



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 žalovanému **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 17. srpna 2020 č. j. 6 A 205/2015 - 161,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. srpna 2020 č. j. 6 A 205/2015 - 161 **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

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 záchytného 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 (dále též „městský soud“) 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. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že 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 otevíraly 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 umístování 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.

[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

pokračování

posoudit i jeho přiměřenost v užším slova smyslu. Plošný zákaz umístování 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 umístování 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 záchytným 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 označeným v návěti 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. V části týkající se způsobilosti dohody o řešení rozporu dosáhnout sledovaného cíle městský soud odkázal na odůvodnění svého předchozího rozsudku ve věci (č. j. 6 A 205/2015 - 76), na němž setrvává, přičemž Nejvyšší správní soud ani Ústavní soud s jeho závěry v tomto směru nepolemizovaly. 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 nezávázali možnost jiného řešení, které by nebylo vnímáno jako rušivý pohledový element a zároveň by omezilo žalobkynina práva v menší míře.

[8] Městský soud dále uvedl, že rozdělení a zmenšení plochy záchytného parkoviště oproti původnímu návrhu územního plánu nepředstavuje nezákonný zásah do práv žalobkyně. Řešení žalovaných 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 krajinnotvorný 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. Z pohledu městského soudu 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.

[9] Městský soud tedy uzavřel, že omezující podmínky žalovaných vyhodnotil jako souladné s ústavními principy – s výjimkou problematiky solárních panelů, a proto je dohoda o řešení rozporu nezákonným zásahem do práv žalobkyně. Městský soud však žalovaným nenařídil zdržet se dalšího uplatňování dohody, neboť její podstatnou část považuje za zákonnou a má za to, že nezákonné ujednání o plošném zákazu fotovoltaických a jiných solárních systémů na střechách staveb nebrání realizaci ostatních ujednání dohody. Žalovaní jsou však vázáni právním názorem vysloveným ohledně nezákonnosti dílčího ustanovení dohody, které nebudou aplikovat.

II.

Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[10] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Stejně jako ve všech dosavadních podáních nejprve uvedla, že dohoda žalovaných o řešení rozporu zasahuje do jejího práva na samosprávu. Dále namítla, že městský soud sice označil dohodu jako celek za nezákonný zásah, ale připustil její další uplatňování. V případě zásahu, který má stále účinky, jsou však soudy povinny nezákonný zásah zakázat. Čistě deklaratorní může být jen výrok o nezákonnosti zásahu, který již skončil, což však není tento případ. Pokud městský soud považoval za nezákonnou pouze část dohody, měl zakázat její další uplatňování alespoň v tomto rozsahu. Úvaha, která část dohody je nezákonná a která nikoli, je však vyjádřena pouze v odůvodnění rozsudku městského soudu, které však není závazné a nemůže měnit či nahrazovat výrok.

[11] Stěžovatelka trvá na tom, že dohoda o řešení rozporu je nezákonná v celém rozsahu. Tato dohoda ani rozsudek městského soudu nijak nepoměřují zájem stěžovatelky na rozvoji se zájmem na ochraně památek. Důkazní břemeno stran toho, že omezení rozvoje obce bylo nutné s ohledem na jiný veřejný zájem, tíží žalované. Jestliže stát zasahuje do ústavně zaručených práv obce, musí zdůvodnit nezbytnost tohoto zásahu. Žalovaní proto měli označit vhodné plochy pro bytovou výstavbu a soudy neměly požadovat po stěžovatelce, aby prokázala, že nemá dostatek ploch pro bydlení. Žalovaní měli dle názoru stěžovatelky posoudit záměr z hlediska testu nadčasovosti a dlouhodobé udržitelnosti, testu souladu se strategií, testu dostupnosti vhodnějších variant, testu kompenzací a testu kvantifikace jednotlivých dopadů a posouzení společenských přínosů a ztrát. Tyto testy stěžovatelka dále podrobně popsala.

[12] Městský soud dle názoru stěžovatelky nerespektoval závazný právní názor Ústavního soudu, který v nálezu sp. zn. III. ÚS 709/19 výslovně neřekl, že kromě námítky týkající se solárních panelů na střechách jsou ostatní námítky stěžovatelky nedůvodné, pouze se jimi s ohledem na ekonomii řízení nezabýval. Ústavní soud však uznal, že bylo narušeno právo na rozvoj obce, pročež je výsměchem ze strany městského soudu, že uznal právo stěžovatelky na rozvoj jen v oblasti solárních panelů. Pro každou obec je rozhodující rozvoj v oblasti bydlení. Stěžovatelka však bude muset přijmout rozhodnutí státní správy, a schvalování územního plánu

pokračování

v samostatné působnosti se tak stane jen formálním aktem. Dohoda žalovaných je pokusem o faktické donucení stěžovatelky akceptovat požadavky Ministerstva kultury. Z dohody neplyne poměřování centrálních a místních zájmů. Městský soud nenaplnil požadavek Ústavního soudu na posouzení proporcionality mocenského zásahu státu do práva obce na samosprávu v oblasti územního plánování a rozvoje. Fakticky pouze převzal tvrzení žalovaných, čímž zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností. Podstatnou část odůvodnění rozsudku městského soudu tvoří citace platných právních předpisů. Městský soud navíc částečně odkázal na svůj rozsudek č. j. 6 A 205/2015 - 76, který však byl zrušen Ústavním soudem. Stěžovatelka dále upozornila, že vyhláška č. 484/1992 Sb., o prohlášení Lednicko-valtického areálu na jižní Moravě za památkovou zónu (dále jen „vyhláška o památkové zóně“), konkrétně nestanoví, co je předmětem ochrany právě v obci Lednice. Ani nadřazená územně-plánovací dokumentace či jiné dokumenty nezakotvují konkrétní požadavky na ochranu Lednicko-valtického areálu. Vyhláška o památkové zóně navíc nemůže být zdrojem pro omezení územní samosprávy obcí. Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s předpokladem, že památkovou ochranu mohou zajistit pouze ústřední orgány státní správy, je si vědoma významu památek na svém území a má zájem na jejich zachování.

[13] I ve vztahu k výstavbě záchytného parkoviště městský soud dle názoru stěžovatelky pouze převzal stanoviska žalovaných a nevysvětlil, v čem výstavba dostatečně velkého záchytného parkoviště ohrožuje zámek či areál. Tato výstavba přitom cílí na vytlačení vozidel z historicky nejcennější blízkosti zámku a centra obce Lednice. Městský soud odkázal na narušení pohledové osy, avšak parkoviště je jen úpravou zemského povrchu, nevyčnívá nad stávající terén. Žalovaní navíc připustili výstavbu parkoviště, byť v menším rozsahu. Menší parkoviště však nepovede ke stažení aut z centra obce, představuje tedy jen poloviční řešení.

[14] Stěžovatelka též zopakovala, že nemá jiné možnosti pro stavbu bytových domů, než které navrhuje v územním plánu, tedy v blízkosti aleje vedoucí ke hřbitovu. Městský soud nevysvětlil, proč akceptoval stanovisko žalovaných přesto, že stěžovatelka plánuje zachovat alej i v případě výstavby bytových domů. Stěžovatelka se nemůže soustředit jen na výstavbu rodinných domů, musí brát ohled i na občany, kteří z různých důvodů upřednostňují bydlení v bytech.

[15] Městský soud dle názoru stěžovatelky nezdůvodnil ani to, jak by propojení střediska obce Lednice a místní části Nejdeh ohrozilo památkovou ochranu zámku či Lednicko-valtického areálu. Přírozené rozrůstání obce nelze hodnotit jako nežádoucí narušení krajinného rázu. Ochrana panoramatických pohledů není legitimním důvodem pro zásah do práv obce. Žalovaní neuvedli žádné alternativní plochy pro bytovou výstavbu. Stěžovatelka shledává rozdíl mezi nutností přesunu výstavby na jiné místo a jejím faktickým zákazem.

[16] Stěžovatelka uzavřela, že žalovaní či městský soud si měli položit otázku, zda by přijetí územního plánu v původní podobě vedlo ke snížení zájmu veřejnosti o zámek Lednice. Žalovaní však nepředložili žádný důkaz o snížení hodnoty této památky.

[17] V průběhu řízení stěžovatelka předložila odborné vyjádření znalce doc. JUDr. Ing. Zdeňka Dufka, Ph.D., k postupu při hodnocení převažujícího veřejného zájmu v případě více vzájemně si konkurujících veřejných zájmů.

[18] Žalovaný a), tj. Ministerstvo pro místní rozvoj, ve vyjádření ke kasační stížnosti upozornil, že dohoda o řešení rozporu nemůže být sama o sobě nezákonným zásahem. Žalovaný a) uznává, že dohoda byla v rozsahu týkajícím se solárních panelů nezákonná, přičemž městský soud zakázal dohodu v tomto rozsahu uplatňovat, což žalovaný a) respektuje. Žalovaní dostatečně vážili kolidující veřejné zájmy. Městský soud věc posoudil v souladu s právním názorem Ústavního

soudu. Ze žádného ustanovení správního řádu či stavebního zákona nelze dovodit, že by měla být obec účastníkem dohody o řešení rozporu vzniklého při pořizování územního plánu. Žalovaný a) zdůraznil, že i v případě neuzavření dohody o řešení rozporu by negativní závazné stanovisko Ministerstva kultury bránilo vydání územního plánu v podobě dle představ stěžovatelky. I stěžovatelka má ze zákona povinnost chránit kulturní památky. Žalovaný a) při řešení rozporu nezastupuje pořizovatele územního plánu, nýbrž hájí veřejný zájem na úseku územního plánování. Dohoda o řešení rozporu musí být kompromisem, nemůže vycházet pouze z návrhu pořizovatele. Žalovaný a) pak zcela souhlasí se závěry městského soudu k jednotlivým bodům dohody, které stěžovatelka napadla.

[19] Žalovaný b), tj. Ministerstvo kultury, se domnívá, že pro posouzení přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelky není třeba provádět pět testů, které stěžovatelka vymezila, stačí test proporcionality. Co se týče záchytného parkoviště, žalovaný b) po dohodě se žalovaným a) ustoupil ze svého původního záměru zakázat parkoviště zcela a pouze omezil jeho rozlohu. Plánované parkoviště leží v pohledové ose propojující zámek Lednice a Apollónův chrám, tedy jedny ze základních památkových hodnot Lednicko-valtického areálu. Dohoda nezakázala plošně výstavbu bytových domů, pouze ji omezila v blízkosti aleje vedoucí ke hřbitovu. Žalovaný b) nesouhlasí s tím, že by stěžovatelka neměla jiné rozvojové možnosti pro výstavbu bytových domů. Využití plochy pro bytové domy by v budoucnu pouze přineslo spory ohledně jejich přípustné velikosti, stavba bytových domů by byla zásadní a nevratnou kompoziční chybou. Linie alejí patří mezi kompoziční prvky, které žalovaný b) řadí mezi památkové hodnoty zóny Lednicko-valtického areálu. Žalovaný b) dále uvedl, že faktický „srůst“ sídel Lednice a Nejdku by vedl ke ztrátě jejich historické prostorové autonomie a dalšímu rozšíření zastavitelného území do dosud volných partií kulturní krajiny Lednicko-valtického areálu. Zánik dosavadního oddělení Nejdku od Lednice by narušil historickou identitu obou sídel, změnil krajinný ráz a oslabil dochované pohledové vztahy a měřítko krajiny. Závěrem žalovaný b) upozornil, že naplnění požadavků stěžovatelky by bylo v rozporu s požadavky na uspořádání a využití území vymezenými v Zásadách územního rozvoje Jihomoravského kraje.

[20] V replice stěžovatelka upozornila, že žalovaní nejsou svá tvrzení schopni doložit, neboť neexistují exaktní oborové dokumenty, přestože existuje zákonný podklad pro jejich vytvoření. To dává prostor pro libovůli orgánů památkové ochrany. Stěžovatelka nemůže za to, že pro Lednicko-valtický areál není vydán zákonem předpokládaný plán ochrany a podmínky jeho ochrany jsou jen obecně vymezeny ve vyhlášce. Dále stěžovatelka namítla, že přiměřenost využití území vzhledem k jeho kapacitě a technickým možnostem a soulad využití území s jeho památkovou hodnotou je možné posoudit pouze v případě posouzení konkrétního záměru, tedy na úrovni regulačního plánu či v územním řízení, nikoli v územním plánu. Uvedla též, že i současné generace mají právo doplnit stávající kulturní hodnoty území, postoj žalovaného a) jim v tom však brání. Zopakovala, že žalovaní nevážili zájmy stěžovatelky dostatečně a postupovali v rozporu s principem minimalizace zásahu. Postupem žalovaných nedošlo k dosažení obecně prospěšného souladu veřejných a soukromých zájmů na rozvoji území obce. Územní plán jako koncepční dokument nemá potenciál ohrozit hodnoty Lednicko-valtického areálu, v jeho rámci lze stanovit takové podmínky, které potenciální ohrožení hodnot účinně eliminují. Stěžovatelka dále uplatnila řadu konkrétních argumentů, které Nejvyšší správní soud v případě potřeby shrne ve vlastním odůvodnění tohoto rozsudku.

[21] Žalovaný b), tj. Ministerstvo kultury, se v duplice ohradil proti tvrzení stěžovatelky, že jeho tvrzení nejsou objektivní a není schopen je doložit. V původním stanovisku žalovaného b) i v dohodě o řešení rozporu se promítlo odborné vyjádření Národního památkového ústavu, požadavky žalovaných tudíž nejsou nepodložené. Vydání plánů ochrany, na jejichž neexistenci stěžovatelka poukazovala, není obligatorní. Většina plánů ochrany navíc byla vydána na popud

pokračování

obcí, na jejichž území se nachází památkové zóny a rezervace. Chybějící plán ochrany neznámá, že chybí zdroje informací o památkových hodnotách území, orgány veřejné správy běžně vycházejí z odborné činnosti Národního památkového ústavu. Vydání plánu ochrany nutně nepovede ke zmírnění památkové ochrany území.

[22] Stěžovatelka reagovala stručnou triplikou, v níž opět zdůraznila, že nebyl vydán plán ochrany Lednicko-valtického areálu. Je přesvědčena, že státní památková správa měla využít možnost, aby v plánu ochrany předem stanovila podmínky a požadavky památkové ochrany. Jelikož tak neučinila, jsou její požadavky neurčité a neprůhledné. Stěžovatelka odmítá, že by měla sama zpracovat a financovat návrh plánu ochrany památkové zóny.

III.

Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[23] Podle § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) není kasační stížnost přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Účelem tohoto ustanovení je zachovat kasační charakter řízení před Nejvyšším správním soudem (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. září 2008 č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, č. 1743/2009 Sb. NSS), jehož úkolem je přezkoumat v první řadě rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, nikoli jemu předcházející úkon správního orgánu.

[24] Stěžovatelka v řízení před městským soudem soustředila veškerou svoji argumentaci do žaloby. V ní namítala, že dohoda o řešení rozporu zasahuje do jejího práva na samosprávu (čemuž městský soud i Nejvyšší správní soud od začátku přisvědčují), že stavební napojení obce Lednice na místní část Nejdek zachovává stávající charakter výstavby, že nemá jiné plochy pro bytovou výstavbu než v blízkosti aleje vedoucí ke hřbitovu a že tato výstavba není v rozporu se zájmy státní památkové péče, že zmenšení plochy pro parkoviště nepovede k zamýšlenému cíli (odklonění dopravy z centra obce) a že je zákaz solárních panelů na střechách nepřiměřený. Pod žádnou z těchto námitek nelze podřadit kasační argumentaci, že žalovaní nejsou schopni svá tvrzení doložit a že mělo být provedeno pět testů specifikovaných výše v bodě [11] (proto není ani věcný důvod provádět důkaz odborným vyjádřením doc. JUDr. Ing. Zdeňka Dufka, Ph.D., nemluvě o tom, že ke skutkovým novotám Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 5 s. ř. s. nepřihlíží). Totéž platí pro námitku vznesenou v replice, že samotná zeleň, kterou žalovaní požadují na části plochy pro záchytné parkoviště, by mohla zasáhnout do průhledu z Apollónova chrámu na zámek Lednice.

[25] Stěžovatelka měla několik možností tyto námitky vznést v řízení před městským soudem (v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem se neuplatní koncentrace žalobních bodů – viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2008 č. j. 1 Aps 3/2006 - 69, č. 1590/2008 Sb. NSS, či ze dne 9. června 2020 č. j. 1 Afs 22/2020 - 34, č. 4040/2020 Sb. NSS, bod 24). Této možnosti však nevyužila, jediným jejím podáním k městskému soudu byla žaloba. Městský soud se uvedenými námitkami tedy nemohl zabývat a s ohledem na výše citovaný § 104 odst. 4 s. ř. s. tak nemůže jako první učinit až (kasační) Nejvyšší správní soud.

[26] Nejvyšší správní soud kasační stížnost ve zbývajícím rozsahu posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[27] Podle § 87 odst. 2 s. ř. s., v případě, že je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem důvodná, *soud rozsudkem určí, že provedený zásah byl nezákonný, a trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky*

anebo broží-li jeho opakování, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikáže, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem.

[28] Městský soud napadeným rozsudkem určil, že dohoda žalovaných o řešení rozporu je nezákonným zásahem, avšak zamítl návrh stěžovatelky, aby žalovaným uložil povinnost zdržet se v rámci pořizování územního plánu obce Lednice uplatňování této dohody. Stěžovatelka oprávněně namítá, že taková kombinace výroků není možná, pokud zásah či jeho důsledky dosud trvají.

[29] Z citovaného § 87 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že v případě trvajících nezákonných zásahů je soud povinen zakázat žalovanému správnímu orgánu, aby pokračoval v porušování žalobcova práva. To, o co žalobci v takové situaci jde, je totiž právě ukončení zásahu do jeho práv. Trvá-li zásah, je „třeba soudní ochranu primárně spojovat se zákazem zasahovat do žalobcových práv a s příkazem k ukončení nezákonného zásahu nebo zákazem jeho pokračování“ (POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha, 2014. Cit dle ASPI, § 87). Pouhou deklarací nezákonnosti trvajících zásahů, spojenou s očekáváním, že žalovaní budou právní názor městského soudu respektovat a problematickou část dohody nebudou uplatňovat, nelze považovat za účinnou ochranu práv stěžovatelky. Pokud městský soud dospěl k závěru, že dohoda o řešení rozporu, která má povahu trvajících zásahů do práva stěžovatelky na samosprávu, je nezákonným zásahem, byl povinen žalovaným zakázat další uplatňování této dohody. Výrok II jeho rozsudku, kterým takový návrh stěžovatelky zamítl, je proto třeba zrušit.

[30] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že neobstojí ani výrok I napadeného rozsudku, jímž městský soud označil za nezákonný zásah dohodu o řešení rozporu jako celek. Tento výrok je totiž v rozporu s odůvodněním rozsudku městského soudu, podle něhož je nezákonná pouze ta část dohody, která se týkala plošného zákazu solárních panelů na střechách budov (tedy body 10.1 a 10.2).

[31] Ačkoli rozsudek městského soudu již z uvedených důvodů nemůže obstát, zabýval se Nejvyšší správní soud s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení i dalšími námitkami stěžovatelky.

[32] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou, že městský soud neměl při posuzování, zda je dohoda o řešení rozporu způsobilá dosáhnout sledovaného cíle, v rámci testu proporcionality jen odkázat na svůj předešlý rozsudek č. j. 6 A 205/2015 - 76, který zrušil Ústavní soud. Ačkoli úvahy, na něž městský soud odkázal, Ústavní soud nezpochybnil, rozhodnutí, v němž byly vyjádřeny, již neexistuje. Na neexistující rozhodnutí nelze odkazovat, v rozsudku městského soudu tudíž chybí posouzení vhodnosti dohody o řešení rozporu k ochraně kulturních památek a krajinného rázu. Jen pro tuto skutečnost by Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu nezrušil, neboť spor mezi stěžovatelkou a žalovanými se točí primárně kolem potřebnosti dohody a přiměřenosti zásahu do práv stěžovatelky v užším slova smyslu (tedy kolem druhého a třetího, nikoli prvního kroku testu proporcionality), jež městský soud posoudil přezkoumatelným způsobem. Avšak s ohledem na to, že se rozsudek městského soudu ruší pro jiné vady, bude na místě, aby městský soud ve svém novém rozhodnutí vhodnost dohody alespoň stručně posoudil.

[33] Stěžovatelka dále namítala, že městský soud porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť nerespektoval závazný právní názor Ústavního soudu. Tato námitka však opodstatněná není. Jak vyplývá z výše provedené rekapitulace, Ústavní soud zrušil předešlé rozsudky Nejvyššího správního soudu a městského soudu proto, že považoval plošný zákaz solárních panelů na střechách budov za nepřiměřený zásah do práv stěžovatelky. Tento závěr městský soud

pokračování

plně respektoval. Ústavní soud dále označil za neakceptovatelný argument Nejvyššího správního soudu, že zvýšenou potřebu parkovacích míst může stěžovatelka řešit například výstavbou podzemního parkoviště, a nepřisvědčil ani názoru, že dohoda o řešení rozporu uložila stěžovatelce povinnost vypracovat územní studii o potřebnosti parkovací plochy. Takto však městský soud svůj rozsudek nezdůvodnil, nýbrž vyšel z toho, že požadavek žalovaných byl dostatečně individualizován, zohlednil potřeby stěžovatelky a zejména nezakázal výstavbu záchytného parkoviště zcela, přičemž situace v místě podle názoru městského soudu nenabízí šetrnější řešení. Další dva sporné body, tedy výstavbu kolem aleje vedoucí ke hřbitovu a stavební napojení obce Lednice na místní část Nejedek, Ústavní soud nařídil pouze opětovně řádně přezkoumat, což městský soud učinil. Jen z toho, že se ztotožnil se stanovisky žalovaných, nelze dovozovat opak. Jelikož Ústavní soud neuvedl, v čem měly být původní závěry soudů o přiměřenosti přijatého řešení chybné (v závěru nálezu identifikoval pochybení správních soudů jen „při posuzování zákonnosti plošného zákazu solárních panelů na střechách“), nelze nyní tvrdit, že městský soud závazný právní názor Ústavního soudu nerespektoval, pokud znovu nedal stěžovatelce za pravdu.

[34] Nejvyšší správní soud se dále zabýval přiměřeností dohody o řešení rozporu v částech, které stěžovatelka zpochybňuje.

[35] Jak Nejvyšší správní soud uvedl již ve svém předešlém rozsudku č. j. 6 As 113/2018 - 55, cílem omezení práv stěžovatelky na samosprávu je ochrana památkové zóny Lednicko-valtického areálu, což je cíl v obecné rovině jistě zcela legitimní (nezpochybňoval to ani Ústavní soud). Podle § 3 vyhlášky o památkové zóně, na kterou se žalovaný b) odvolává ve svých vyjádřeních a která provádí zákon o státní památkové péči, jímž nepochybně do práva na samosprávu (jakož i do jiných práv) zasáhnout lze (čl. 101 odst. 4 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky), 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 citované 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*.

[36] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že požadavky na ochranu památkové zóny nejsou vymezeny nijak konkrétně, a odkazuje přitom na § 6a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Toto ustanovení však zmocňuje k vydání opatření obecné povahy o ochraně památkové zóny krajské úřady, nikoli některého ze žalovaných. Jen z toho důvodu, že Krajský úřad Jihomoravského kraje takové opatření obecné povahy nevydal, nelze žalovaným vytýkat, že konkrétní podmínky ochrany památkové zóny Lednicko-valtického areálu specifikovali až v rámci pořizování územního plánu obce Lednice, a to právě v návaznosti na konkrétní řešení, která návrh územního plánu přinášel. Vydání opatření obecné povahy o ochraně památkové zóny navíc není povinné (arg. krajský úřad *může* vydat opatření obecné povahy...; srov. též VARHANÍK, J., MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2011. Cit. dle ASPI, § 6a).

[37] Nejvyšší správní soud k tomu dále uvádí, že veřejný zájem na ochraně památkové zóny Lednicko-valtického areálu je nesporný a pouze pro obecně vymezené podmínky ochrany památkové zóny nelze tento veřejný zájem při kolizi s právy stěžovatelky zcela upozadit – což je to, čeho se stěžovatelka fakticky domáhá, neboť z jejího pohledu neobstojí jiné než původně navržené řešení. Nejvyšší správní soud však připomíná, že dohoda o řešení rozporu byla

uzavřena proto, že původní závazné stanovisko Ministerstva kultury bylo neakceptovatelné nejen pro stěžovatelku, ale i pro pořizovatele územního plánu. Tato dohoda původní, mnohem přísnější požadavky Ministerstva kultury v mnoha ohledech zmírnila, což si stěžovatelka při své argumentaci ne vždy uvědomuje. Správní soudy ve svých předešlých rozhodnutích neoznačovaly dohodu za *kompromis* bezdůvodně. Přiměřenost dohody je totiž třeba posuzovat nejen s ohledem na výsledek, jaký by byl akceptovatelný pro stěžovatelku, ale rovněž na původní požadavky Ministerstva kultury vtělené do závazného stanoviska, jež by pořizovatel územního plánu musel respektovat.

[38] Na tomto místě je třeba stěžovatelku znovu upozornit na to, že i kdyby uspěla se všemi námitkami, pročez by byla odklizená sporná dohoda, nijak by se to nedotklo platnosti původního mnohem přísnějšího stanoviska Ministerstva kultury. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve svém druhém rozsudku, zrušeném nálezem Ústavního soudu, *institut dohody o řešení rozporu je nástrojem, který má umožnit, aby po dosažení kompromisu mezi orgány státní správy mohl proces přípravy územního plánu pokračovat. Pokud by uzavření dohody nebylo možné ... stále by tu zůstávalo ono nevypořádané negativní stanovisko* [Ministerstva kultury], *které by zpracovatel územního plánu musel respektovat* (bod 18 zrušeného rozsudku č. j. 6 As 113/2018 - 55). To samo o sobě stěžovatelka napadnout před soudem nemůže, když už pro nic jiného, tak pro uplynutí jakýchkoli žalobních lhůt. Napadená dohoda o řešení rozporu není přitom ve skutečnosti ničím jiným než jinou formou závazného stanoviska, a tato dohoda tak uvedené závazné stanovisko nahradila novým, z pohledu požadavků obce Lednice kompromisním textem. Už to, že správní soudy za této situace připustily zásahovou žalobu, bylo krokem ve prospěch ochrany jejího práva na samosprávu (s argumentem, že příprava územního plánu představuje časově i finančně náročný proces a soudní ochrana proti neoprávněným požadavkům orgánů státu kladeným na pořizovatele územního plánu poskytovaná až po jeho dopracování by tak nebyla ochranou dostatečně účinnou). Stále však platí, že jde především o střet dvou orgánů státní správy, byť jeden z nich je obecním úřadem (a v tomto konkrétním případě jím dokonce není ani obecní úřad obce Lednice, pro kterou se územní plán pořizuje, nýbrž Městský úřad Břeclav). Vykonává ovšem přenesenou působnost (pořízení územního plánu), proto za něj v dohodovacím řízení jedná Ministerstvo pro místní rozvoj jako ústřední správní orgán. Výsledkem může být, jako se to stalo i v tomto případě, že dotčený orgán (zde Ministerstvo kultury) na základě provedených jednání své požadavky zmírní a kompromisní dohoda o řešení rozporů nahradí jeho původní radikálněji pojaté závazné stanovisko.

[39] Nejvyšší správní soud též připomíná, že posuzované otázky jsou do značné míry otázkami odbornými, k jejichž posuzování nejsou správní soudy zásadně 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 (viz bod 22 rozsudku č. j. 6 As 113/2018 - 55).

[40] Co se týče záchytného parkoviště (plocha Z78, bod 6.1 dohody o řešení rozporu), Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 6 As 113/2018 - 55 konstatoval, že stěžovatelka nenabízí alternativu přinášející menší zásah do jejích práv, která by však zároveň vylučovala negativní vliv rozsáhlé zpevněné plochy na pohledovou osu zámek Lednice – Apollónův chrám, a nepovažoval za přemrštěné požadavky žalovaných na zmenšení původně navržené plochy zhruba na polovinu a snížení koeficientu jejího zastavění na 0,8 tak, aby mohla být pohledově rozčleněna vzrostlou zelení. Na tomto závěru setrvává i nyní, byť důvody, o něž svůj závěr dříve opřel, před Ústavním soudem v plném rozsahu neobstály. Nic nebrání stěžovatelce, aby se při dalších pracích na územním plánu ve spolupráci s pořizovatelem, resp. zpracovatelem územního plánu pokusila nalézt alternativní řešení k uspokojení potřeby (záchytného) parkování,

pokračování

kteří nepřiměřeně nenaruší chráněné zájmy (lze například uvažovat o jeho rozložení mezi všechny příjezdové směry, je-li to možné).

[41] Nejvyšší správní soud připomíná, že Ministerstvo kultury původně požadovalo plochu Z78 řešit jako zeleň, aby parkoviště nežádoucím způsobem neovlivnilo pohledové osy (vazba na Apollónův chrám). V dohodě o řešení rozporu pak připustilo vymezení plochy dopravní infrastruktury v polovičním než původně plánovaném rozsahu s podmínkou, že pětina (0,2) plochy bude využita pro vzrostlou zeleň, která z dálkových pohledů „rozbije“ jednodušnost dopravní plochy. Původně navrhovaná rozloha plochy Z78 by nežádoucím způsobem narušila charakter území svou velikostí.

[42] Stěžovatelka proti tomu namítá, že parkoviště je jen úpravou terénu a nemůže narušovat pohledovou osu, v replice též doplnila, že parkoviště by bylo možné zpevnit například zapuštěnými betonovými mřížemi umožňujícími prorůstání zeleně, které by ze vzdálenějšího pohledu nebyly vůbec patrné. Zcela ovšem pomíjí skutečnost, že zásahem do pohledové osy (jejím rušením) nejsou jen objekty určité výšky, ale vše, co se promítne do obrazu (zorného pole) pozorovatele při pohledu v dané ose. Tedy jak samotná úprava plochy, tak i její „pokrytí“ parkujícími vozidly, a to přirozeně nejvíce právě v návštěvnických nejvýznamnějších časech. Naopak, vzrostlá vegetace (stromy) požadovaná dohodou žalovaných jako doprovod parkoviště, ač výškově významnější, nemusí nutně představovat (na rozdíl od cizorodého prvku parkujících vozidel) významnější rušivý faktor v pohledové ose mezi dvěma stavebními objekty, které ji svým umístěním resp. výškou dostatečně přesahují.

[43] Nejvyšší správní soud považuje za zřejmé, že parkoviště v poloviční výměře bude do pohledové osy zámek Lednice – Apollónův chrám zasahovat méně než parkoviště v původně plánovaném rozsahu. Zároveň představuje méně závažný zásah do práv stěžovatelky než původní varianta dle závazného stanoviska Ministerstva kultury („žádné parkoviště“). Proto Nejvyšší správní soud přisvědčuje městskému soudu, že v tomto bodě není dohoda o řešení rozporu nepřiměřeným zásahem do práva stěžovatelky na samosprávu.

[44] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval plochami v blízkosti aleje vedoucí ke hřbitovu (plochy Z3, Z79 a Z88, body 1.1, 3.1 a 3.2 dohody o řešení rozporu). Žalovaní požadují, aby část ploch v místě stávající aleje v šířce minimálně 10 metrů od vnější strany kmenů stromů byla vymezena jako veřejná prostranství – veřejná parková zeleň, zbývající část ploch má být vymezena jako plochy bydlení v rodinných domech (s výjimkou plochy Z88, která má být nezastavěným územím). Veřejná parková zeleň má chránit stávající alej, kterou žalovaní považují za významný krajinný prvek. Zástavba rodinnými domy má navazovat na dosavadní zástavbu. Stěžovatelka na těchto plochách plánovala výstavbu bytových domů, namítá, že nemá jiné vhodné lokality pro tuto výstavbu, že žalovaní vůbec nezvažovali mírnější alternativy (stanovení přesnějších podmínek využití území – konkrétního tvaru a využití budoucích bytových domů, upřesnění podmínek prostorového uspořádání a podmínek ochrany krajinného rázu, vymezení problematické plochy pro prověření územní studií atp.). Dle názoru stěžovatelky společná existence staveb různých velikostí nebrání harmonickému výrazu historického prostředí sídla a památková zóna by byla dostatečně chráněna v konkrétním územním řízení, neboť bez závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči nelze žádný záměr umístit.

[45] Nejvyšší správní soud i v tomto bodě setrvává na svém dřívějším závěru, že zásah do práv stěžovatelky není nepřiměřený. Jak správně uvedl městský soud, využití ploch dle dohody o řešení rozporu *v nejvyšší možné míře zachovává stávající charakter zástavby, přesto umožňuje i novou zástavbu, a tedy rozvoj v oblasti bydlení* (bod 78 rozsudku). Oproti tomu, co původně požadovalo Ministerstvo kultury, dohoda úplně nevylučuje výstavbu, pouze ji omezuje tak, aby byla v souladu

s cíli ochrany Lednicko-valtického areálu. Již v rozsudku č. j. 6 As 113/2018 - 55 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *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 zabrad 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.* Tento závěr Ústavní soud nezpochybnil a stěžovatelka neuvedla nic, co by Nejvyšší správní soud přimělo jej změnit.

[46] Nutno též podotknout, že stěžovatelka si ve své argumentaci poněkud protičeří. Na jednu stranu žalovaným vytýká, že jejich požadavky svou podrobností odpovídají spíše regulačnímu plánu či územnímu rozhodnutí, zároveň se však domáhá stanovení podrobnějších podmínek pro případnou výstavbu přímo v územním plánu. Nejvyšší správní soud nepovažuje požadavky žalovaných za příliš konkrétní (k tomu viz dále). Rovněž konstatuje, že pokud není v okolí aleje ke hřbitovu možná výstavba bytových domů s ohledem na ochranu tohoto významného krajinotvorného prvku a zachování stávajícího charakteru zástavby, není důvod vydávat územní plán, který takovou výstavbu připouští, a zabývat se touto možností znovu v rámci konkrétních územních řízení, neboť by rozhodnutí o umístění stavby bytového domu nemohlo být tak jako tak vydáno. V tomto ohledu žalovaný a) správně uváděl, že v zájmu právní jistoty budoucích stavebníků je vhodnější bytovou výstavbu zakázat již v územním plánu. V takovém případě totiž nebudou zbytečně vynakládány prostředky na přípravu projektů, které nebude možné pro negativní stanovisko orgánu státní památkové péče realizovat.

[47] Posledním sporným bodem mezi stěžovatelkou a žalovanými je plocha Z10, jejíž část má být podle bodu 1.9 dohody o řešení rozporu vymezena jako „plochy bydlení v rodinných domech“ v návaznosti na stávající zástavbu a zbývající část má být nezastavěným územím. Důvodem je návaznost na stávající charakter zástavby rodinnými domy při zachování přiměřené možnosti rozvoje této části sídla v souladu s urbanistickými pravidly. Rozdělení plochy na dvě části dle žalovaných zohledňuje zachování stávajícího charakteru zástavby rodinnými domy a ochranu krajinného rázu. Městský soud tomuto názoru přisvědčil s tím, že sloučení obce Lednice a místní části Nejdeky by vedlo ke ztrátě identity obou sídel včetně panoramatických pohledů, přičemž zdůraznil, že podmínky stanovené žalovanými nevyloučily výstavbu v lokalitě úplně, pouze ji z legitimního důvodu omezily. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud zcela souhlasí, zachování stavebního oddělení obce Lednice a místní části Nejdeky označil již v rozsudku č. j. 6 As 113/2018 - 55 za legitimní cíl omezení práv stěžovatelky, což Ústavní soud nezpochybnil. Vymezení plochy Z10 právě tak, jak navrhuje žalování, tento cíl sleduje, přičemž omezení (nikoli zákaz) výstavby nelze považovat za nepřiměřené. Oproti tomu alternativní řešení navrhované stěžovatelkou v replice, aby byly v územním plánu stanoveny vhodné podmínky prostorového uspořádání a ochrany krajinného rázu (intenzita využití pozemků, výšková regulace zástavby), by nevedlo ke stejnému cíli jako to, k němuž žalování dospěli v rámci dohody o řešení rozporu. Vyžaduje-li ochrana památkové zóny, aby nedošlo ke stavebnímu propojení obce Lednice a místní části Nejdeky, není důvod v územním plánu takovou situaci připouštět (ze stejného důvodu, jako není důvod připustit bytovou výstavbu v blízkosti aleje ke hřbitovu – viz bod [46] výše). Posuzování této otázky v konkrétních územních řízeních by s sebou navíc neslo riziko, že by situace v území nebyla zhodnocena komplexně. Stanovení konkrétních ploch, které lze zastavět tak, aby nedošlo k narušení stávajícího krajinného rázu, již v územním plánu je proto vhodným a přiměřeným řešením.

[48] Stěžovatelka též namítala, že požadavky žalovaných jsou příliš konkrétní a ve své podrobnosti náležejí spíše do regulačního plánu či územního rozhodnutí. Dle jejího názoru v územním plánu nelze posuzovat soulad využití prostorů ani území s jejich kapacitou

pokračování

a technickými možnostmi ani soulad s památkovou hodnotou Lednicko-valtického areálu, takové posouzení je možné až na základě podrobnější znalosti řešení konkrétního záměru. Územní plán může pouze stanovit základní podmínky plošného a prostorového uspořádání a podmínky ochrany krajinného rázu pro budoucí výstavbu. Dle názoru stěžovatelky žalovaní neprokázali, že by jakákoli zástavba v dané ploše měla negativní vliv na chráněné hodnoty.

[49] Podle § 43 odst. 3 věty druhé zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), *územní plán nesmí obsahovat podrobnosti náležející svým obsahem regulačnímu plánu nebo územnímu rozhodnutí.*

[50] Podle § 43 odst. 1 stavebního zákona stanoví územní plán základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy vymezené ke změně stávající zástavby, k obnově nebo opětovnému využití znehodnoceného území, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.

[51] Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření (§ 61 odst. 1 stavebního zákona).

[52] Požadavky žalovaných rozhodně z míry obecnosti předpokládané pro územní plán nevybočují. Dohoda o řešení rozporu pouze vymezuje přípustné funkční využití ploch [ve smyslu bodu I. odst. 1 písm. e) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti], nestanoví žádné konkrétní požadavky na využití jednotlivých pozemků a prostorové uspořádání staveb. Problematické by naopak mohlo být přijetí řešení, které navrhovala stěžovatelka ve vztahu k zástavbě podél aleje a mezi obcí Lednice a místní částí Nejdek a které by zahrnovalo právě mnohem konkrétnější podmínky pro výstavbu v těchto lokalitách (byť nelze vyloučit, že i to by mohlo obstát – přiměřeně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. srpna 2017 č. j. 4 As 92/2017 - 37, č. 3627/2017 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud opakuje, že v případě, kdy by byl určitý způsob využití území v rozporu s veřejným zájmem na ochraně památkové zóny Lednicko-valtického areálu, nemá smysl jej na úrovni územního plánu připouštět a ponechat zákaz takto neslučitelných záměrů až do regulačního plánu či do územního řízení.

[53] Stěžovatelka též namítala, že Ministerstvo kultury není jediným orgánem, jehož úkolem je památková ochrana, a že i sama obec se může o památkovou zónu starat. Nejvyšší správní soud to obecně nijak nezpochybňuje, avšak Ministerstvo kultury je ústředním orgánem státní správy pro kulturní památky v České republice (§ 26 odst. 1 zákona o státní památkové péči) a zároveň dotčeným orgánem v této oblasti [§ 26 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči], je tedy přímo ze zákona zmocněno k vydání závazného stanoviska, jehož předmětem bude zhodnocení navrhovaného územního plánu s ohledem na ochranu kulturních památek. Stěžovatelce nic nebrání v rámci jejích kompetencí přispívat k ochraně památkové zóny Lednicko-valtického areálu, konečné posouzení, zda je konkrétní záměr v souladu s veřejným zájmem na ochraně této zóny, však přísluší Ministerstvu kultury.

IV.**Závěr a náklady řízení**

[54] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že s výjimkou plošného zákazu solárních panelů na střechách budov nepředstavuje dohoda žalovaných o řešení rozporu ve věci návrhu územního plánu obce Lednice nepřiměřený zásah do práva této obce na samosprávu. Zájem na územním rozvoji žalobkyně dohoda zohledňuje, neboť výstavbu v problematických lokalitách zcela neznemožňuje, pouze ji omezuje tak, aby byla patřičně chráněna památková zóna Lednicko-valtického areálu.

[55] S odůvodněním rozsudku městského soudu se tedy Nejvyšší správní soud ztotožnil. Přesto však tento rozsudek zrušil, neboť jeho odůvodnění je v rozporu s výrokem I, jímž městský soud označil za nezákonný zásah dohodu o řešení rozporu jako celek, byť ji shledal nezákonnou jen v jediném bodu. Městský soud pochybil i tím, že i přes svůj závěr o nezákonnosti části dohody nevyhověl návrhu žalobkyně, aby v tomto rozsahu žalovaným zakázal její další uplatňování.

[56] Nejvyšší správní soud tedy rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), v němž bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[57] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. ledna 2021

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu