístup; v praxi si lze představit níže uvedené různé situace, ve kterých se pojem „cílový záměr“ aplikuje:

1) Stavba hlavní a vedlejší: Jedná se o situaci, kdy má vzniknout např. areál (tj. jako stavba nebo soubor staveb) pro výrobu určitého zboží, který kromě samotné výrobní haly (stavba hlavní) předpokládá též vznik skladu, dopravní přípojky či parkoviště (stavby vedlejší). V tomto modelovém příkladu se musí celý areál posuzovat jako celek, a to již ve fázi posuzování vlivů na životní prostředí, přičemž se na takovéto případy plně uplatní ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, která brojí proti „salámové metodě“.

2) Stavby budované na etapy: Někdy se u plošně rozsáhlých záměrů (jedná se klasicky o liniové stavby, ale i o logistické parky aj.) postupuje způsobem, že se vydá jeden souhlas pro celý záměr, nicméně tento záměr se rozdělí na etapy (zvláště v případě výstavby více staveb nebo souboru staveb), přičemž pro každou etapu je vyčíslena velikost skřívky i orientační výše odvodů. Tento postup ZOZPF předvídá v § 9 odst. 8 písm. e) a dále pak § 11 odst. 2. I v takovém případě je cílovým záměrem celý záměr, pro který se vydává souhlas s odnětím, nikoliv jednotlivé etapizované úseky.

3) Výstavba rodinných domů: Velmi specifickou situaci představuje výstavba rodinných domů. V ideálním případě by se zde mělo k vymezení cílového záměru přistupovat stejně jako v případě scénáře 1), tj. vydat jeden souhlas s odnětím pro budoucí rodinné domy a dopravní a technickou infrastrukturu, neboť toto tvoří jeden funkční celek.

V souladu s tímto přístupem by však v případě, kdy by žadatel požádal o odnětí pouze pro technickou a dopravní infrastrukturu, nebylo možné argumentovat budoucí výstavbou rodinného bydlení, protože v takovém případě by žadatel o souhlas určil jako cílový záměr dopravní a technickou infrastrukturu, a ta by jako taková musela v procesu posuzování dle § 4 ZOZPF samostatně obstát.

Nicméně lze si představit situace, kdy z objektivních důvodů není možné podle tohoto schématu postupovat, např. v případech velkých developerských projektů, kdy subjekt realizující zasíťování pozemků a subjekt realizující výstavbu rodinných domů jsou odlišné osoby. Z praxe jsou známy případy, kdy obec nebo žadatel nechá zasíťovat pozemky proto, aby přilákali nové obyvatele, kteří si, mnohdy s odstupem několika let, na daných pozemcích postaví své rodinné domy.

Žadatel (ani subjekt realizující výstavbu infrastruktury) však v takovém případě mnohdy nedisponuje dokumentací, která by byla způsobilá představovat podklad pro odnětí plochy rodinných domů ze ZPF, neboť v dané fázi nemá jasnou představu o podobě budoucích rodinných domů.

Nelze vydat souhlas s odnětím i pro plochy budoucích rodinných domů, které podaná žádost o odnětí pro infrastrukturu nezahrnuje a ke kterým neexistuje odpovídající dokumentace, neboť je třeba respektovat zásadu materiální pravdy dle § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. V tomto případě by se tak plochy pro výstavbu rodinných domů mohly odejmout až v okamžiku, kdy bude existovat podrobná stavební dokumentace pro objekty výstavby. V uvedených podmínkách je tedy akceptovatelné vydat zvlášť souhlas s odnětím pro dopravní a technickou infrastrukturu a zvlášť souhlas / souhlasy pro rodinné domy.

V souhlasu s odnětím pro dopravní a technickou infrastrukturu v řešeném případě je každopádně nezbytné vnímat účel, pro který má být dopravní a technická infrastruktura realizována (obsluha budoucích rodinných domů, které však nejsou součástí cílového záměru), protože jinak existuje riziko, že infrastruktura sama o sobě neprojde testem § 4 ZOZPF, s ohledem na obvyklé šachovnicové provedení dopravní infrastruktury v těchto případech, reziduální „oka“ ZPF a narušení organizace ZPF. Ovšem tento účel lze zohlednit pouze tehdy, bude-li mít orgán ochrany ZPF k dispozici podklad, ze kterého bude uvedený účel vyplývat. Tím může být např. plánovací smlouva či smlouva o smlouvě budoucí, kterou s investory uzavřela obec, a ze které plynou právní vazby k předpokládanému řešení, nebo doložení základní objemové studie¹⁶ záměru (obsahující též budoucí plochy pro bydlení) spolu s prohlášením žadatele o budoucí výstavbě apod.

12. § 9 odst. 2 písm. b) bod 3 ZOZPF – nezastavěná část zastavěného stavebního pozemku

Nezastavěná část zastavěného stavebního pozemku je část stavebního pozemku vymezeného stavebním úřadem, na které nestojí stavba (s výjimkou přípojek inženýrských sítí), zpravidla pod společným oplocením. Jestliže stavební pozemek nebyl stavebním úřadem vymezen nebo nelze-

¹⁶ Cílem objemové studie je stanovit hlavní tvarové prvky budoucího stavebního záměru. Pro vypovídající hodnotu musí studie obsahovat alespoň identifikaci záměru, textový popis řešení rozvoje plochy, definované objemy jednotlivých funkčních ploch (tj. zastavitelné plochy pro bydlení, komunikace a budoucí plochy zahrad) a dále mapové znázornění.

**li jeho vymezení doložit, orgán ochrany ZPF podpůrně vychází z vymezení pojmu
obsaženého
v § 12 písm. c) stavebního zákona.**

Odůvodnění:

Ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) bodu 3 ZOZPF stanoví výjimku z povinnosti obstarat si souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro záměry na nezastavěné části zastavěného stavebního pozemku s rodinným domem (příčemž tato výjimka se nepoužije, jedná-li se o zastavěný stavební pozemek o výměře rovné nebo větší 1 000 m²). Smyslem této výjimky je vyloučení opakovaného posuzování skutečností, které byly z hlediska ochrany ZPF již jednou posouzené. V případě staveb rodinných domů, kde pozemek přilehlý ke stavbě má napříště sloužit jako zahrada, je totiž předmětem odnětí podle § 9 odst. 4 ZOZPF celá plocha potřebná pro stavbu a související zpevněné plochy, přičemž podmínky nezbytné k zajištění ochrany ZPF se stanovují na veškerou plochu zemědělské půdy dotčené výstavbou.

Pojem „nezastavěná část zastavěného stavebního pozemku“ je nezbytné vykládat v kontextu výše uvedeného, tj. tak, aby extenzivní aplikací výjimky nedocházelo k obcházení jejího smyslu. Jeho obsah je zpravidla vymezen dokumentací pro povolení stavby, ke které se nezastavěná část zastavěného stavebního pozemku váže (tj. stavby rodinného domu). Tato dokumentace je povinnou přílohou žádosti o jednotné environmentální stanovisko (§ 3 odst. 2 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku) a musí v ní být obsažen také zakres stavebního pozemku v souladu s bodě C.2 písm. a) přílohy č. 1 vyhlášky č. 131/2024 Sb., o dokumentaci staveb. Takto navržený stavební pozemek je následně schválen stavebním úřadem.

V případech, kdy by stavební pozemek nebyl stavebním úřadem výše uvedeným způsobem vymezen nebo pokud by nebylo možné jeho vymezení doložit (např. ze spisové dokumentace archivované u stavebního úřadu), lze podpůrně využít ustanovení

§ 12 písm. c) stavebního zákona, které vymezuje pojem zastavěného stavebního pozemku následovně: *„zastavěným stavebním pozemkem [je] pozemek evidovaný v katastru nemovitostí jako stavební parcela a další pozemkové parcely zpravidla pod společným oplocením tvořící souvislý funkční a prostorový celek se stavbami majícími určující funkci v tomto souvislém celku“*. Klíčovým kritériem pro určení zastavěného stavebního pozemku v situaci, kdy pozemek není vymezen stavebním úřadem, je proto zejména funkční a prostorová souvislost ploch s rodinným domem, nikoliv vlastnictví pozemku (např. skutečnost, že parcela v sousedství má téhož vlastníka jako parcela s rodinným domem) nebo oplocení bez této funkční a prostorové souvislosti. Výjimku podle ustanovení § 9 odst. 2 písm. b) bod 3 ZOZPF tak nelze aplikovat např. v situaci, kdy došlo až k dodatečnému „připlocení“ dosud neposouzeného a funkčně nesouvisejícího pozemku k pozemkům již posouzeným.

13. § 9 odst. 4 ZOZPF – plocha dotčená výstavbou (rodinné domy a stavby pro rodinnou rekreaci)

Plochou zemědělské půdy dotčenou výstavbou ve smyslu ustanovení § 9 odst. 4 ZOZPF je třeba rozumět plochu, která je zakreslena jako stavební pozemek v dokumentaci pro povolení stavby, z níž orgán ochrany ZPF vychází při vydávání souhlasu s odnětím (§ 1 písm. a) vyhlášky č. 131/2024 Sb., o dokumentaci staveb a § 11 odst. 2 vyhlášky č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany ZPF). Ve vztahu k této ploše stanoví orgán ochrany ZPF podmínky nezbytné k zajištění ochrany ZPF.

Odůvodnění:

Plochu zemědělské půdy dotčenou výstavbou lze odvodit od plochy stavebního pozemku, kterou stavebník navrhne v souladu s § 140 Stavebního zákona a doloží k žádosti o jednotné environmentální stanovisko v souladu s přílohou č. 1 vyhlášky č. 131/2024 Sb., o dokumentaci staveb. Projektová dokumentace obligatorně obsahuje zakres stavebního pozemku a požadované umístění stavby.

Podmínky nezbytné k zajištění ochrany ZPF, které orgán ochrany ZPF stanovuje k ploše zemědělské půdy dotčené výstavbou, rozvádějí zákonné povinnosti dle ust. § 8 ZOZPF. Jedná se např. o povinnost provést skrývku svrchní kulturní vrstvy půdy či hlouběji uložených zúrodnění schopných zemin a stanovit hospodárné využití skrytých zemin, pokud jde o zpevněné plochy záměru, nebo v případě nezpevněných ploch o povinnost přijmout opatření k zabránění znečištění půdy při stavební činnosti.

14. § 9 odst. 6 písm. d) ZOZPF – těžbou narušené území a přírodě blízká obnova

a) Rekultivace přírodě blízkou obnovou se uplatní pouze v případě změny souhlasů podle ustanovení § 10 odst. 2 ZOZPF v případech, kdy zemědělská půda již byla dočasně odňata ze ZPF pro těžbu nerostů, resp. trvale odňata s povinností následné rekultivace.

Odůvodnění:

Ustanovení § 9 odst. 6 písm. d) ZOZPF uvádí plán rekultivace jakožto jednu z náležitostí žádosti o souhlas s odnětím a rovněž specifikuje formy rekultivace. V důsledku novelizace ZOZPF zákonem č. 284/2021 Sb. se v daném ustanovení objevuje nový typ rekultivace, a to rekultivace přírodě blízkou obnovou těžbou narušeného území.

Rekultivace přírodě blízkou obnovou je primárně zamýšlena pro případy, kdy zemědělská půda byla dočasně odňata pro těžbu nerostů, avšak v průběhu hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem se na území dotčeném těžbou objevily (popřípadě mají objevit) hodnoty chráněné zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Z tohoto důvodu má v rámci změny již vydaných souhlasů s odnětím podle § 10 odst. 2 ZOZPF dojít ke změně původně zvolené formy rekultivace na rekultivaci přírodě blízkou obnovou tak, aby vzniklé (popř. vznikající) přírodní hodnoty nebyly narušeny.

O využití této nově formy rekultivace lze v souladu s výše uvedeným uvažovat pouze v případech, kdy je území již narušeno těžbou. Nejedná se tedy o primární formu rekultivace (tou zůstává navrácení půdy do ZPF), protože v době, kdy je žádáno o souhlas s odnětím za účelem těžby, území ještě není těžbou narušeno a nelze v něm takto dopředu předpokládat vznik nebo výskyt přírodních hodnot. Rekultivaci přírodě blízkou obnovou těžbou narušeného území lze tedy využít pouze při postupu změny již vydaného souhlasu s odnětím ze ZPF podle § 10 ZOZPF, nikoli jako primární formu rekultivace.

b) Celková plocha, kterou lze v rámci území narušeného těžbou rekultivovat formou přírodě blízké obnovy, se vypočítává z výměry odňaté zemědělské půdy, u které platný plán rekultivace schválený souhlasem s odnětím zemědělské půdy ze ZPF pro těžbu nerostů počítá s rekultivací.

Odůvodnění:

Ustanovení § 10 odst. 2 a 3 ZOZPF obsahuje plošné omezení pro využití rekultivace přírodě blízkou obnovou při rekultivaci území ve stanoveném dobývacím prostoru a území, kde probíhá těžba nevyhrazených nerostů hornickým způsobem. Toto plošné omezení se vypočítává jako poměr z „celkové plochy rekultivovaného území stanovené platným plánem rekultivace“. Jelikož se souhlas s odnětím půdy ze ZPF vždy vztahuje pouze na zemědělskou půdu, nelze do celkové plochy rekultivovaného území započítávat nezemědělské pozemky, i kdyby byly v ploše dobývacího prostoru. Proto se celkovou plochou rekultivovaného území rozumí pouze plochy zemědělské půdy, na které se vztahuje příslušný souhlas s odnětím a u kterých je současně plánována rekultivace podle plánu rekultivace.

Pokud pro těžbu nerostů ve stanoveném dobývacím prostoru bylo vydáno několik souhlasů s odnětím zemědělské půdy ze ZPF, limit 20 % se počítá zvlášť pro každý jednotlivý souhlas s odnětím a jím vymezené rekultivované území.

15. § 10 odst. 1 ZOZPF – změna souhlasu a jednotné environmentální stanovisko

Je-li procedurou podle ustanovení § 10 odst. 1 ZOZPF měněn souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF vydaný podle § 9 odst. 6 ZOZPF formou závazného stanoviska před účinností zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, změna takového souhlasu s odnětím není integrována do jednotného environmentálního stanoviska.

Odůvodnění:

Za podmínek § 10 odst. 1 ZOZPF může orgán ochrany ZPF měnit podmínky a další skutečnosti uvedené v souhlasu s odnětím, které orgán ochrany ZPF vydal podle § 9 odst. 6 ZOZPF. Nicméně dne 1. 1. 2024 vstoupil v účinnost zákon č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, a vyvstává tudíž otázka, zda změny souhlasů s odnětím zemědělské půdy ze ZPF vydaných před účinností zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, mají být integrovány do jednotného environmentálního stanoviska, či nikoliv.

V první řadě je nutné uvést, že forma souhlasů s odnětím vydaných v období před účinností zákona č. 148/2023 Sb. může být dvojí – rozhodnutí, což se týká souhlasů s odnětím vydaných v režimu § 21 odst. 1 ZOZPF, jakož i souhlasů s odnětím vydaných podle zákona č. 53/1966 Sb. ve znění zákona č. 75/1976 Sb., nebo závazné stanovisko viz § 21 odst. 2 ZOZPF.

Pokud jde o souhlasy s odnětím vydané formou rozhodnutí, tyto akty lze měnit pouze formou rozhodnutí.

Pokud jde o souhlasy s odnětím vydané formou závazného stanoviska, je nutné rozlišit dvě situace:

- **Změna souhlasu:** Typicky se jedná o situaci, kdy dochází ke změně jednoho z parametrů dříve uděleného souhlasu s odnětím půdy ze ZPF (tj. změna podmínek souhlasu či jiných částí souhlasu) ve smyslu § 9 odst. 8 písm. a) až e) ZOZPF. V praxi se často jedná například o případ změny plánu rekultivace. V těchto případech připadá v úvahu samostatná změna již vydaného souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF.
- **Vydání nového souhlasu při změně záměru:** Oproti pouhé změně souhlasu se v tomto případě jedná o situaci, kdy změna záměru vyvolává potřebu nového odnětí zemědělské půdy ze ZPF (tj. nový cílový záměr a související akce), jenž jde svou charakteristikou nad rámec předchozího souhlasu s odnětím půdy. Dochází-li k vydání

nového souhlasu, pak je tento souhlas zpravidla nahrazen jednotným environmentálním stanoviskem.

Změnu souhlasu s odnětím vydaného formou závazného stanoviska je, výjimečně za podmínek ustanovení § 21 odst. 3 ZOZPF, možné provést formou rozhodnutí. Platí zásada, že ke změně, již existujícího souhlasu je příslušný orgán ochrany ZPF, který ho vydal, popř. orgán, na který zákonem přešla agenda orgánu, který původní souhlas vydal. Vždy se však musí jednat o orgán, který je příslušný k vydání souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF.

16. § 11 odst. 2 ZOZPF – lhůta k předepsání odvodů

Dle úpravy ZOZPF platné do 31. 3. 2015 lze stanovit odvody za odnětí zemědělské půdy ze ZPF do 3 let od právní moci navazujícího rozhodnutí. Dle úpravy ZOZPF platné od 1. 4. 2015 lze stanovit odvody do 3 let ode dne, který oprávněný ze souhlasu s odnětím zemědělské půdy ze ZPF uvede jako počátek realizace záměru v písemném oznámení o zahájení realizace záměru. Lhůta pro stanovení odvodů se může stavět nebo může být prodloužena, končí však nejpozději 10 let od počátku jejího běhu.

Za předpokladu, že stavebník v rozporu s § 11 odst. 4 písm. b) ZOZPF neoznámil orgánu ochrany ZPF zahájení realizace záměru, začne lhůta pro stanovení odvodů běžet ode dne, kdy se orgán ochrany ZPF o zahájení realizace záměru dozví.

Odůvodnění:

V ZOZPF neexistuje lhůta pro vydání rozhodnutí o odvodech za odnětí zemědělské půdy ze ZPF. Proto Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 4. 2018, č. j. 4 As 37/2018–28 dospěl k názoru, že je třeba analogicky použít právní úpravu obsaženou v § 148 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Na toto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu navázal Ústavní soud nálezem sp. zn. III. ÚS 2331/23 ze dne 18.6.2024, kterým bylo upřesněno, že v rámci analogické aplikace daňového řádu má být aplikováno celé ustanovení § 148, nikoliv pouze jeho odst. 5. Základní délka lhůty pro stanovení odvodů tudíž činí 3 roky s tím, že se může stavět při analogickém využití § 148 odst. 4 daňového řádu nebo prodloužit při analogickém využití § 148 odst. 2 daňového řádu, maximální délka lhůty však činí 10 let.

Výše uvedené judikáty reagovaly na právní stav, který panoval před účinností zákona č. 41/2015 Sb., kdy rozhodování o odvodech bylo navázáno na právní moc navazujícího rozhodnutí, jehož byl souhlas s odnětím zemědělské půdy závaznou součástí. V této době se stávalo, že rozhodnutí o odvodech bylo vydáno mnoho let po právní moci navazujícího rozhodnutí, protože před účinností zákona č. 41/2015

Sb. orgány ochrany ZPF mnohdy neměly zpětnou vazbu na vydaný souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF.

Platná úprava ZOZPF však váže rozhodování o odvodech na zahájení realizace záměru viz § 11 odst. 2 ZOZPF, o kterém má oprávněný ze souhlasu s odnětím povinnost informovat orgán ochrany ZPF dle § 11 odst. 4 písm. b) ZOZPF. Zahájit řízení o stanovení odvodů je podle platné právní úpravy možné po zahájení realizace záměru, pro který byl souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF vydán. Dnem zahájení realizace záměru se rozumí den uvedený oprávněným ze souhlasu v písemném oznámení o zahájení realizace záměru.

Oprávněný ze souhlasu s odnětím má povinnost informovat, kromě jiných, i orgán ochrany ZPF příslušný k rozhodnutí o odvodech o zahájení realizace záměru podle § 11 odst. 4 písm. b) ZOZPF. Pokud oprávněný ze souhlasu tuto povinnost nesplní, zbavuje tím orgán ochrany ZPF jednoho z mála prostředků, jak se o zahájení realizace záměru může dozvědět. Teoreticky se nabízí počítat tříletou lhůtu od reálného zahájení realizace záměru, nicméně v této situaci by lhůta pro stanovení odvodů plynula bez vědomí orgánu ochrany ZPF o zahájení realizace záměru nejpozději do chvíle, kdy stavební úřad oznámí orgánu ochrany ZPF vydání kolaudačního rozhodnutí pro záměr, pro který byl vydán souhlas s odnětím. V ten okamžik by již lhůta pro stanovení odvodů mohla uplynout, protože platnost povolení záměru činí 2 roky s možností prodloužení na 5 let, resp. 10 let viz § 198 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Takový výsledek však nelze akceptovat, protože stavebníkovi by již nebylo možné stanovit odvody a pouze by bylo možné jej sankcionovat na základě § 20 odst. 1 písm. l), resp. § 20a odst. 1 písm. l), kde horní sazba pokuty činí 50 000 Kč pro fyzické osoby nepodnikající a 500 000 Kč pro podnikající fyzické osoby a právnické osoby, což v žádném případě nepředstavuje ekvivalent k nezaplaceným odvodům.

Vzhledem k tomu, že stavebník by neměl mít možnost čerpat výhody ze svého protiprávního jednání, je třeba trvat na tom, aby v případě porušení oznamovací povinnosti podle § 11 odst. 4 písm. b) ZOZPF lhůta pro stanovení odvodů začala běžet ode dne, kdy se orgán ochrany ZPF příslušný k rozhodnutí o odvodech dozví o zahájení realizace záměru.

17. § 11 odst. 6 ZOZPF – právní nástupnictví a rozhodnutí o odvodech

Osobě, na kterou bylo převedeno či přešlo oprávnění k záměru přede dnem 1. dubna 2015, je možné vydat rozhodnutí o odvodech na základě ustanovení § 11 odst. 2 ZOZPF ve spojení s ustanovením § 11 odst. 6 ZOZPF. Je-li rozhodováno o odvodech podle ustanovení § 11 odst. 2 ve spojení s § 11 odst. 6 ZOZPF, nová výše odvodů je shodná s výší odvodů, která byla určena právnímu předchůdci v rozhodnutí o odvodech.

Odůvodnění:

Přede dnem účinnosti zákona č. 41/2015 Sb., tj. před 1. dubnem 2015, bylo možné rozhodnutím stanovit odvody podle § 11 odst. 2 ZOZPF pouze osobě povinné ze souhlasu s odnětím, neboť povinnost k platbě odvodů podle tehdy platné právní úpravy měla charakter veřejnoprávní povinnosti vázané pouze na osobu povinného ze souhlasu, jak shledal Nejvyšší správní soud v rozhodnutí č. j. 6 As 234/2016-29 ze dne 15. 11. 2016.

Po 1. dubnu 2015 je však možné stanovit odvody jiné osobě – právnímu nástupci oprávněnému ze souhlasu s odnětím, a to i v případě, že oprávnění přešlo na jinou osobu před tímto datem. Nicméně předmětem rozhodování v řízení podle § 11 odst. 2 ZOZPF ve spojení s ustanovením § 11 odst. 6 ZOZPF není stanovení nové výše odvodů, ale stanovení povinnosti k platbě odvodů novému oprávněnému ze souhlasu v rozsahu povinnosti původního oprávněného. Analogicky k právnímu nástupnictví ve věci souhlasu s odnětím, i zde právní nástupce fakticky vstupuje do práv a povinností svého předchůdce, bylo by proto nelogické „aktualizovat“ výši odvodů jenom proto, že došlo k právnímu nástupnictví.

K právnímu nástupnictví je potřeba uvést, že souhlas s odnětím půdy ze ZPF se zpravidla stává závaznou částí povolení záměru podle stavebního zákona. Jedná se o rozhodnutí *ad rem* (srov. § 73 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 199 stavebního zákona). Práva a povinnosti z povolení záměru, jehož je souhlas s odnětím půdy ze ZPF závaznou součástí, tak přecházejí na právní nástupce osob, které byly původními oprávněnými z povolení záměru (popř. územního rozhodnutí podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu – tj. stavebního zákona účinného do 1. 1. 2024).

18. § 18 odst. 6 ZOZPF – odeslání jednotného environmentálního stanoviska obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností

Vydává-li jednotné environmentální stanovisko integrující souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF příslušný orgán odlišný od obecního úřadu obce s rozšířenou působností, postupuje tento příslušný orgán podle § 18 odst. 6 ZOZPF.

Odůvodnění:

Souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF je dle integrační formule v § 21 odst. 4 ZOZPF integrován do jednotného environmentálního stanoviska. Nadále je však

třeba trvat na tom, aby jednotné environmentální stanovisko integrující souhlas s odnětím a část dokumentace připojená k žádosti o vydání jednotného environmentálního stanoviska v rozsahu odnímání ze ZPF byly zaslány na obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu se dotčená zemědělská půda nebo její největší část nachází, pokud tento orgán nevydával dané jednotné environmentální stanovisko. Na orgán, který dané jednotné environmentální stanovisko vydal, je nezbytné pohlížet jako orgán, který vydal souhlas s odnětím zemědělské půdy ze ZPF. Obecní úřad obce s rozšířenou působností má kompetenci vydat potvrzení o ukončení rekultivace u dočasného odnětí nebo trvalého odnětí s dočasným odvodem podle § 15 písm. o) ZOZPF, jakož i rozhodovat o odvodech podle § 15 písm. k) ZOZPF, informace obsažené v souhlasu s odnětím proto musí mít k dispozici.

19. Část B přílohy ZOZPF – uplatnění faktoru životního prostředí u záměrů v nezastavěném území

V případě, kdy mají být v nezastavěném území realizovány záměry v souladu s ustanovením § 122 odst. 1 stavebního zákona, se při výpočtu odvodů za odnětí zemědělské půdy ze ZPF použije faktor životního prostředí „Území mimo plochy určené územně plánovací dokumentací k zástavbě nebo pro jiné urbanistické funkce“ s přiřazenou ekologickou vahou 5 podle části B přílohy k ZOZPF.

Odůvodnění:

Skutečnost, že stavební zákon umožňuje umístění záměrů určitého typu v nezastavěném území za podmínek stanovených v ustanovení § 122 odst. 1, nevyklučuje aplikaci příslušných ustanovení ZOZPF. Podmínka aplikace faktoru životního prostředí „Území mimo plochy určené územně plánovací dokumentací k zástavbě nebo pro jiné urbanistické funkce“ je dána prostým faktem umístění těchto záměrů mimo uvedené plochy a není úpravou obsaženou v § 122 odst. 1 stavebního zákona dotčena. Nezastavěné území je stavebním zákonem definováno jako území nezahrnuté do zastavěného území nebo do zastavitelné plochy. Zastavitelná plocha se vymezuje v ÚPD, dojde-li tedy k vymezení zastavitelné plochy, nejedná se již o nezastavěné území.

20. Část D bod 2 písm. a) přílohy ZOZPF – postup orgánů ochrany ZPF při návrhu uplatnění výjimky z aplikace ekologické váhy vlivu

Ekologická váha vlivu se nepoužije při výpočtu odvodů za zemědělskou půdu odňatou ze ZPF na plochách průmyslových zón určených k podpoře

vyváženého a dynamického hospodářského rozvoje státu (dále jen „Průmyslové zóny“), přičemž tento soulad posuzuje Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“).

Za účelem posouzení, zda se jedná o Průmyslovou zónu, zašle orgán ochrany ZPF neprodleně podklady na MPO, které záměr posoudí z hlediska souladu s požadavky části D bod 2 písm. a) přílohy ZOZPF.

Odůvodnění:

Novela ZOZPF zákonem č. 183/2024 Sb. nově definuje, že nárok na poskytnutí veřejné podpory ve smyslu výjimky z aplikace ekologické váhy vlivu při výpočtu odvodů za odnětí půdy podle části D bodu 2 písm. a) přílohy ZOZPF věcně posuzuje MPO.

Tato výjimka může být udělena pouze pro záměry vymezované v rámci plochy Průmyslových zón. Skutečnost, že je záměr umístěn v ploše Průmyslové zóny, lze předběžně ověřit prostřednictvím veřejně přístupných mapových podkladů¹⁷, nicméně definitivní posouzení této otázky přísluší MPO.

V rámci předběžného posouzení na základě mapových podkladů lze v řízení o odnětí půdy ze ZPF (§ 9, orientační výše odvodů) vyloučit případy, kdy není důvodné obstarávat stanovisko MPO, a to v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti podle správního řádu. Stanovisko MPO se obstarává pouze tehdy, pokud z mapových podkladů vyplývá, že se může jednat o Průmyslovou zónu, nebo pokud tato skutečnost vyplývá z orientační výše odvodů uvedené v souhlasu s odnětím.

Pokud je uplatňována výjimka z aplikace ekologické váhy vlivu jako regionální investiční podpora podle přímo použitelného předpisu Evropské unie pro poskytování regionální investiční podpory¹⁸, musí být součástí žádosti o vyjádření zaslané MPO:

- základní informace o navrhovaném záměru z hlediska posouzení možnosti poskytnout veřejnou podporu, tj. zejména datum zahájení a ukončení prací, popis a vyčíslení výše způsobilých nákladů, požadovaná výše veřejné podpory,
- informace o tom, zda je žadatel součástí podnikatelského seskupení, a pokud ano, doložení struktury podnikatelského seskupení,

¹⁷ Dostupné na webové adrese <https://mpo.gov.cz/cz/podnikani/dotace-a-podpora-podnikani/investicni-pobidky-a-prumyslove-zony/zvyhodnene-prumyslove-zony--285073/>

¹⁸ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem, v platném znění

- informace k posouzení velikosti podniku a v případě, že se jedná o malý či střední podnik také doložení čestného prohlášení, že se jedná o malý nebo střední podnik,
- informace o dalších požadovaných nebo poskytnutých podporách pro navrhovaný záměr,
- informace o dalších investičních projektech žadatele nebo osob považovaných za podniky propojené s žadatelem podle přímo použitelného předpisu Evropské unie, které byly zahájeny v předcházejících 3 letech přede dnem podání žádosti o odnětí půdy na území téhož kraje, kde má být navrhovaný záměr realizován, a na které byla poskytnuta nebo je žádána regionální investiční podpora podle přímo použitelného předpisu Evropské unie,
- informace k posouzení podniku v obtížích a čestné prohlášení, že se nejedná o podnik v obtížích ani není součástí skupiny, jež se nachází v obtížích podle přímo použitelného předpisu Evropské unie,
- výroční zprávy a účetní závěrky za poslední 2 skončená účetní období, pokud nejsou uveřejněny ve sbírce listin,
- čestné prohlášení, že vůči žadateli nebylo vydáno rozhodnutí o úpadku nebo že mu úpadek nehrozí,
- čestné prohlášení, že vůči žadateli nebyl v návaznosti na rozhodnutí Evropské komise, jímž byla podpora obdržena od poskytovatele z České republiky prohlášena za protiprávní a neslučitelnou s vnitřním trhem, vystaven inkasní příkaz, který dosud nebyl splacen,
- čestné prohlášení, že navrhovaný záměr nespadá do odvětví vyloučených podle přímo použitelného předpisu Evropské unie,
- čestné prohlášení, že žadatel neprovedl během dvou let předcházejících podání navrhovaného záměru přemístění stejné nebo podobné činnosti podle přímo použitelného předpisu Evropské unie do místa realizace navrhovaného záměru a zavazuje se, že tak neučiní do dvou let po dokončení navrhovaného záměru.
- čestné prohlášení o neexistenci vztahu k sankcím přijatých Evropskou unií.

Za účelem doložení těchto informací je nutné vyplnit přílohy č. 1 až 5.

Přílohy:

Příloha č. 1 – Formulář – Informace o projektu z hlediska posouzení možnosti poskytnout veřejnou podporu

Příloha č. 2 - Souhrnné čestné prohlášení žadatele:

- o zahájení prací až po dni předložení navrhovaného záměru,
- o nenacházení se v obtížích,

- o nenacházení se v úpadku,
- o nepřijetí protiprávní podpory nebo podpory neslučitelné s vnitřním trhem,
- o nerealizaci navrhovaného záměru ve vyloučeném odvětví,
- o nepřemístění stejné nebo podobné činnosti,
- o neexistenci vztahu k sankcím přijetých Evropskou unií.

Příloha č. 3 – Tabulka pro výpočet podniku v obtížích

Příloha č. 4 – Čestné prohlášení, že se jedná o malý nebo střední podnik (je-li v daném případě relevantní)

Příloha č. 5 – Tabulka pro výpočet malého nebo středního podniku (je-li v daném případě relevantní)

V případě, že MPO po zhodnocení podkladů konstatuje, že žadatel nesplňuje podmínky pro poskytnutí regionální investiční podpory, bude orientační výše odvodů stanovena s použitím ekologické váhy vlivu. Je však možné zvážit uplatnění výjimky z aplikace ekologické váhy vlivu na základě pravidel podpory de minimis.

Pokud je uplatňována výjimka z aplikace ekologické váhy vlivu na základě pravidel podpory de minimis¹⁹

Tento postup lze použít zejména v případech, kdy je žadatel vyloučen z poskytnutí podpory na základě odvětvového omezení, nelze předem vyčíslit náklady na navrhovaný záměr nebo v případě, kdy, již došlo k zahájení prací.

V takovém případě musí být součástí žádosti o vyjádření zaslané MPO:

- základní informace o navrhovaném záměru z hlediska posouzení možnosti poskytnout podporu v limitech de minimis, tj. zejména datum zahájení a ukončení prací, popis a vyčíslení výše způsobilých nákladů, požadovaná výše podpory de minimis,
- informace o tom, zda je součástí podnikatelského seskupení, a pokud ano, doložení struktury podnikatelského seskupení,
- informace k posouzení velikosti podniku,
- informace o dalších požadovaných nebo poskytnutých podporách pro navrhovaný záměr,
- čestné prohlášení, že vůči žadateli nebylo vydáno rozhodnutí o úpadku nebo že mu úpadek nehrozí,
- čestné prohlášení, že vůči žadateli nebyl v návaznosti na rozhodnutí Evropské komise, jímž byla podpora obdržena od poskytovatele z České

¹⁹ Nařízení Komise (EU) č. 2023/2831 ze dne ze dne 13. prosince 2023 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis, v platném znění

republiky prohlášena za protiprávní a neslučitelnou s vnitřním trhem, vystaven inkasní příkaz, který dosud nebyl splacen,

- čestné prohlášení, že posuzovaná investiční akce nespadá do odvětví vyloučených podle pravidel podpory de minimis,
- čestné prohlášení o neexistenci vztahu k sankcím přijatých Evropskou unií.

V případě, že MPO po zhodnocení podkladů konstatuje, že žadatel nesplňuje podmínky pro poskytnutí podpory de minimis, bude orientační výše odvodů stanovena s použitím ekologické váhy vlivu.

Za účelem doložení těchto informací je nutné vyplnit přílohy č. 6 až 7.

Přílohy:

Příloha č. 6 – Formulář informace o projektu z hlediska posouzení možnosti poskytnout podporu de minimis

Příloha č. 7 – Prohlášení k poskytnutí podpory de minimis

Příloha č. 8 - Souhrnné čestné prohlášení žadatele:

- nenacházení se v úpadku
- nepřijetí protiprávní podpory nebo podpory neslučitelné s vnitřním trhem
- neexistenci vyloučených odvětví
- neexistenci vztahu k sankcím přijatých Evropskou unií

21. Postup orgánů ochrany ZPF jako dotčených orgánů při posuzování vlivů na ŽP

Orgán ochrany ZPF jakožto dotčený orgán uplatňuje vyjádření ve zjišťovacím řízení a při projednání dokumentace podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPV“), a to na základě zásad ochrany ZPF stanovených v § 3, 4 a 8 ZOZPF.

Odůvodnění:

1) zjišťovací řízení

Ve vyjádření v rámci zjišťovacího řízení dle § 7 ZPV orgán ochrany ZPF v návaznosti na informace uvedené v oznámení záměru:

U záměrů a změn záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. b) až h) ZPV posoudí, zda záměr nebo jeho změna může mít významný vliv na zemědělský půdní fond. Výsledkem posouzení je v takovém případě sdělení, že posouzení záměru podle ZPV nepožaduje nebo požadavek na provedení posouzení vlivů záměru na životní prostředí (proces EIA). Pokud uplatní požadavek na proces EIA, uvede vždy

konkrétní důvody, na základě kterých považuje možnost vlivu záměru na ZPF za významnou.

U záměrů a změn záměrů uvedených v § 4 odst. 1 písm. a) ZPV, které podléhají procesu EIA vždy, posoudí, zda je třeba upřesnit informace, které je vhodné uvést do dokumentace EIA. Pokud ano, ve vyjádření specifikuje, které údaje o stavu ZPF v dotčeném území nebo údaje o možných významných vlivech záměru na ZPF je třeba v dokumentaci doplnit nebo podrobněji vyhodnotit.

Výsledkem vyhodnocení v rámci obou typů zjišťovacího řízení může být také odborný závěr orgánu ochrany ZPF, že s posuzovaným záměrem nesouhlasí z pohledu ochrany ZPF. Dospěje-li orgán ochrany ZPF na základě informací, které jsou ve fázi zjišťovacího řízení dostupné, k závěru, že záměr z hlediska ochrany ZPF nelze povolit, vysloví nesouhlas se záměrem již ve zjišťovacím řízení, a to včetně odůvodnění.

Pokud má orgán ochrany ZPF ve fázi zjišťovacího řízení pochybnosti o parametrech či umístění záměru z hlediska ochrany ZPF, pak tento názor uvede ve vyjádření včetně důvodů. V tomto případě je třeba vždy požadovat další posuzování záměru v procesu EIA a upřesnit informace, které je vhodné uvést do dokumentace EIA, tzn. má-li orgán ochrany ZPF za to, že by eventuálně bylo možné souhlasit s odnětím zemědělské půdy ze ZPF po provedení změn záměru, uvede to ve vyjádření včetně konkrétních požadavků (např. zmenšení záboru, úprava záměru atd.).

Byl-li záměr předložen do zjišťovacího řízení ve variantách, posoudí orgán ochrany ZPF jednotlivé varianty záměru a případně navrhne jejich pořadí z hlediska možných vlivů záměru na zemědělský půdní fond.

2) dokumentace EIA

V případě, že dokumentace EIA dostatečně nezpřesnila informace, které jsou nezbytné pro vyhodnocení dopadů na ZPF, i přestože jejich zpřesnění orgán EIA uplatnil na základě vyjádření orgánu ochrany ZPF v závěru zjišťovacího řízení, navrhne orgán ochrany ZPF ve vyjádření, aby byla dokumentace vrácena k přepracování nebo doplnění a uvede, v jakém rozsahu je třeba přepracování nebo doplnění provést.

Orgán ochrany ZPF ve svém vyjádření k dokumentaci sdělí, zda je záměr z pohledu vlivů na ZPF předběžně akceptovatelný či nikoli. Jestliže je záměr z pohledu vlivů na ZPF předběžně akceptovatelný, ale za určitých podmínek, orgán ochrany ZPF ve vyjádření tyto podmínky formuluje, je-li to vzhledem k podrobnosti dokumentace možné. Tyto podmínky se pak mohou stát součástí závazného stanoviska k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, bude-li souhlasné. Podmínky je třeba formulovat tak, aby byly uplatnitelné a splnitelné v

některém z navazujících řízení vyjmenovaných v § 3 písm. g) ZPV, která jsou pro záměr relevantní.

Shledá-li orgán ochrany ZPF, že je záměr z pohledu vlivů na zemědělský půdní fond neakceptovatelný, navrhne ve svém vyjádření k dokumentaci vydání negativního závazného stanoviska EIA.

U záměrů a změn záměrů, u kterých neproběhlo zjišťovací řízení v návaznosti na ustanovení § 6 odst. 3 ZPV, postupuje orgán ochrany ZPF při vyhodnocení dokumentace EIA přiměřeně dle kritérií pro zjišťovací řízení uvedených v bodě 1 (požadavky na doplnění, příp. návrh změn záměru, vyhodnocení variant) i kritérií posuzování dokumentace uvedených v bodě 2 (formulace podmínek, akceptovatelnost záměru).

22. Ochrana ZPF při povolování konvenčních fotovoltaických a větrných elektráren

1.13a) K problematice veřejného zájmu na realizaci výroby elektřiny z OZE

Při posuzování žádosti o odnětí zemědělské půdy ze ZPF pro záměr výroby elektřiny z OZE je nutné zohlednit skutečnost, že podle energetického zákona jsou výroby elektřiny z OZE od určitého výkonu zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu. Podle stavebního zákona lze tyto záměry za stanovených podmínek umístit i v nezastavěném území.

Odůvodnění:

Zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) stanoví, že výroba elektřiny z OZE o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW²⁰ a více je **zřizována a provozována ve veřejném zájmu**. Současně se v těchto případech jedná o tzv. **veřejnou technickou infrastrukturu** ve smyslu zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, kterou lze za podmínek podle § 122 stavebního zákona povolit i v nezastavěném území. Potřeba podpory využívání obnovitelných zdrojů energie současně plyne také z národních koncepčních dokumentů, zejména z Vnitrostátního plánu České republiky v oblasti energetiky a klimatu, jehož aktualizace byla schválena vládou ČR dne 18. prosince 2024 (celkové cíle pro OZE přitom v obecné rovině vyplývají ze směrnice o podpoře

²⁰ V legislativním procesu je novela energetického zákona (resp. pozměňovací návrh ke sněmovnímu tisku č. 883), která předpokládá snížení tohoto výkonu na 100 kW a více. Pro aktuální stav srov. § 2 odst. 2 písm. a) bod 18 a § 3 odst. 2 energetického zákona.

využívání energie z obnovitelných zdrojů, na kterou Vnitrostátní plán ČR v oblasti energetiky a klimatu navazuje).²¹

Tyto skutečnosti musí orgán ochrany ZPF zohlednit primárně již **při posuzování nezbytnosti určení zemědělské půdy k jinému než zemědělskému účelu** podle § 4 odst. 1 a 2 ZOZPF. Zákonná deklarace veřejného zájmu je důležitým aspektem vyhodnocení ve vztahu k charakteru, přínosům a veřejné prospěšnosti záměru.

Dále se jedná o skutečnost podstatnou při posuzování existence **jiného veřejného zájmu výrazně převažujícího nad veřejným zájmem na ochraně ZPF** podle § 4 odst. 3 ZOZPF. Právní úprava (energetický zákon) obsahuje deklaraci veřejného zájmu na zřizování a provozu výroben elektřiny z OZE, tj. veřejný zájem se v těchto případech předpokládá (*blíže srov. výklad obsažený v části 3c) této metodiky*). Zákon však nestanoví vyvratitelnou domněnku převažujícího veřejného zájmu ve vztahu k ochraně ZPF, jako je tomu v případě § 82a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny a § 23b zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon). Při postupu podle § 4 odst. 3 ZOZPF je tedy nadále vyžadováno, aby **žadatel v žádosti o odnětí zemědělské půdy I. nebo II. třídy ochrany prokázal výraznou převahu veřejného zájmu** na realizaci výroby elektřiny z OZE nad veřejným zájmem na ochraně ZPF.

Jsou-li výše uvedené výroby elektřiny z OZE povolovány **v nezastavěném území**, tj. mimo plochy a koridory k tomu vymezené v ÚPD, pak se uplatní také požadavek § 7 odst. 2 ZOZPF na vypracování alternativ umístění záměru. Žadatel musí v těchto případech zpracovat vyhodnocení a návrh alternativ (srov. § 9 odst. 6 písm. f) ZOZPF).

Jednou z podstatných otázek při **posuzování alternativ navržených podle § 7 odst. 2 ZOZPF** ze strany orgánu ochrany ZPF je, zda ÚPD vymezuje na jiném místě plochy určené pro výrobu energie z OZE, které ještě nebyly využity. Takovéto plochy by měly být upřednostněny (srov. § 4 odst. 1 písm. a) ZOZPF), žadatel tedy musí jejich případné nevyužití adekvátně odůvodnit. Současně je při posuzování návrhu alternativ zpracovaného žadatelem potřebné vzít v úvahu, že umístění výroby elektřiny z OZE v daném území může být determinováno místem připojení k distribuční soustavě, - kdy je možnost přemístění výroby výrazně limitována - zajištěnou kapacitou soustavy, popř. dopravní dostupností, a také přírodními podmínkami a charakteristikou lokality (tj. v kterémkoli „alternativním“ místě nemusí být umožněno efektivní využití příslušné technologie z hlediska oslunění či povětrnostních podmínek). Při posuzování návrhu alternativ je třeba zohlednit i účel záměru, pro který je budován, když vůči pozemní instalaci FVE, jejímž záměrem je dodávka elektrické energie do energetické sítě, nelze jako alternativu využít střešní instalaci FVE (byť by mohla mít srovnatelný výkon), neboť

²¹ <https://mpo.gov.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--285293/>

ta je budována za účelem vlastní spotřeby. Naproti tomu nerelevantní v této věci jsou aspekty věcně nesouvisející s kontextem a požadavky ZOZPF, např. soukromoprávní otázky (vlastnické vztahy v území, regionálně odlišné sídlo investora od místa investice, rentabilita investice či memoranda o spolupráci).

1.14b) K problematice umísťování konvenčních fotovoltaických elektráren na ZPF

Umístění „konvenční“ fotovoltaické výrobní elektřiny (tj. nikoli agrovoltaické výrobní elektřiny) na zemědělské půdě je nezemědělským využitím půdy, pro které je vyžadován souhlas s dočasným odnětím zemědělské půdy ze ZPF, včetně uložení odvodů za toto odnětí. V rámci souhlasu s odnětím orgán ochrany ZPF stanoví související podmínky, schválí plán rekultivace zemědělské půdy a vyčíslí orientační výši odvodů za odnětí.

Odůvodnění:

Při aplikaci § 4 ZOZPF se vedle specifik týkajících se výroby elektřiny z OZE uvedených výše uplatní také obecný výklad zásad plošné ochrany ZPF obsažený v částech 4-6 tohoto metodického podkladu.

ZOZPF v § 4 odst. 1 stanoví, že pro nezemědělské účely je nutné **přednostně využít zejména nezemědělskou půdu**. Subjekt zvažující realizaci záměru konvenční fotovoltaické elektrárny je tedy povinen v první řadě provést vyhodnocení, zda se v řešeném území nachází takové zákonem preferované plochy (v případě plošně rozsáhlých záměrů se jedná zejména o existenci obdobně rozsáhlých ploch brownfieldů), které by umožňovaly realizaci zvažovaného záměru. V dané věci je však třeba současně upozornit, že případnou existenci rozsáhlých střešních prostor (např. v případě logistických či obchodních areálů v posuzovaném území) nelze *a priori* vnímat, jako okolnost na jejímž základě, by bylo možné automaticky vyslovit nesouhlas s odnětím půdy. Takový postup by představoval požadavek na změnu záměru, což jde nad rámec kompetencí orgánu ochrany ZPF.

Ve vazbě na § 4 odst. 3 ZOZPF lze upozornit, že pokud jde o konvenční fotovoltaické výrobní elektřiny, s účinností od 1. ledna 2025 již nebude možné umísťovat je na zemědělské půdě I. a II. třídy ochrany (s výjimkami uvedenými v následujícím odstavci). Na zemědělské půdě I. a II. třídy ochrany tedy bude obecně možné realizovat pouze agrovoltaickou výrobu elektřiny, pro kterou však není vyžadováno odnětí zemědělské půdy ze ZPF – namísto toho se uplatní zvláštní režim souhlasu se záměrem upravený v § 8a ZOZPF. Jelikož se v tomto případě nejedná o nezemědělské využití půdy, neuplatní se ani zásady plošné ochrany ZPF podle § 4 ZOZPF – namísto toho se uplatní zvláštní pravidla upravená ve vyhlášce o agrovoltaické výrobě elektřiny. Ve vztahu k žádnému druhu FVE tedy nebude obecně možné odejmout zemědělskou půdu I. nebo II. třídy ochrany ze ZPF, **nebude tedy docházet k poměrování veřejných zájmů ve smyslu § 4 odst. 3 ZOZPF.**

Výjimku z tohoto pravidla stanoví přechodná ustanovení zákona č. 183/2024 Sb. (blíže srov. výklad obsažený v části 6c této metodiky) a dále výjimka podle § 4 odst. 5 věty druhé ZOZPF, podle které se zákaz neuplatní v případě záměru podle zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury. Druhá výjimka obsažená v tomto ustanovení (tj. výjimka ze zákazu pro záměry, které slouží převážně uživatelům veřejné dopravní infrastruktury a navazují na ni) se pro FVE z povahy věci neuplatní – její účel je odlišný (blíže srov. výklad obsažený v části 6d této metodiky).

K aplikaci výjimky podle § 4 odst. 5 věty druhé části před spojkou „a“ je třeba doplnit, že § 1 odst. 4 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, požaduje splnění určitých podmínek pro to, aby byla FVE považována za energetickou infrastrukturu podle tohoto zákona (a tedy aby se na něj výjimka vztáhla):

- První z nich je, že se jedná o energetickou infrastrukturou, tj. mimo jiné „stavby a zařízení elektrizační soustavy“. Podle § 2 odst. 2 písm. a) bodu 4 zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, je elektrizační soustavou „vzájemně propojený soubor zařízení pro výrobu, přenos, transformaci a distribuci elektřiny, včetně...“, z čehož vyplývá, že FVE jsou součástí elektrizační soustavy.
- Dalším požadavkem pro naplnění definice energetické infrastruktury ve smyslu zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury je, že jsou FVE zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu. Jak je uvedeno výše, v § 3 odst. 2 energetický zákon stanovuje, že „výroba elektřiny ve výrobně elektřiny z obnovitelných zdrojů energie o celkovém instalovaném elektrickém výkonu 1 MW a více... se uskutečňují ve veřejném zájmu“, přičemž stavby pro tuto činnost sloužící a stavby s nimi související „jsou zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu“.
- Poslední podmínkou naplnění definice energetické infrastruktury ve smyslu zákona o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury pak je, že stavby nejsou v rozporu s územním rozvojovým plánem a se zásadami územního rozvoje. V této souvislosti je třeba upozornit, že pokud by byl záměr v rozporu s územním rozvojovým plánem nebo se zásadami územního rozvoje, nebylo by možné jej podle stavebního zákona vůbec povolit. Totéž platí pro případný rozpor záměru s územním plánem. Za rozpor však nelze považovat umístění záměru v nezastavěném území v souladu s podmínkami podle § 122 stavebního zákona, tj. pokud ÚPD umístění FVE v nezastavěném území nevylučuje.

Ustanovení § 9 odst. 6 písm. d) ZOZPF stanoví, že „u záměru energetického zařízení pro přeměnu energie slunečního záření na elektřinu se plán rekultivace

směřující k navrácení půdy do zemědělského půdního fondu předloží vždy." S ohledem na toto ustanovení je pro konvenční fotovoltaickou elektrárnu možné udělit pouze **souhlas s dočasným odnětím půdy ze ZPF**. Bližší podrobnosti týkající se způsobu provádění rekultivace půdy a obsah plánu rekultivace a podkladů pro změnu rekultivace jsou specifikovány v § 15 až 17 vyhlášky č. 271/2019 Sb.

Jedna z nejvýznamnějších podmínek nezbytných k zajištění ochrany ZPF se pak týká **skrývky kulturních vrstev půdy a jejich hospodářného využití**. Tato podmínka bude stanovena na základě výsledků pedologického průzkumu, jakožto nedílné součásti žádosti o odnětí půdy ze ZPF, ve vztahu k navrhovanému technickému řešení záměru fotovoltaického zařízení. Toto technické řešení musí být orgánu ochrany ZPF známo, neboť podle § 3 odst. 2 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku, který bude v těchto případech rovněž aplikován, musí být součástí žádosti také dokumentace pro povolení záměru (obdobný požadavek vyplývá také z § 11 odst. 2 vyhlášky č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany ZPF).

V odůvodněných případech, kdy umístění a technické řešení záměru fotovoltaického elektrárny nepředpokládá významné narušení půdních horizontů, je možné udělit **výjimku z povinnosti skrývky** postupem dle § 8 odst. 1 písm. a) ZOZPF. V některých případech může být nezbytné provést skrývku pod celým záměrem, často však postačuje provést skrývku jen na plochách, kde do země zasahuje technická konstrukce záměru, např. trafostanice, bateriová úložiště apod. s tím, že ve zbytku zůstane plocha zatravněna (podle okolností daného případu může být zatravnění současně vhodným opatřením na ochranu půdy proti erozi, popř. pro zadržení vody v krajině ve smyslu § 4 odst. 6 ZOZPF), což lze dále vnímat i jako vhodné opatření na minimalizaci negativních dopadů realizace záměru na mimoprodukční funkce v území.

Závěrem je třeba upozornit, že pro záměry konvenční fotovoltaické elektrárny umístované na zemědělské půdě není dána žádná výjimka z povinnosti platit **odvody** za odnětí půdy ze ZPF. Vzhledem k tomu, že pro konvenční fotovoltaické elektrárny je možné udělit pouze souhlas s dočasným odnětím, se postupuje v souladu s ustanovením § 11b odst. 1 ZOZPF, které stanoví, že se odvody za zemědělskou půdu dočasně odňatou ze ZPF platí každoročně až do doby ukončení rekultivace podle schváleného plánu.

23. Nahrazené metodické pokyny

Tento metodický pokyn nahrazuje a ruší:

- 1) Společný metodický výklad odboru adaptace krajiny na klimatickou změnu a odboru legislativního orgánům ochrany zemědělského půdního fondu k některým

ustanovením zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, září 2022 Věstník MŽP (ROČNÍK XXXII, částka 6, září 2022);

2) Metodické sdělení odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP k ustanovení § 9 odst. 8 zákona č. 334/1992 Sb., Věstník MŽP (ROČNÍK XXXI, částka 5, srpen 2021);

3) Metodické sdělení odboru obecné ochrany přírody a krajiny MŽP k ustanovení § 3 vyhlášky č. 271/2019 Sb., o stanovení postupů k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu, Věstník MŽP (ROČNÍK XXX, částka 7, září 2020).

