



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj), soudce JUDr. Filipa Dienstbiera a soudkyně Mgr. Veroniky Baroňové v právní věci žalobkyně: obec **Lednice**, sídlem Zámecké náměstí 70, Lednice, zastoupená doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, sídlem Optátova 46, Brno, proti žalovaným: **a) Ministerstvo pro místní rozvoj**, sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha, a **b) Ministerstvo kultury**, sídlem Maltézské náměstí 1, Praha, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. února 2021 č. j. 6 A 205/2015 - 202,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaným **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V rámci řízení o návrhu územního plánu obce Lednice (žalobkyně) vydalo Ministerstvo kultury dne 15. července 2013 stanovisko, které obec Lednice považovala za nepřijatelné. Konkrétně se postavila proti požadavkům ministerstva na vyloučení obytné výstavby v části plochy Z3, Z10, Z79 a Z88 v blízkosti aleje vedoucí ke hřbitovu, proti zmenšení obytného území v části plochy Z10 mezi obcí Lednice a její místní částí Nejdek, proti rozdělení a zmenšení plochy Z78 navrhované pro umístění zachytného

parkoviště a proti plošnému vyloučení fotovoltaických a solárních systémů na střechách staveb na celém území obce. Ani pro pořizovatele územního plánu (Městský úřad Břeclav) nebyly tyto požadavky přijatelné. Proto došlo k jednání Ministerstva pro místní rozvoj jako ústředního správního úřadu v oblasti územního plánování a Ministerstva kultury jako autora stanoviska, jehož obsah je pro pořizovatele územního plánu závazný. Dne 9. března 2015 uzavřela obě ministerstva dohodu o řešení rozporu ve věci návrhu územního plánu obce Lednice pod č. j. 41466/2014-81-2 (dále též „dohoda o řešení rozporu“). Obsah této dohody je závazný pro pořizovatele územního plánu, kterým je Městský úřad Břeclav, ale týká se primárně práv obce Lednice, která nebyla účastna uzavření dohody, ani jí nebyla zaslána na vědomí (text dohody o řešení rozporu získala až v září 2015). Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se proto obec Lednice domáhala vydání rozsudku, kterým by soud určil, že uzavření dohody o řešení rozporu je nezákonným zásahem. Dále požadovala, aby žalovaným bylo zakázáno v rámci pořizování územního plánu obce Lednice uplatňovat tuto dohodu.

[2] Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. dubna 2017 č. j. 6 A 205/2015 - 42, toto rozhodnutí však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. září 2017 č. j. 6 As 222/2017 - 26. Vytkl městskému soudu, že sice zhodnotil zákonnost zásahu z formálního hlediska (tj. zda byl uskutečněn na základě zákona a v souladu s ním), vůbec se ale nezabýval materiálním posouzením zákonnosti provedeného zásahu, které zahrnuje též hodnocení jeho ústavnosti, včetně legitimního cíle a přiměřenosti.

[3] Rozsudkem ze dne 20. března 2018 č. j. 6 A 205/2015 - 77 městský soud žalobu opět zamítl, kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. prosince 2018 č. j. 6 As 113/2018 - 55. Zopakoval, že dohoda o řešení rozporu představuje zásah do práva žalobkyně na samosprávu, existuje pro něj však zákonný podklad. Z platné právní úpravy nelze dovodit, že by žalobkyně měla být přímo stranou dohody, Nejvyšší správní soud neměl ani pochybnost o tom, že by šlo o právní úpravu neústavní. Nadto poznamenal, že žalobkyně se fakticky do procesu přijímání dohody zapojila a na žádost jí byla dohoda poskytnuta. Neměla ani postavení dotčeného orgánu. Zásah do práva žalobkyně na samosprávu vyžadovala ochrana památkové zóny Lednicko-valtického areálu. Požadavky žalovaného b), tj. Ministerstva kultury, jsou řádně odůvodněné a logicky konzistentní. Cíle sledované dohodou o řešení rozporu vyhodnotil Nejvyšší správní soud jako zákonné, dohoda jich byla schopna dosáhnout a v dostatečné míře respektovala zájem žalobkyně (obce) na zajištění jejího budoucího rozvoje. Naopak řešení navržená žalobkyní by nezaručovala zachování památkové hodnoty zóny Lednicko-valtického areálu. Cílem dohody není za každou cenu zachovat *status quo*, nýbrž zamezit výrazným změnám územního plánu žalobkyně, jež by otvíraly cestu k postupné přeměně obrazu obce a okolní krajiny, a tím k nevratnému znehodnocení památkové zóny, která je pro svoji unikátnost chráněna i mezinárodními závazky.

[4] Pokud jde o plošný zákaz umísťování solárních panelů na budovách, Nejvyšší správní soud připustil, že takový plošný zákaz je ústavně problematický a že jeho opodstatněnost v konkrétních sporech a situacích nemusí obstát. Na úrovni obecného přezkumu však shledal dostatečné důvody pro jeho zachování, zejména z důvodu předběžné opatrnosti, neboť sleduje legitimní cíl zachování hodnoty památkové zóny – rozsáhlého komponovaného území Lednicko-valtického areálu.

pokračování

[5] Ústavní soud nálezem ze dne 12. května 2020 sp. zn. III. ÚS 709/19 shledal, že rozsudky městského soudu a Nejvyššího správního soudu byla porušena ústavně zaručená práva žalobkyně na samosprávu a na soudní ochranu, a proto je zrušil. Přisvědčil správním soudům, že v projednávané věci bylo možné uzavřít dohodu o řešení rozporu a že žalobkyně nemusela být účastnicí dohodovacího řízení. Dal však žalobkyni za pravdu, že se správní soudy náležitě nevypořádaly s konkrétními námitkami žalobkyně o nepřiměřenosti plošného zákazu solárních panelů na střechách staveb, který v konečném důsledku vyplývá z dohody žalovaných. Plošný zákaz může splňovat kritérium vhodnosti a potřebnosti, je však třeba dostatečně a správně posoudit i jeho přiměřenost v užším slova smyslu. Plošný zákaz umisťování solárních panelů, a to i na vnitřních stranách střech pod takovým úhlem, že s výjimkou leteckého pohledu nejsou běžně vidět, je velmi silným zásahem do práva na rozvoj obce a následně i do práv vlastníků nemovitostí umístěných na území obce. Ústavní soud neuznal argument Nejvyššího správního soudu, že žalobkyně ve vztahu k solárním panelům fakticky hájí práva vlastníků nemovitostí, přičemž zdůraznil, že hájení zájmů občanů na různých úsecích veřejné správy náleží ke smyslu existence obcí. Konstatoval též, že plošný zákaz umisťování solárních panelů na střechy budov za účelem ochrany památkové zóny nemůže zdůvodnit ani prostý odkaz na zásadu předběžné opatrnosti, již Nejvyšší správní soud rovněž argumentoval. Nebyl prokázán příkrý a nepochybný rozpor jednání žalobkyně se zájmy, které chrání zákon.

[6] Jelikož pochybení při posuzování přiměřenosti plošného zákazu solárních panelů na střechách samo o sobě postačuje pro konstatování porušení práva žalobkyně na samosprávu a soudní ochranu, nezabýval se Ústavní soud dalšími dílčími požadavky žalovaných na obsah územního plánu. Pouze na okraj poznamenal, že se správní soudy budou muset vypořádat i s dalšími žalobními body. Z pohledu Ústavního soudu nelze akceptovat argument Nejvyššího správního soudu, že pokud by žalobkyně potřebovala větší počet parkovacích míst, než jí umožňuje dohoda o řešení rozporu, lze například zřídit další parkovací místa pod zemí. Ústavní soud zdůraznil, že rozhodování o tom, zda bude parkování řešeno povrchovým zachytným parkovištěm, či pravděpodobně mnohem nákladnějším podzemním parkovištěm, je primárně věcí demokraticky zvolených orgánů obce, soudy by měly být v těchto ohledech zdrženlivé. Ústavní soud dále zdůraznil, že dohoda o řešení rozporu neuložila vypracovat územní studii o potřebnosti parkovací plochy právě žalobkyni. Územní studii totiž pořizuje pořizovatel územního plánu a dohodou o řešení rozporu nelze ukládat povinnosti přímo obci.

[7] Městský soud následně rozsudkem ze dne 17. srpna 2020 č. j. 6 A 205/2015 - 161 určil, že dohoda žalovaných o řešení rozporu je nezákonným zásahem do práva žalobkyně na samosprávu (výrok II), a zamítl žalobu v části, v níž se žalobkyně domáhala, aby byla žalovaným uložena povinnost zdržet se v rámci pořizování územního plánu žalobkyně uplatňování této dohody.

[8] Tento rozsudek zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. ledna 2021 č. j. 6 As 266/2020 - 55 proto, že městský soud v situaci, kdy vyhodnotil dohodu o řešení rozporu jako nezákonnou, nemohl zamítnout návrh, aby žalovaným zakázal uplatňování této dohody. Nejvyšší správní soud dále shledal, že výrok, jímž městský soud označil za nezákonný zásah dohodu o řešení rozporu jako celek, je v rozporu s odůvodněním rozsudku, kde městský soud dospěl k závěru, že nezákonná je pouze ta část dohody, která

se týká plošného zákazu solárních panelů na střechách budov (tedy body 10.1 a 10.2). Dále Nejvyšší správní soud závazal městský soud, aby v rámci prvního kroku testu proporcionality zásahu do práv žalobkyně neodkazoval na svůj rozsudek č. j. 6 A 205/2015 - 76, který zrušil Ústavní soud, nýbrž aby vhodnost dohody žalovaných znovu alespoň stručně posoudil. Z věcného hlediska se Nejvyšší správní soud ztotožnil s městským soudem, dospěl tedy k závěru, že s výjimkou plošného zákazu fotovoltaických panelů na střechách budov není dohoda žalovaných nepřiměřeným zásahem do práva žalobkyně na samosprávu.

[9] Rozsudkem označeným v návěti městský soud určil, že body 10.1 a 10.2 dohody žalovaných o řešení rozporu jsou nezákonným zásahem do práva žalobkyně na samosprávu (výrok I) a uložil žalovaným povinnost zdržet se v rámci pořizování územního plánu obce Lednice uplatňování těchto bodů dohody (výrok II). S ohledem na závazný právní názor Ústavního soudu městský soud konstatoval, že plošným zákazem fotovoltaických a jiných solárních systémů na střechách staveb žalovaní nepřiměřeně zasáhli do práva žalobkyně na samosprávu, neboť nepřipustili umístění panelů ani tam, kde by nebyly běžně vidět z veřejných prostranství ani z volné krajiny, či nezvážili možnost jiného řešení, které by nebylo vnímáno jako rušivý pohledový element a zároveň by omezilo žalobkynina práva v menší míře.

[10] Ve zbývajícím rozsahu městský soud žalobu zamítl (výrok III). Konstatoval, že zásah do práva žalobkyně na samosprávu sleduje legitimní cíl v podobě památkové ochrany. Dohoda o řešení rozporu je způsobila tohoto cíle dosáhnout. Památková hodnota Lednicko-valtického areálu totiž spočívá v jeho harmonii jako celku. I když některé jednotlivé prvky nemají památkovou hodnotu, podílejí se na celkovém dojmu z areálu. Alej vedoucí ke hřbitovu je dominantním prvkem okolní krajiny, vyloučení výstavby bytových domů v jejím bezprostředním okolí chrání krajinný obraz daného území. Obec Lednice a místní část Nejdkem jsou dva samostatné urbanistické celky, z hlediska zachování památkové hodnoty Lednicko-valtického areálu je vhodnější řešit jejich rozvoj samostatně. Jejich sloučení prostřednictvím výstavby rodinných domů mezi Nejdkem a Lednicí by narušilo panoramatické pohledy, které jsou předmětem ochrany památkové zóny. Panoramatické pohledy chrání i omezení výstavby záchytného parkoviště.

[11] Městský soud dále nenašel jiný prostředek, který by při stejné úrovni ochrany památkové péče méně zasáhl do žalobkyniných práv. V tomto ohledu zdůraznil, že dohoda o řešení rozporu nebrání jakékoli výstavbě na území obce Lednice, pouze v některých lokalitách omezuje určitý typ výstavby. Ani výstavbu záchytného parkoviště žalovaní nevyloučili zcela, žalobkyně má tudíž stále možnost řešit nedostatek parkovacích míst.

[12] V rámci hodnocení přiměřenosti dohody v užším slova smyslu městský soud shledal, že dohoda představuje koncepční a systémové řešení, je z hlediska nezbytnosti ochrany památkových hodnot řádně a racionálně odůvodněna a představuje kompromis zohledňující stanovisko žalobkyně. Dohoda si neklade za cíl zachovat za každou cenu *status quo*, umožňuje rozvoj území obce. Hodnota památkové zóny se utvářela po staletí, přičemž zásahy, jimž dohoda o řešení rozporu brání, by byly nevratné a mohly by otevřít cestu k dalšímu přeměňování obrazu obce a ke znehodnocení památkové zóny, která je pro svoji unikátnost chráněna i mezinárodními závazky.

pokračování

[13] K jednotlivým bodům dohody městský soud – stejně jako ve svém předcházejícím rozsudku – uvedl, že rozdělení a zmenšení plochy záchytného parkoviště oproti původnímu návrhu územního plánu povede ke sledovanému cíli (vyloučení negativního vlivu rozsáhlé zpevněné plochy na pohledovou osu zámek Lednice – Apollónův chrám) a zachová nezastavěnou volnou krajinu u Mlýnského rybníka, je tedy v zájmu památkové ochrany. Požadavek na zmenšení navržené plochy parkoviště zhruba na polovinu a snížení koeficientu jejího zastavění tak, aby mohla být pohledově rozčleněna vzrostlou zelení, není nijak přehnaný a zohledňuje potřebu žalobkyně k vytvoření nových parkovacích míst a odklonu parkování z bezprostředního centra obce. Tento požadavek byl řádně odůvodněn s přihlédnutím ke konkrétní situaci v místě. Dle názoru městského soudu představuje přiměřený zásah do práv žalobkyně i zmenšení plochy k výstavbě, omezení výstavby na rodinné domy a vypuštění výstavby místní komunikace. Způsob využití ploch určený žalovanými v nejvyšší možné míře zachovává stávající charakter zástavby a zároveň umožňuje rozvoj v oblasti bydlení (novou zástavbu). Požadovaná omezení jsou odůvodněna ochranou aleje vedoucí ke hřbitovu, která představuje výrazný krajinotvorný prvek, a ochranou krajinného rázu, který by byl výstavbou bytových domů narušen. Městský soud poznamenal, že žalobkyně neuvedla žádné konkrétní argumenty ke svému tvrzení, že v obci není dostatek ploch pro rozvoj v oblasti bydlení. Obstálo i rozdělení a faktické zmenšení plochy určené k bydlení v rodinných domech v místní části Nejdek, které žalovaní racionálně odůvodnili poukazem na nutnost řešit samostatně rozvoj obce Lednice a místní části Nejdek, neboť jde o dva zcela rozdílné urbanistické celky, jejichž sloučení by vedlo ke ztrátě identity obou sídel, včetně panoramatických pohledů. Žalovaní výstavbu v lokalitě nevyloučili, pouze omezili, přičemž původní plocha určená pro výstavbu byla neúměrně velká.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[14] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž zopakovala námitky, které uplatnila v kasační stížnosti a v replice v řízení sp. zn. 6 As 266/2020 (tedy v předcházejícím řízení před Nejvyšším správním soudem). Dále namítla, že městskému soudu zaslala dne 18. února 2021 argumentaci k poměření rozporných zájmů a odborné stanovisko Z. D., k nimž se městský soud nevyjádřil. Stěžovatelka upozornila, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se neuplatní koncentrace žalobních bodů. Je věcí správy soudu, aby měl senát k dispozici všechny přípisy, které byly na soud řádně doručeny předtím, než zasedl k rozhodnutí. Dohoda o řešení rozporu ani napadený rozsudek nijak neobjektivizují poměřování zájmu obce na rozvoj a zájmu na ochranu památek.

[15] Dne 16. března 2021 navrhla stěžovatelka přerušit řízení s ohledem na ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 266/2020 - 55, kterou podala proto, že Nejvyšší správní soud zrušil celý rozsudek městského soudu č. j. 6 A 205/2015 - 161, aniž tento postup nějak odůvodnil, přestože předcházející kasační stížnost stěžovatelky směřovala jen proti výroku II tohoto rozsudku.

[16] Usnesením ze dne 17. března 2021 sp. zn. II. ÚS 684/21 Ústavní soud stěžovatelčinu ústavní stížnost odmítl, neboť řízení před správními soudy dosud neskončilo.

[17] Žalovaný a), tj. Ministerstvo pro místní rozvoj, ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelčina argumentace je prakticky totožná s jejími předchozími námitkami, a proto žalovaný a) plně odkázal na své vyjádření ke kasační stížnosti ve věci sp. zn. 6 As 266/2020, jehož kopii přiložil. Doplnil, že dle jeho názoru městský soud odstranil pochybení, která mu ve svém předešlém rozsudku vytýkal Nejvyšší správní soud.

[18] Rovněž žalovaný b), tj. Ministerstvo kultury, podotkl, že stěžovatelka zcela opakuje námitky, které již byly dříve vypořádány, a odkázal na svá vyjádření ve věci sp. zn. 6 As 266/2020. Stanovisko Z. D. považuje žalovaný b) za nadbytečný důkaz, který nijak nesouvisí s předmětem tohoto řízení.

[19] Nejvyšší správní soud zaslal vyjádření žalovaných stěžovatelce na vědomí.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud shledal, že většina stěžovatelčiných námitek není přípustná.

[21] Podle § 104 odst. 3 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) není kasační stížnost přípustná *proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.*

[22] Ze zákazu opakované kasační stížnosti dovodila judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu nad rámec doslovného znění § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. výjimky. „Toto ustanovení nelze vztáhnout zejména na případy, kdy Nejvyšší správní soud vytýká nižšímu správnímu soudu procesní pochybení nebo nedostatečně zjištěný skutkový stav, případně nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí. Odmítnutí kasační stížnosti za tohoto procesního stavu by znamenalo odmítnutí věcného přezkumu rozhodnutí z pohledu aplikace hmotného práva“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. března 2011 č. j. 1 As 79/2009 - 165, č. 2365/2011 Sb. NSS). Výjimka ze zákazu opakované kasační stížnosti se tedy uplatní za předpokladu, že procesní pochybení, které bylo důvodem pro zrušení předchozího rozhodnutí krajského soudu, Nejvyššímu správnímu soudu zabránilo ve věcném přezkumu závěrů krajského soudu.

[23] V projednávaném případě Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. ledna 2021 č. j. 6 As 266/2020 - 55 zrušil předešlý rozsudek městského soudu pro pochybení procesního rázu (chybně formulovaný výrok, rozpor výroku s odůvodněním), avšak posoudil jej i z věcného hlediska, přičemž závěrům městského soudu přisvědčil. Právním názorem, který v této věci vyslovil v předchozím zrušujícím rozsudku, je nyní Nejvyšší správní soud vázán (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. července 2008 č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS). Námitky, které stěžovatelka uplatnila již v řízení sp. zn. 6 As 266/2020 a které nyní pouze opakuje, tudíž nejsou s ohledem na výše citovaný § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. přípustné.

[24] To se týká i námitek, které Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 266/2020 - 55 označil za nepřipustné proto, že je stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským

pokračování

soudem, ač tak učinit mohla (srov. body 24 a 25 tohoto rozsudku). Jak totiž vyplývá z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 79/2009 - 165, § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. dopadá i na „námitky, které účastník řízení ve své první kasační stížnosti neuplatnil, ačkoliv je uplatnit mohl“; stejně je třeba nahlížet i na námitky, které účastník řízení neuplatnil *řádne* (tj. přípustně). Pokud by se totiž připustilo, aby účastníci v opakovaných kasačních stížnostech měnili jejich rozsah a důvody mimo rámec předchozího závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu, zákaz opakovaného projednání věci kasačním soudem by se prakticky popřel.

[25] Do množiny nepřipustných námitek stěžovatelky nespadá pouze námitka, že městský soud opomněl argumentaci, kterou stěžovatelka uplatnila dne 18. února 2021 (tedy den před vydáním napadeného rozsudku). Tato námitka však není důvodná.

[26] Městský soud byl ve svém dalším rozhodování vázán právním názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 266/2020 - 55 (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), dle něhož měl odstranit vady výroků a doplnit odůvodnění prvního kroku testu proporcionality. Tyto pokyny městský soud splnil (ani stěžovatelka nenamítá, že by tak neučinil). Pro městský soud byl závazný též právní názor Nejvyššího správního soudu v rozsahu, v němž mu Nejvyšší správní soud přisvědčil (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2009 č. j. 4 Ads 19/2008 - 188), tedy že v částech týkajících se zákazu výstavby bytových domů v blízkosti aleje u hřbitova, omezení výstavby mezi obcí Lednice a místní části Nejde a zmenšení plochy zachytného parkoviště nebyla dohoda žalovaných o řešení rozporu nepřiměřeným (nezákonným) zásahem do práv stěžovatelky na samosprávu. Od tohoto právního názoru se městský soud za nezměněných skutkových okolností nemohl odchýlit a nemohl by tak učinit ani nyní Nejvyšší správní soud (výše citované usnesení č. j. 9 Afs 59/2007 - 56).

[27] Podání stěžovatelky doručené městskému soudu dne 18. února 2021, stejně jako nyní posuzovaná kasační stížnost, kopíruje stěžovatelčinu argumentaci z řízení před Nejvyšším správním soudem sp. zn. 6 As 266/2020. Cílem stěžovatelky tedy bylo patrně především vtáhnout do řízení ty námitky, které Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 6 As 266/2020 - 55 označil za nepřipustné proto, že je stěžovatelka neuplatnila v předcházejícím řízení před městským soudem. Takový postup však není možný. Pokud by se městský soud v dalším řízení musel zabývat novými argumenty stěžovatelky, ačkoli jeho závěry Nejvyšší správní soud již vyhodnotil jako správné, fakticky by se tím otevřela cesta ke zpochybňování již vysloveného právního názoru Nejvyššího správního soudu, což by bylo v rozporu se zákazem opakovaných kasačních stížností [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.] a s tím, že proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu není přípustný opravný prostředek.

[28] Stěžovatelka má pravdu, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se obecně neuplatní koncentrace žalobních bodů (jak ostatně Nejvyšší správní soud konstatoval i v rozsudku č. j. 6 As 266/2020 - 55). Je tomu tak proto, že v tomto řízení (týká-li se trvajících zásahu nebo zásahu s trvajícím důsledky, popřípadě zásahu, u něhož hrozí opakování) rozhoduje soud podle skutkového a právního stavu zjištěného ke dni jeho rozhodnutí (§ 87 odst. 1 věta první s. ř. s.). Žalobce proto musí mít možnost reagovat na změnu skutkového stavu v průběhu řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 17. ledna 2008 č. j. 1 Aps 3/2006 - 69, č. 1590/2008 Sb. NSS). Stěžovatelka však novou argumentací před městským soudem nereagovala na změnu skutkového stavu, nýbrž mířila na postup žalovaných při uzavírání dohody o řešení rozporu, tedy do minulosti (stručně řečeno zpochybňovala odůvodnění jednotlivých požadavků žalovaných). Tyto argumenty mohla stěžovatelka bezesporu uplatnit dříve.

[29] Posledně uvedené nelze chápat tak, že by žalobce v řízení na ochranu před nezákonným zásahem mohl uvádět jen takové nové skutečnosti, které nastaly v průběhu řízení (cílem Nejvyššího správního soudu tedy není popřít jeho dosavadní judikaturu, podle níž se v řízení o zásahové žalobě neuplatní koncentrace). Ani v tomto typu řízení však nemůže žalobce uvádět novoty k otázce, k níž se již vyjádřil Nejvyšší správní soud, pokud je mohl řádně uplatnit již před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, jak se stalo právě v této věci.

[30] To, že městský soud nepřihlédl k podání stěžovatelky doručenému dne 18. února 2021, tedy nelze považovat za vadu, která by měla vliv na zákonnost jeho rozsudku.

[31] Zbývá osvětlit ještě jednu okolnost. Jak bylo uvedeno v rekapitulační části, stěžovatelka samostatnou ústavní stížností napadla postup Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 6 As 266/2020. Ústavní soud ji odmítl usnesením sp. zn. II. ÚS 684/21 ze dne 17. března 2021 pro nepřipustnost, neboť řízení ve věci nebylo skončeno, ale stále běželo, nedošlo dosud k vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práva žalobkyně (a Zastupitelstva obce Lednice), s tím, že „jim nic nebrání v podání případné nové ústavní stížnosti poté, co bude řízení skončeno, pokud s jeho výsledkem nebudou souhlasit a budou pociťovat újmu na svých základních právech a svobodách v důsledku pochybení obecných soudů s možným vlivem na výsledek řízení.“

[32] Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud k (anticipované) námitce vadného postupu v řízení sp. zn. 6 As 266/2020 (zdůrazňuje přitom, že takovou kasační námitku v nyní posuzované kasační stížnosti stěžovatelka nevznesla!) uvádí následující.

[33] Kasační stížnost stěžovatelky v řízení sp. zn. 6 As 266/2020 skutečně směřovala jen proti výroku II rozsudku č. j. 6 A 205/2015-161, kterým městský soud zamítl její návrh, aby žalovaným zakázal dále uplatňovat dohodu o řešení rozporu. Nejvyšší správní soud však musel pro závislost zrušit i výrok I uvedeného rozsudku, kterým městský soud prohlásil dohodu o řešení rozporu v celém rozsahu za nezákonný zásah, byť tento výrok žádný z účastníků řízení nenapadl.

[34] Podle § 109 odst. 2 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud *vázán rozsahem kasační stížnosti; to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné.*

[35] Závislost výroků může být dána charakterem právního vztahu daného hmotným právem, nebo může vyplývat z procesního práva (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. srpna 2005 č. j. 3 As 12/2005 - 56).

pokračování

[36] Výroky I a II rozsudku č. j. 6 A 205/2015 - 161, jimiž městský soud označil dohodu o řešení rozporu za nezákonný zásah a zamítl návrh stěžovatelky, aby žalovaným zakázal tuto dohodu dále uplatňovat, byly navzájem neoddělitelné, a tedy závislé. Fakticky se totiž jednalo o jediný výrok vyjádřený dvěma formálně samostatnými výroky. Podle § 87 odst. 2 věty první s. ř. s. *soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky, anebo hrozí-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem*. Krajský soud v takovém případě může jedním výrokem konstatovat, že žalovaný zásah je nezákonný, a druhým výrokem žalovanému zakázat, aby v zásahu do práv žalobce pokračoval, stejně dobře však může pouze vyslovit zákaz v dalším pokračování v porušování práv žalobce, přičemž v takovém výroku bude závěr o nezákonnosti zásahu implicitně obsažen (k formulacím vyhovujícího výroku v řízeních o zásahových žalobách srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2021 č. j. 6 As 108/2019 - 39, body 108 – 111, a KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 731 – 732). V řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, který trvá (nebo trvají jeho důsledky či hrozí jeho opakování), je nezákonnost zásahu vždy posuzována jako otázka předběžná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. března 2021 č. j. 6 Afs 274/2020 - 41, bod 12). Pokud tedy Nejvyšší správní soud meritorně přezkoumává rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu před trvajícím nezákonným zásahem, zabývá se (v rámci vymezeném v § 109 odst. 4 s. ř. s.) vždy tím, zda je žalovaný zásah nezákonný, přičemž tento závěr krajského soudu může, ale nemusí být vyjádřen v samostatném výroku.

[37] V řízení sp. zn. 6 As 266/2020 se Nejvyšší správní soud zákonností dohody o řešení rozporu věcně zabýval, neboť stěžovatelka zpochybňovala závěry, k nimž městský soud v tomto směru dospěl. Pokud by Nejvyšší správní soud rozsudkem č. j. 6 As 266/2020-55 zrušil jen výrok II rozsudku městského soudu č. j. 6 A 205/2015-161, vedlo by to k absurdní situaci: sice by se věcně ztotožnil se závěrem městského soudu, že dohoda o řešení rozporu byla nezákonná jen v rozsahu týkajícím se zákazu fotovoltických panelů, zároveň by jej však musel zavázat, aby (v rozporu s tímto závěrem) žalovaným zakázal uplatňovat dohodu o řešení rozporu v celém rozsahu – jinak by totiž byl nový „zakazující“ výrok II rozsudku městského soudu v rozporu s původním „deklaratorním“ výrokem I, který prohlásil za nezákonný zásah celou dohodu o řešení rozporu a který by nebyl rozhodnutím Nejvyššího správního soudu dotčen. Předějit takové situaci bylo možné právě jen zrušením i závislého výroku I rozsudku městského soudu č. j. 6 A 205/2015 - 161 přesto, že jej stěžovatelka kasační stížností formálně nenapadla. Postup Nejvyššího správního soudu tedy nelze považovat za porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces, jakkoli Nejvyšší správní soud připouští, že toto odůvodnění měl pro větší přesvědčivost svých závěrů učinit součástí již kasačního rozsudku ze dne 19. ledna 2021 č. j. 6 As 266/2020-55.

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud tedy ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[39] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaní měli ve věci plný úspěch, nevznikly jim však náklady nad rámec běžné úřední činnosti, protože se jim náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 10. června 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu