

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobkyně: **obec Lednice**, sídlem Zámecké náměstí 70, Lednice, zastoupená doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem, sídlem Optátova 874/46, Brno, proti žalovaným: **a) Ministerstvo pro místní rozvoj**, sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, a **b) Ministerstvo kultury**, sídlem Maltézské náměstí 1, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2018, č. j. 6 A 205/2015 – 77,

takto:

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.

IV. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za podání kasační stížnosti ve výši **5 000 Kč**, který bude zaplacen k rukám právního zástupce žalobkyně doc. JUDr. Zdeňka Koudelky, Ph.D., advokáta, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V rámci řízení o návrhu územního plánu obce Lednice 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 záchytného parkoviště a proti plošnému vyloučení fotovoltaických a solárních systémů na střechách staveb na celém území obce. 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 (dále též „městský soud“) se proto obec Lednice jako žalobkyně 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 svým rozsudkem ze dne 26. září 2017, č. j. 6 As 222/2017 - 26. Vytkl přitom 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. Na základě toho vydal městský soud rozsudek označený v návětí, jímž žalobu i tentokrát zamítl.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[3] Proti výše uvedenému rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) včas kasační stížnost. V ní – po opakovaném obsáhlém rozboru toho, v čem spočívá v daném případě dotčení práva obce Lednice na samosprávu – uvedla, že správní soudy měly zákonnou úpravu vyložit ústavně konformním způsobem. Podle stěžovatelky tomuto požadavku by vyhověl buď závěr, že dohoda ústředních správních orgánů je v daném případě zcela nepřípustná, nebo alespoň takový výklad, podle něhož obec musí být účastníkem dohody o řešení rozporu, tj. že musí mít možnost účastnit se celého jednání o jejím uzavírání, aby mohla hájit místní veřejné zájmy a zájmy svých občanů na rozvoji obce, a (byť to stěžovatelka neuvádí jednoznačně), že má být obec též stranou takové dohody, tj. že k jejímu uzavření je nutný její souhlas. V současné podobě je podle ní dohoda o řešení rozporu soudně nepřezkoumatelná, neboť o poměřování centrálních a místních zájmů se v ní ničeho dočíst nelze.

[4] Pokud jde o plochu pro bytové domy v blízkosti aleje, tato alej tvoří dominantní prvek pouze v místním měřítku, zůstala by nicméně zachována i v případě výstavby, a to včetně odstupů budoucích staveb od ní. Co se týká obytné výstavby mezi obcí Lednice a její místní částí Nejdek, žalovaný ani městský soud nezdůvodnili, v čem by tento krok ohrozil památkovou ochranu Lednicko-valtického areálu. Stěžovatelka neakceptuje argumentaci narušením vykonstruovaných „panoramatických pohledů“, neboť jedinou

kvalitou, která je z hlediska ochrany území sledována a podléhá objektivnímu hodnocení, jsou tzv. pohledové osy. Žalovaný i městský soud navíc u obou těchto ploch pomíjejí fakt, že obec Lednice nemá jiné rozvojové možnosti pro obytnou výstavbu, zejména pro umístění staveb bytových domů. V souvislosti se záchytným parkovištěm stěžovatelka poukázala na to, že vytlačení vozidel z historicky nejcennější blízkosti zámku a centra obce Lednice je i v zájmu památkové ochrany. K zákazu solárních panelů na střechách stěžovatelka uvedla, že požadovala možnost umisťovat je pouze na těch střechách, které nejsou viditelné z veřejných prostranství. Jejich plošný zákaz považuje za nepřiměřené nadřazení zájmu na pěkném leteckém pohledu na obec nad zájem občanů Lednice mít možnost alternativního zajištění svých energetických potřeb (nikoliv tedy nad zájem obce samotné, jak mylně uvedl v rozsudku městský soud). Stěžovatelka uzavřela, že sledované zájmy památkové péče lze naplnit jiným způsobem než plošnými zákazy, zejména s využitím chráněných pohledových os.

[5] Žalovaný a), tj. Ministerstvo pro místní rozvoj, ve svém vyjádření poukázal na to, že městský soud, ve shodě s požadavkem Nejvyššího správního soudu, řádně a srozumitelně posoudil věcný obsah napadené dohody. Dále se žalovaný a) zaměřil na procesní stránku věci a zdůraznil, že stěžovatelka měla více než rok a půl možnost se vyjadřovat k výtkám, jež vůči návrhu územního plánu vznášel žalovaný b), a v souladu s principy dobré správy byla slyšena též před uzavřením dohody.

[6] Žalovaný b), tj. Ministerstvo kultury, nejprve v obecné rovině upozornil, že obec Lednice je součástí krajinné památkové zóny Lednicko-valtický areál zapsané v seznamu UNESCO. Jedná se nejen o nejvýznamnější krajinářské dílo v České republice, ale také o největší komponovanou krajinu v Evropě. Území této krajinné památkové zóny je nutno posuzovat jako celek, včetně vizuálních vazeb, pohledů, panoramatických záběrů a průchodnosti krajiny. Všechny tyto aspekty ovlivňují harmonické vazby komponované krajiny přesto, že se odehrávají mimo hlavní pohledové osy (tzv. trojzubec). Dále žalovaný b) vyjádřil názor, že návrh územního plánu Lednice z roku 2013 obsahuje dostatek rozvojových ploch pro bydlení i další aktivity. K tomu doplnil, že Výzkum národní a kulturní identity České republiky (NAKI) Ministerstva kultury z roku 2015 zaznamenal trend vysidlování starousedlíků z centra obce Lednice za účelem využití objektů pro potřeby turistického průmyslu s požadavkem nové parcely na bydlení v jiné lokalitě. Je však otázkou zda je tento trend (pokud je podporován radnicí) správný – může totiž vést k tomu, že se centrum obce „vylidní“ a stane se pouhou mrtvou kulisou k chráněné památce, jíž stěžovatelka podle svého vlastního tvrzení být nechce. Nadto, pokud je žalovanému b) známo, zpracovatel územního plánu neověřoval jiné varianty možného umístění bytových domů na území obce.

[7] Pokud jde konkrétně o výstavbu v blízkosti aleje ke hřbitovu, tato alej sice není kulturní památkou, představuje však výrazný kompoziční a krajinotvorný prvek. Pominout nelze ani stávající charakter okolní zástavby, kterou tvoří zejména rodinné domy. V zájmu vyváženosti tradiční zástavby sídla drobného měřítka byla proto zamítnuta výstavba bytových domů a celá nová zástavba byla „odsunuta“ o 10 m tak, aby se alej mohla pohledově uplatňovat v území, nebyla ohrožena její existence a pohledové vazby s areálem hřbitova i okolní krajiny Žalovaný b) je přesvědčen, že návrh územního plánu byl v tomto bodě v rozporu s požadavky § 3 písm. c) a e) vyhlášky č. 484/1992 Sb.,

o prohlášení Lednicko-valtického areálu na jižní Moravě za památkovou zónu (dále též „vyhláška o památkové zóně“). Ke druhé sporné ploše pro bydlení mezi Lednicí a Nejdkem žalovaný uvedl, že postupným rozvojem se blízké místní části sídel samozřejmě mohou propojit. S ohledem na trvající pokles počtu obyvatel obce Lednice se však navržené množství rozvojových ploch pro bydlení jeví jako neopodstatněné, což potvrdilo i Ministerstvo pro místní rozvoj, proto byl zredukován rozsah ploch, které měnily dlouhodobě zemědělsky využívanou krajinu na zastavitelné území. Co se týká záchytného parkoviště, žalovaný b) zpochybňoval pouze jeho velikost, a to vzhledem k jeho umístění v pohledově exponované lokalitě vnímatelné z Apollónova chrámu. Dohoda proto požaduje prověřit potřebnost parkovací plochy v tomto rozsahu územní studií. Závěrem žalovaný vyjádřil kategorický názor, že situování fotovoltaických panelů v jakékoliv poloze na území krajinné památkové zóny by bylo v rozporu s její hodnotou. Připomněl efekt oslunění až zrcadlení, který může být vnímatelný v rámci území Lednicko-valtického areálu z různých stanovišť a kvůli kterému je předem velmi těžké posoudit, nakolik bude panel opticky vnímatelný, byť by nebyl přímo viditelný z veřejného prostranství. Konečně označil tuto otázku za precedentní ve vztahu k dalším památkově chráněným lokalitám, u nichž taktéž považuje umisťování solárních panelů za vyloučené.

[8] Ve své replice k vyjádření žalovaného b) stěžovatelka poukázala na to, že základní východisko žalovaného je centralistické a nebere ohled na místní zájmy. Stěžovatelka nemůže nikterak ovlivnit to, že na jejím území dochází k suburbanizaci, tj. ke stěhování lidí z turisticky rušného centra, které vyvolává potřebu vymezování nových ploch pro bydlení. Pokud jde o umisťování solárních panelů, stěžovatelka usilovala o to, aby právě otázka viditelnosti z veřejných prostranství byla předmětem individuálního posouzení ve správním řízení v každém jednotlivém případě. Z argumentace žalovaného není zřejmé, v čem by z hlediska památkové ochrany vadilo umístění panelu např. v ohrazeném dvoře, když se zde mohou nacházet jiné moderní technické prostředky (např. zaparkovaná auta).

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud shledal, že podmínky řízení jsou splněny, a kasační stížnost vyhodnotil jako přípustnou. Nejvyšší správní soud poté kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že již ve svém předchozím rozsudku akceptoval argumentační východiska stěžovatelky v tom směru, že neodmyslitelnou součástí práva obce na samosprávu je uplatňování její politické vůle v oblasti územního rozvoje a koncepce budoucí zástavby, k čemuž slouží v právním řádu ČR zejména nástroje územního plánování. Pro ochranu práva na samosprávu je určující čl. 101 odst. 4 Ústavy: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*“. Dohoda o řešení rozporu, kterou stěžovatelka napadá, nepochybně představuje zásah do práva obce na samosprávu. Proto je třeba její zákonnost zkoumat optikou citovaného ustanovení Ústavy, a to včetně poměřování práva na samosprávu s veřejnými zájmy chráněnými ústředními orgány státní správy, které předmětnou dohodu uzavřely. Právě to, že městský soud si tato východiska neosvojil, bylo důvodem zrušení jeho prvního rozsudku v této věci.

IIIa. Formální zákonnost zásahu

[11] Již ve výše citovaném rozsudku č. j. 6 As 222/2017 - 26, jímž Nejvyšší správní soud zrušil původní rozsudek městského soudu v této věci, se zabýval zákonností dohody o řešení rozporu ve věci návrhu územního plánu obce Lednice z formálního pohledu. Ten můžeme vyjádřit prostřednictvím požadavku, aby stát do práva obce na samosprávu zasahoval výlučně jen na základě zákona s v souladu s ním, tj. v souladu s výhradou zákona zakotvenou v čl. 101 odst. 4 Ústavy. S hodnocením této podmínky ze strany městského soudu se Nejvyšší správní soud ztotožnil, proto jen stručnou citací připomíná své tehdejší závěry.

[12] *„Zásah žalovaného b) jakožto dotčeného orgánu státu do procesu územního plánování ve formě vydání závazného stanoviska má svou oporu v § 26 odst. 2 písm. c) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, a dále v § 4 odst. 2 písm. a) a § 50 odst. 2 stavebního zákona. Zásah obou žalovaných ve formě uzavření dohody o řešení rozporu se pak opírá o … ustanovení § 4 odst. 8 stavebního zákona ve spojení s § 136 odst. 6 správního řádu. Podle těchto ustanovení žalovaní postupovali a stěžovatelka nenamítá žádné jejich porušení. Jelikož obec není stranou dohody o řešení rozporu, nelze ze zákona dovodit požadavek, aby byla účastna podpisu dohody. Z principů dobré správy a základních zásad správního řízení by nanejvýš bylo možno vyvodit, že obec by měla být v procesu uzavírání takové dohody slyšena a měla by mít možnost vyjádřit své stanovisko. To však v daném případě bylo splněno, jak vyplývá ze správních spisů i ze samotného obsahu dohody. Postup žalovaných vůči obci byl nad rámec zákona vstřícný, obec se snažili zapojit do vyjednávacího procesu a s její pomocí zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Nejvyšší správní soud se neztotožňuje ani s tím, že by ze zákona bylo možno vyvodit právo obce na doručení uzavřené dohody. Ačkoliv jistě lze souhlasit s tím, že z hlediska požadavků dobré správy by bylo vhodné, aby žalovaní obec formálně seznámili s textem uzavřené dohody, zákon jim takovou povinnost nepředepisuje. V nyní posuzovaném případě přitom tato právní úprava neměla důsledky, jež by bylo možno označit za protiústavní – obec o dohodě věděla, jelikož byla účastna procesu jejího uzavírání, na žádost získala její text a v zákonné lhůtě podala k městskému soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Nadto nutno uvést, že dohoda se práv obce nedotkne bezprostředně, nýbrž až zprostředkovaně poté, co jí bude předložen ke schválení návrh územního plánu upravený dle dohody o řešení rozporu.“*

[13] V závěru citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud poznamenal, že není důvod obrátit se na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona nebo některého jeho ustanovení, které bylo ve věci aplikováno, pro jeho rozpor s Ústavou. Jednak stěžovatelka sama tehdy takový postup nenavrhla (její argumentace směřovala spíše k tomu, že právo na účast při uzavírání dohody a právo na její doručení by měly správní soud dovodit z platné zákonné úpravy), jednak řízení dosud neskončilo a věc se vracela městskému soudu k dalšímu posouzení. Nejvyšší správní soud neshledal důvody k postupu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy ani nyní. I kdyby si snad osvojil pochybnost o ústavnosti zákonné úpravy, která nepočítá s participací obce na procesu uzavírání dohody o řešení rozporu týkajících se návrhu jejího budoucího územního plánu ani s doručováním výsledné dohody takovéto obci, je zřejmé, že v nyní posuzovaném případě stěžovatelka žádnou újmu na svých procesních právech v tomto ohledu neutrpěla. Dotčená ministerstva ústní stanovisko obce fakticky v procesu uzavírání dohody vyslechla a obci dohodu na její žádost poskytla. Obec

se s obsahem dohody seznámila dostatečně včas, aby proti ní mohla brojit soudní cestou, což také učinila.

[14] Stěžovatelka nadto ani v nynější kasační stížnosti předložení věci Ústavnímu soudu nežádá. Domáhá se pouze ústavně konformního výkladu výše citovaných zákonných ustanovení. Stěžovatelka ovšem nepoukázala na žádné konkrétní ustanovení právních předpisů, které by měl Nejvyšší správní soud výkladově upřednostnit před těmi, jež byla v posuzovaném případě aplikována (spokojila se s obecným odkazem na ústavně zaručené právo na samosprávu).

[15] Nejvyšší správní soud v této souvislosti uvažoval o možnostech, které skýtá zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho § 136 odst. 2 totiž mají postavení dotčených orgánů územní samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Podle § 136 odst. 6 věta druhá správního řádu se právní úprava řešení rozporu obsažená v tomto odstavci nepoužije na řešení rozporu s územními samosprávnými celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu. Z toho by bylo možno dovodit, že jakmile je ve správním procesu dotčeno právo obce na samosprávu, stává se tato obec dotčeným orgánem. Rozpor mezi ní a jiným dotčeným orgánem není možno v takovém případě řešit cestou dohody o řešení rozporu, neboť ta v konečném důsledku – není-li možné kompromisu dosáhnout – vede k rozhodnutí věci vládou. Nejvyšší správní soud se však domnívá, že takovýto výklad by nebyl správný.

[16] Smyslem § 136 odst. 2 je poskytnout územním samosprávným celkům alespoň nějaké postavení ve správním řízení tam, kde se nenacházejí přímo v roli jeho účastníka, což je postavení silnější (srov. k tomu Vedral, J. *Správní řád: Komentář.* 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 1027-1029). Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, oproti tomu přináší úpravu zvláštní, která podle názoru Nejvyššího správního použití obecné úpravy obsažené ve správním řádu vylučuje. Role obce v procesu územního plánování je zcela určující. Má ovšem zcela jiný charakter než role dotčeného orgánu, daleko více se blíží roli účastníka řízení. Je to právě obec, kdo v samostatné působnosti rozhoduje o pořízení územního plánu (§ 44 stavebního zákona), kdo schvaluje zadání územního plánu (§ 47 odst. 5 stavebního zákona), účastní se veřejného projednání návrhu územního plánu (§ 52 odst. 1 stavebního zákona) a v konečné fázi vydává samotný územní plán, přičemž může též vrátit předložený návrh pořizovateli se svými pokyny k úpravě a novému projednání nebo jej zamítnout (§ 54 odst. 3 stavebního zákona).

[17] Specifikem procesu územního plánování je fakt, že ačkoliv obec má ve své samostatné působnosti rozhodovat o všech podstatných krocích, proces pořizování územního plánu svěřuje stavební zákon do přenesené působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 6 odst. 1 stavebního zákona), případně obecního úřadu jiné obce splňující kvalifikační požadavky pro výkon územně plánovací činnosti (§ 6 odst. 2 stavebního zákona). Ani to však podle Nejvyššího správního soudu neodůvodňuje použití obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Není zde důvod, aby se obec účastnila celého procesu ve „dvojaké“ roli, tedy že by v samostatné působnosti schvalovala zadání územního plánu, účastnila se klíčové fáze zpracování (veřejné projednání) a měla konečné

slovo ohledně jeho vydání či nevydání, a vedle toho ještě vystupovala v roli dotčeného orgánu a uplatňovala své samosprávné zájmy formou stanoviska k návrhu územního plánu. Takový model se Nejvyššímu správnímu soudu jeví jako neracionální, matoucí a rozporný s úmyslem zákonodárce. O tom, že zákonodárce s možností uzavření dohody o řešení rozporu bez účasti obce v procesu územního plánování počítal, svědčí např. § 51 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož *„zastupitelstvo obce je při schvalování vázáno stanovisky dotčených orgánů nebo výsledkem řešení rozporu“*. Obdobnou úpravu lze nalézt i v § 53 odst. 4 písm. d) stavebního zákona. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poznamenává, že právo na samosprávu není absolutní ani neomezitelné, musí být vyvažováno mj. se zásadou zákonnosti veřejné správy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2017, č. j. 2 As 265/2017 - 29).

[18] Nelze také zapomínat, že na počátku sporu stálo negativní stanovisko Ministerstva kultury k projednávanému návrhu územního plánu. Stanoviska dotčených orgánů státní správy jsou pro územní plán závazným podkladem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62), přičemž stěžovatelka právní úpravu těchto stanovisek jako takovou nezpochybňuje. Dohoda s Ministerstvem pro místní rozvoj vydané stanovisko jen „ohladila“, tj. zmírnila jeho požadavky a stanovila řadu podmínek pro to, aby mohlo ministerstvo s návrhem územního plánu vyslovit souhlas. Jak vidno, institut dohody o řešení rozporu je nástrojem, který má umožnit, aby po dosažení kompromisu mezi orgány státní správy mohl proces přípravy územního plánu dál pokračovat. Pokud by uzavření dohody nebylo možné (ať už absolutně, protože by správní soudy dovodily, že právní úprava to vylučuje, nebo relativně, protože podle přijatého výkladu by obec musela být stranou takovéto dohody a požadavky Ministerstva kultury by pro ni byly nepřijatelné), stále by tu zůstávalo ono nevypořádané negativní stanovisko jednoho z dotčených orgánů, které by zpracovatel územního plánu musel respektovat. Musel by tedy návrh územního plánu přepracovat a předložit jej znovu ministerstvu k posouzení. Je zřejmé, že takovýto výklad by obec nestavěl do nikterak příznivějšího postavení, než v jakém je nyní. Opět by totiž musela buď vyčkat, až jí bude předložen ke schválení upravený návrh územního plánu, nebo by musela napadnout negativní stanovisko Ministerstva kultury, s jehož obsahem nesouhlasí. I když by překážkou pro takový postup nemusela být ustálená judikatura, podle níž závazná stanoviska dotčených orgánů samostatně napadat nelze [rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. srpna 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS – nabízí se zde totiž odlišení opřené o § 4 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona s tím, že v nynější věci jde právě o stanovisko podle písm. b), nikoli o závazné stanovisko podle písm. a), které měla na mysli zmíněná ustálená judikatura a na které se uplatní plně § 149 správního řádu; na stanovisko dle písm. b) se uplatní jen omezeně § 149 odst. 2 správního řádu co do obsahu, nikoli povahy], šlo by o postup procesně komplikovaný a dosud neověřený. Je však zřejmé, že nic navíc by tím stěžovatelka nezískala, když správní soudy již připustily, že se podanou žalobou vůči dohodě o řešení rozporu mohou věcně zabývat a obsahově uzavřenou dohodu o řešení rozporu hodnotit, včetně otázky proporcionality zásahu do práva na samosprávu (a městský soud tak – po korekci ze strany Nejvyššího správního soudu – učinil).

[19] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z platné právní úpravy nelze dovodit, že by obec, jejíhož územního plánu se dohoda o řešení rozporu týká, měla být stranou takové dohody a že bez jejího souhlasu by tudíž uzavření takové dohody nebylo možné.

[20] Nejvyšší správní soud po těchto úvahách přistoupil ke zhodnocení materiální zákonnosti zásahu představovaného dohodou o řešení rozporu.

IIIb. Materiální zákonnost zásahu

[21] Ve druhém kole kasačního přezkumu se Nejvyšší správní soud ztotožnil s hodnocením městského soudu i po stránce materiální, tedy při hodnocení obsahu uzavřené dohody o řešení rozporu. Městský soud správně nejprve identifikoval cíl, který v daném případě dostává do střetu s právem stěžovatelky na samosprávu. Tímto cílem je ochrana památkové zóny, Lednicko-valtického areálu, což je cíl v obecné rovině jistě zcela legitimní. Podle § 3 vyhlášky o památkové zóně, na kterou se žalovaný b) odvolává ve svých vyjádřeních, tvoří památkovou hodnotu zóny zejména *„význam daného území pro historickou osobitost místa, historické vazby sídel, jednotlivých historických objektů v krajině, krajiny a terénních útvarů a krajinný obraz daného území*“. Podmínky její ochrany citovaného ustanovení dále konkretizuje, přičemž pro posuzovaný případ má význam zejména písm. c), podle něhož *„využití jednotlivých objektů, prostorů i území musí odpovídat jejich kapacitě a technickým možnostem a musí být v souladu s památkovou hodnotou zóny*“. Podle písm. e) pak *„při terénních úpravách, budování technické infrastruktury, při nové výstavbě a při výsadbě dřevin musí být brán zřetel na charakter, prostorové uspořádání a měřítko jednotlivých nemovitostí, sídel a krajiny v zóně*“. Tyto požadavky rozhodně nelze označit za překvapivé, neboť Ministerstvo kultury je vymezilo předem již v roce 1992 při prohlášení Lednicko-valtického areálu na jižní Moravě za památkovou zónu, a to formou obecně závazného právního předpisu. Vymezení podmínek pro výstavbu na území památkové zóny nejeví ani rysy svévole, což potvrzuje i fakt, že předmětnou vyhlášku stěžovatelka nenapadá a nenavrhuje její zrušení pro neústavnost, tvrdí pouze, že s jejími ustanoveními není současný návrh územního plánu v rozporu. Diskuzi tak lze vést pouze o tom, zda v nyní projednávaném případě aplikovali žalovaní obecné požadavky přiměřeným způsobem.

[22] Stěžovatelka především relativizuje význam hodnot, k jejichž ochraně požadavky Ministerstva kultury v jednotlivých případech směřovaly. Namítá, že alej ke hřbitovu představuje dominantní prvek pouze v místním měřítku a že není jasné, v čem by spojení Lednice s místní částí Nejdek snížilo hodnotu památkové zóny. Zcela pak odmítá požadavky na zachování panoramatických pohledů, uznává pouze legitimnost tzv. pohledových os. Nutno říci, že tyto otázky jsou do značné míry otázkami odbornými, k jejichž posuzování zásadně nejsou správní soudy povolány (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2013, č. j. 4 Aos 1/2012 - 105, č. 2848/2013 Sb. NSS, bod 78). Nejvyšší správní soud tak může v tomto ohledu pouze zhodnotit, zda požadavky Ministerstva kultury jsou řádně odůvodněny a zda toto odůvodnění se jeví jako srozumitelné a logicky konzistentní. Tyto nároky přitom stanovisko ministerstva ze dne 15. července 2013 i na něj navazující dohoda o řešení rozporu splňují.

[23] V případě zástavby v okolí aleje kolem cesty ke hřbitovu poukázalo ministerstvo na to, že jde o výrazný krajinotvorný prvek (požadavek vyhlášky na respektování

prostorového uspořádání krajiny) a že stávající zástavba je tvořena převážně rodinnými domy (požadavek vyhlášky na zohlednění měřítka jednotlivých nemovitostí). Fakt, že aleje a stromořadí výrazně utvářejí podobu kulturní krajiny, lze podle Nejvyššího správního soudu označit dokonce za obecně známou skutečnost vycházející z běžné lidské zkušenosti. Ohledně propojení Lednice s Nejdkem vycházel nesouhlas ministerstva z požadavku na zachování identity dvou historicky a urbanisticky rozdílných sídel (požadavek vyhlášky, aby byl brán zřetel na charakter sídel), ministerstvo zmínilo též naddimenzovanost navržené zástavby a zájem na zachování prostupnosti krajiny (požadavek vyhlášky, aby využití území odpovídalo jeho kapacitě). Stojí v této souvislosti za zmínku, že zřetelné oddělení zastavěných území samostatných sídel Lednice a Nejdek označil za potřebné a přínosné sám zpracovatel územního plánu, AR projekt, s. r. o., ve svém vyjádření k původnímu stanovisku ministerstva ze dne 10. listopadu 2014. Pokud jde o panoramatické pohledy, ministerstvo jimi argumentovalo ve výše zmiňovaných případech spíše podpůrně, více k nim nicméně níže. U záchytného parkoviště v původně navržené velikosti vyjádřilo Ministerstvo kultury obavu přímo z narušení jedné z pohledových os ve vazbě na Apollónův chrám (odůvodnění dohody o řešení rozporu k čl. I bodu 6.1). Šlo tedy o narušení hodnoty, jejíž legitimnost uznává dokonce i stěžovatelka. Vedle ní se tu nadto uplatňuje též zájem na zachování nezastavěné krajiny v blízkosti Mlýnského rybníka, který je součástí národní přírodní rezervace Lednické rybníky. Konečně v případě umisťování solárních panelů jde o ochranu krajinného obrazu památkové zóny (požadavek vyhlášky na soulad s památkovou hodnotou zóny, kdy krajinný obraz je přímo zmíněn jako její součást). Pojem krajinného obrazu je pochopitelně velmi široký a neurčitý, těžko ale lze zpochybnit, že je tvořen a charakterizován též (ba dokonce zejména) dálkovými panoramatickými průhledy, jež se pochopitelně naskýtají i mimo hlavní kompoziční osy areálu. Cíle sledované dohodou o řešení rozporu proto Nejvyšší správní soud hodnotí jako zákonné.

[24] Není pochyb o tom, že dohoda je schopna popsaných cílů dosáhnout. Spor se v dané věci vede o to, zda tak činí způsobem, který je dostatečně ohleduplný k zájmu obce na zajištění jejího budoucího trvale udržitelného rozvoje. Stěžovatelka tvrdí, že žalovaní zvolili nejsnadnější cestu, tj. konzervaci stávajícího stavu. Přitom v jednotlivých případech existovalo řešení, které by ještě vedlo k dosažení sledovaných cílů, ale méně by omezovalo záměry obce a potřeby jejích občanů. Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožnil. Domnívá se naopak, stejně jako městský soud, že dohoda představuje vyvážený kompromis mezi dotčenými veřejnými zájmy a právem obce na samosprávu a že řešení navržená stěžovatelkou by zachování památkové hodnoty zóny Lednicko-valtického areálu nezaručovala.

[25] Před hodnocením jednotlivých sporných otázek považoval Nejvyšší správní soud za nutné si nejprve vyjasnit, zda obec Lednice má či nemá dostatek ploch pro rozvoj v oblasti bydlení. Musel však konstatovat, že stěžovatelka nikterak neprokázala své tvrzení, že se jí takových ploch nedostává. Nevyužila příležitosti, aby předložila např. doklady svědčící o vysoké míře využití stávajícího zastavitelného území či o tom, že zpracovatel územního plánu zvažoval různé varianty umístění ploch pro bydlení, všechny se však z různých důvodů ukázaly jako neuskutečnitelné apod. Stěžovatelka ani nijak relevantně nezpochybnila tvrzení žalovaného b), který poukázal na klesající trend v množství obyvatel obce Lednice a na to, že tlak na výstavbu v okolí obce je do značné míry vytvářen

odchodem obyvatel z centra obce s cílem intenzivnějšího využití již existujících objektů bydlení pro účely turistického ruchu. Za těchto okolností nemohl ani Nejvyšší správní soud (stejně jako městský soud) přihlížet k ničím nepodloženým tvrzením stěžovatelky, že navržené plochy pro bydlení představují jediné možnosti jejího rozvoje v tomto směru.

[26] Z tohoto pohledu se pak jeví jako zcela přiměřené podmínky, jež žalovaní stanovili pro plochy v okolí aleje ke hřbitovu (body 1.1, 3,1 a 3.2 dohody o řešení rozporu) i pro plochy mezi Lednicí a místní částí Nejdek (bod 1.9 dohody o řešení rozporu). Dohoda nepožaduje [na rozdíl od původního stanoviska žalovaného b)] úplné vyloučení výstavby v těchto lokalitách, pouze ji omezuje tak, aby dosáhla cílů památkové ochrany Lednicko-valtického areálu. Vzdálenost nejbližší zástavby minimálně 10 m od vnější strany kmenů stromů tvořících alej se Nejvyššímu soudu jeví jako nezbytná pro zachování její pohledové dominance. Zástavba rodinnými domy, tedy stavbami z podstaty menšího hmotového objemu, pomáhá naplnit stejný cíl, navíc je odůvodněna i návazností na stávající zástavbu, která má převážně tento charakter. Menší stavby s větším poměrem nezastavěné plochy v podobě zahrad se jeví jako přiměřené řešení i z hlediska měřítka sídla (obce Lednice) a pro účely přechodu mezi zastavěným územím obce a volnou krajinou. Naopak bytové domy jako stavby hmotově větší by měřítko sídla a okolní komponované krajiny, a zejména pak pohledovou dominanci aleje, mohly nevratně narušit. Obdobně i k omezení ploch pro výstavbu mezi Lednicí a Nejdkem došlo podle Nejvyššího správního soudu pouze v míře nezbytné pro zachování samostatnosti obou sídel. O tom ostatně svědčí i to, že stěžovatelka tu žádnou nepřiměřenost nenamítá ani žádné alternativní řešení nenabízí. Zpochybňuje pouze samotný cíl, tedy potřebu zachování stavebního oddělení obou sídel z hlediska památkové ochrany. Takový požadavek však Nejvyšší správní soud shledal výše z hlediska památkové ochrany jako odůvodněný a legitimní.

[27] Obdobná situace jako u propojení Lednice s Nejdkem je i v případě záchytného parkoviště (bod 6.1 dohody o řešení rozporu). Také zde stěžovatelka nenabízí žádnou alternativu, tj. menší zásah do svých práv, který by ovšem ještě vedl k požadovanému cíli, tj. k vyloučení negativního vlivu rozsáhlé zpevněné plochy na pohledovou osu zámek Lednice - Apollónův chrám. Žalovaní přitom nezpochybňují tvrzení stěžovatelky, že vytlačení vozidel z historicky nejcennější blízkosti zámku a centra obce Lednice je i v zájmu památkové ochrany. Požadují pouze zmenšení navržené plochy zhruba na polovinu a snížení koeficientu jejího zastavění na 0,8 tak, aby mohla být pohledově rozčleněna vzrostlou zelení. Nejvyšší správní soud neshledává tyto požadavky nikterak přemrštěnými. Pokud by obec pociťovala potřebu většího počtu parkovacích míst, je jistě možné vymezenou plochu využít intenzivněji, např. zřídit další parkovací místa v podzemí, jako se to běžně děje ve větších městech, byť tam ne vždy s ohledem na památkovou ochranu, nýbrž z důvodu nedostatku místa a vysoké ceny pozemků. Nejvyšší správní soud nadto připomíná, že žalovaní v dohodě uložili obci prověřit potřebnost parkovací plochy a jejího rozsahu územní studií. Takovouto studii nebo jiný odborný odhad nezbytně potřebného počtu parkovacích míst v době sezóny mohla obec nechat vytvořit již dříve z vlastní iniciativy. Pokud by její stanovisko k velikosti záchytného parkoviště podporovala, byla by argumentačně ve zcela jiném postavení než nyní. Není nadto vyloučeno, aby obec v budoucnu iniciovala další změnu svého územního plánu právě na základě výsledku šířeji pojaté územní studie či průzkumu území.

[28] Pro všechna dosud uvedená omezení stanovená dohodou o řešení rozporů pro stěžovatelčin územní rozvoj tak beze zbytku platí konstatování městského soudu, že dohoda si tedy neklade za cíl zachovat za každou cenu *status quo* a stěžovatelce umožňuje rozvoj jejího území, byť v menším rozsahu a intenzitě, než si představovala. Dohoda tedy pouze ukládá zpracovateli zdržet se návrhu výrazných změn územního plánu, jež by otevíraly cestu k postupné přeměně obrazu obce a okolní krajiny, a tím k nevratnému znehodnocení památkové zóny, která je pro svoji unikátnost chráněna i mezinárodním závazkem.

[29] Pokud jde o zákaz umisťování solárních panelů na budovách (body 10.1 a 10.2 dohody o řešení rozporu), Nejvyšší správní soud si je dobře vědom toho, že jakékoliv plošné zákazy jinak legální aktivity jsou vždy z ústavněprávního hlediska problematické (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. června 2011, č. j. 7 Ao 2/2011 - 127, č. 2497/2012 Sb. NSS). Obec se však zde staví spíše do role ochránce subjektivních práv stavebníků, než svého ústavně garantovaného práva na samosprávu. Opodstatněnost takového plošného zákazu se může stát předmětem sporu v jednotlivých případech a nelze vyloučit, že v konkrétní situaci neobstojí. Nicméně pro účely nyní posuzované věci, v obecné rovině přezkumu, připodobnitelného abstraktnímu přezkumu právního předpisu ze strany Ústavního soudu, lze uvést, že tento zákaz sleduje legitimní cíl zachování hodnoty celosvětově unikátní památkové zóny, jejíž vzhled byl utvářen po staletí. Nejedná se přitom o jednotlivou památku, dokonce ani o městskou čtvrť s určitým charakterem, ale o rozsáhlé komponované území, jehož součástí jsou jak jednotlivé obce, tak i volná krajina mezi nimi. Řešení navrhované stěžovatelkou na abstraktní úrovni neposkytuje záruky, že charakter tohoto území nebude nevratně narušen. Především nutno poznamenat, že by nebyla v žádném případě postačující podmínka, že solární panely umístěné na jednotlivých domech by nebyly viditelné z veřejných prostranství. Veřejná prostranství zahrnují pouze místa na území samotné obce, typicky náměstí, parky nebo tržnice [srov. § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů]. Viditelnost solárních panelů z veřejných prostranství tudíž nezahrnuje viditelnost těchto panelů z volné krajiny, přitom právě tato krajina a její celkový obraz je předmětem ochrany podle výše citovaného § 3 vyhlášky o památkové zóně, jak již bylo výše řečeno. I kdyby však podmínky byly v tomto směru upřesněny, Ministerstvo kultury správně upozornilo na to, že vizuální dopad solárních panelů je velmi obtížné předem odhadnout, protože kromě viditelnosti samotných panelů zde hrají roli odrazy slunečního záření, které se v průběhu dne mění. Ministerstvo zcela zjevně poukazovalo na to, že optické projevy solárního panelu je obtížné odhadnout před jeho faktickou instalací na stavbu, a proto upřednostnilo při ochraně krajinného obrazu Lednicko-valtického areálu zásadu předběžné opatrnosti. Nejvyšší správní soud nehodnotí, nakolik je uplatnění této zásady případné na jiných místech, avšak v případě nyní posuzované památkové zóny vnímá takový přístup v obecné rovině jako opodstatněný.

[30] Nad rámec nutného odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že určité riziko pro památkovou zónu (a koneckonců pro dosažení cíle sledovaného plošným zákazem) může představovat i fakt, že umístění solárního panelu na budovu rodinného domu pro krytí jeho vlastní energetické spotřeby je stavební úpravou, která podle § 79 odst. 6 stavebního zákona nevyžaduje územní rozhodnutí ani územní souhlas. Jediným povolovacím procesem, v němž by se případně mohla uplatnit omezení obsažená

v územním plánu, je tudíž stavební řízení, případně jeho zjednodušené varianty (souhlas s ohlášením stavby atd.). Mohou se však objevit spory o to, zda takováto stavební úprava nenaplňuje též podmínky § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, takže by úřednímu povolení nepodléhala vůbec. I v takovém případě by samozřejmě musela provedená změna stavby podmínky stanovené územním plánem splňovat, avšak jejich porušení by bylo řešitelné až následně nařízením jejího odstranění podle § 129 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud zhodnotil věc správně. Žalovaní sice prostřednictvím dohody o řešení rozporu zasáhli do práva stěžovatelky na samosprávu, nejednalo se však v tomto případě o zásah nezákonný. Z výše popsaných důvodů vyhodnotil Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti napadenému rozsudku v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. jako nedůvodnou a zamítl ji.

[32] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1, 7 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona. Žalovaný měl ve věci úspěch, podle obsahu spisu mu však žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[33] Stěžovatelka zaplatila společně s podáním kasační stížnosti soudní poplatek, ačkoliv k tomu nebyla povinna (§ 10 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. února 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60). Nejvyšší správní soud proto rozhodl o jeho vrácení ve lhůtě dle § 10a odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. prosince 2018

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu