



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyně JUDr. Hany Kadaňové a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci

žalobce:

sídlem

zastoupen Doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., advokátem
sídlem Optátova 874/46, Brno

proti

žalovaným:

1) Ministerstvo pro místní rozvoj

sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1

2) Ministerstvo kultury

sídlem Maltézské náměstí 1, Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

t a k t o :

- I. Určuje se, že body 10.1 a 10.2 dohody o řešení rozporu ve věci návrhu územního plánu obce Lednice, č.j. MMR-41466/2014-81-2, uzavřené dne 9. 3. 2015 mezi Ministerstvem pro místní rozvoj a Ministerstvem kultury, jsou nezákonným zásahem do práva žalobce na samosprávu.
- II. Žalovaným se ukládá povinnost zdržet se v rámci pořizování územního plánu obce Lednice uplatňování bodů 10.1 a 10.2 dohody specifikované ve výroku I. tohoto rozsudku.
- III. Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.

IV. Žalovaní jsou povinni zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 24.000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Doc. JUDr. Zdeňka Koudelky, Ph.D.

O d ů v o d n ě n í :

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal vydání rozsudku, kterým by soud určil, že uzavření dohody mezi žalovaným 1) a žalovaným 2) ze dne 9. 3. 2015, MMR č.j. 41466/2014-81-2, o řešení rozporu vzniklého po společném jednání o návrhu územního plánu Lednice, je nezákonným zásahem. Dále požadoval, aby žalovaným bylo zakázáno v rámci pořizování územního plánu obce Lednice uvedenou dohodu uplatňovat.
2. Podané žalobě předcházelo řízení o návrhu územního plánu obce Lednice (žalobce), kde Ministerstvo kultury vydalo dne 15. 7. 2013 stanovisko, které žalobce považoval za nepřijatelné. Konkrétně se postavil 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. 3. 2015 uzavřela obě ministerstva výše specifikovanou dohodu o řešení rozporu ve věci návrhu územního plánu obce Lednice pod č.j. 41466/2014-81-2 (dále též „dohoda o řešení rozporu“).
3. Městský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 27. 4. 2017 č.j. 6 A 205/2015 - 42, toto rozhodnutí však zrušil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 9. 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.
4. Rozsudkem ze dne 20. 3. 2018 č.j. 6 A 205/2015 - 77 městský soud žalobu opět zamítl, kasační stížnost žalobce proti tomuto rozsudku zamítl Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 12. 2018 č.j. 6 As 113/2018 - 55. Zopakoval, že dohoda o řešení rozporu představuje zásah do práva žalobce na samosprávu, existuje pro něj však zákonný podklad. Z platné právní úpravy nelze dovodit, že by žalobce měl být přímo stranou dohody, Nejvyšší správní soud neměl ani pochybnost o tom, že by šlo o právní úpravu neústavní. Nadto poznamenal, že žalobce se fakticky do procesu přijímání dohody zapojil a na žádost mu byla dohoda poskytnuta. Neměl ani postavení dotčeného orgánu. Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že zásah do práva žalobce 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 žalobce (obce) na zajištění budoucího rozvoje. Naopak řešení navržená žalobcem by nezaručovala zachování památkové hodnoty zóny Lednicko-valtického areálu. Cílem dohody není za každou cenu zachovat *status quo*, nýbrž zamezit výrazným změnám územního plánu obce, 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.

5. 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.
6. Ústavní soud nálezem ze dne 12. 5. 2020 sp.zn. III. ÚS 709/19 shledal, že správní soudy porušily ústavně zaručená práva žalobce na samosprávu a na soudní ochranu, a proto rozsudek Nejvyššího správního soudu i rozsudek Městského soudu v Praze zrušil. Přisvědčil správním soudům, že v projednávané věci bylo možné uzavřít dohodu o řešení rozporu a že žalobce nemusel být účastníkem dohodovacího řízení. Dal však žalobci za pravdu, že se správní soudy náležitě nevypořádaly s konkrétními námitkami žalobce o nepřiměřenosti plošného zákazu solárních panelů na střechách staveb, který v konečném důsledku vyplývá z dohody žalovaných. Plošný zákaz může splňovat kritérium vhodnosti a potřeby, je však třeba dostatečně a správně 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 žalobce 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 žalobce se zájmy, které chrání zákon.
7. Jelikož pochybení při posuzování přiměřenosti plošného zákazu solárních panelů na střechách samo o sobě postačuje pro konstatování porušení práva žalobce 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 žalobce potřeboval větší počet parkovacích míst, než mu 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 žalobci. Územní studii totiž pořizuje pořizovatel územního plánu a dohodou o řešení rozporu nelze ukládat povinnosti přímo obci.
8. Městský soud následně rozsudkem ze dne 17. 8. 2020 č.j. 6 A 205/2015 - 161 určil, že dohoda žalovaných o řešení rozporu je nezákonným zásahem do práva žalobce na samosprávu, a zamítl žalobu v části, v níž se žalobce domáhal, aby byla žalovaným uložena povinnost zdržet se v rámci pořizování územního plánu obce Lednice 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 setrval, 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 žalobce na samosprávu, neboť nepřipustili umístění panelů ani tam, kde by nebyly běžně vidět z veřejných prostranství ani z volné krajiny, či nezhodili možnost jiného řešení,

které by nebylo vnímáno jako rušivý pohledový element a zároveň by omezilo žalobcova práva v menší míře.

9. Městský soud dále uvedl, že rozdělení a zmenšení plochy záchytného parkoviště oproti původnímu návrhu územního plánu nepředstavuje nezákonný zásah do práv žalobce. 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 žalobce k vytvoření nových parkovacích míst a odklonu parkování z bezprostředního centra obce. Tento požadavek byl řádně odůvodněn s přihlédnutím ke konkrétní situaci v místě. Dále městský soud vyslovil přesvědčení, že i zmenšení plochy k výstavbě, omezení výstavby na rodinné domy a vypuštění výstavby místní komunikace představuje přiměřený zásah do práv žalobce; 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 shledal jako oprávněné 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. Městský soud tedy omezující podmínky žalovaných vyhodnotil jako souladné s ústavními principy – s výjimkou problematiky solárních panelů, a proto shledal dohodu o řešení rozporu nezákonným zásahem do práv žalobce. Městský soud však žalovaným nenařídil zdržet se dalšího uplatňování dohody, neboť její podstatnou část považoval za zákonnou a měl za to, že nezákonné ujednání o plošném zákazu fotovoltaických a jiných solárních systémů na střechách staveb nebrání realizaci ostatních ujednání dohody. Zavázal však žalované právním názorem vysloveným ohledně nezákonnosti dílčího ustanovení dohody, které nebudou aplikovat.
10. Ke kasační stížnosti podané žalobcem Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 19. 1. 2021 č.j. 6 As 266/2020 – 55 odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze zrušil. Ač se Nejvyšší správní soud ztotožnil s odůvodněním rozsudku městského soudu, vytkl mu, že odůvodnění rozsudku je v rozporu s výrokem, jímž městský soud označil za nezákonný zásah dohodu o řešení rozporu jako celek, byť ji shledal nezákonnou jen v té části dohody, která se týkala plošného zákazu solárních panelů na střechách budov (tedy čl. I.F.2 – Podmínky pro využití ploch, body 10.1 a 10.2).
11. Dále městskému soudu vytkl, že i přes svůj závěr o nezákonnosti části dohody nevyhověl návrhu žalobce, aby v tomto rozsahu žalovaným zakázal její další uplatňování. Objasnil, že z ust. § 87 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen 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. Pouhou deklarací nezákonnosti trvajících zásahů, spojenou s očekáváním, že žalovaní budou právní názor městského soudu respektovat a problematiku část dohody nebudou uplatňovat, nelze považovat za účinnou ochranu práv žalobce. Pokud městský soud dospěl k závěru, že dohoda o řešení rozporu, která má povahu trvajících zásahů do práva žalobce na samosprávu, je nezákonným zásahem, byl povinen žalovaným zakázat další uplatňování této dohody.

12. Nejvyšší správní soud se v zrušujícím rozsudku zabýval i dalšími stížnostními námitkami žalobce.
13. Souhlasil s žalobcem, 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, neboť 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. 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.
14. Stížnostní námitky, v nichž žalobce namítal neschopnost žalovaných doložit svá tvrzení, nezbytnost provést test nadčasovosti a dlouhodobé udržitelnosti, test souladu se strategií, test dostupnosti vhodnějších variant, test kompenzací a test kvantifikace jednotlivých dopadů a posouzení společenských přínosů a ztrát, dále námitky, v nichž žalobce uváděl skutkové novoty, Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako nepřipustné, neboť se opírají o důvody, které žalobce neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl.
15. Ostatní stížnostní námitky Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými.
16. Jednalo se o námitku, že městský soud porušil čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť nerespektoval závazný právní názor Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že městský soud ve shodě se závazným právním názorem Ústavního soudu považoval plošný zákaz solárních panelů na střechách budov za nepřiměřený zásah do práv žalobce, dále právní názor Ústavního soudu respektoval i v tom, že nenabízel žalobci konkrétní řešení zvýšené potřeby parkovacích míst, netvrdil, že dohoda o řešení rozporu uložila žalobci povinnost vypracovat územní studii o potřebnosti parkovací plochy. Další dva sporné body, tedy výstavbu kolem aleje vedoucí ke hřbitovu a stavební napojení obce Lednice na místní část Nejdek, Ústavní soud nařídil pouze opětovně řádně přezkoumat, což městský soud učinil.
17. Dále se jednalo o námitku nepřiměřenosti některých částí dohody o řešení rozporu. K ní Nejvyšší správní soud uvedl, že cílem omezení práv žalobce na samosprávu je ochrana památkové zóny Lednicko-valtického areálu, což je cíl v obecné rovině zcela legitimní. Odkázal na vyhlášku ministerstva kultury č. 484/1992 Sb. o prohlášení Lednicko-valtického areálu na jižní Moravě za památkovou zónu (dále též „vyhláška č. 484/1992 Sb.“), která provádí zákon č. 20/1987 Sb., 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). Poznamenal, že žalobcův argument ust. § 6a zákona o státní památkové péči nemůže obstát, neboť toto ustanovení 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. Uvedl, 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 žalobce zcela upozadit. Připomněl, že dohoda o řešení rozporu byla uzavřena proto, že původní závazné stanovisko Ministerstva kultury bylo neakceptovatelné nejen pro žalobce, ale i pro pořizovatele územního plánu. Tato dohoda původní, mnohem přísnější požadavky Ministerstva kultury v mnoha ohledech zmírnila. Přiměřenost dohody je třeba posuzovat nejen s ohledem na výsledek, jaký by byl akceptovatelný pro žalobce, ale rovněž na původní požadavky Ministerstva kultury vtělené do závazného stanoviska, jež by pořizovatel

územního plánu musel respektovat. Upozornil, že i kdyby žalobce uspěl se všemi námitkami a dosáhl by odklizení sporné dohody, nijak by se to nedotklo platnosti původního mnohem přísnějšího stanoviska Ministerstva kultury, které by samo o sobě již žalobce napadnout před soudem nemohl. Připomněl též, že posuzované otázky jsou do značné míry otázkami odbornými, k jejichž posuzování nejsou správní soudy zásadně povolány, a mohou v tomto ohledu pouze zhodnotit, zda požadavky Ministerstva kultury jsou řádně odůvodněny a zda toto odůvodnění se jeví jako srozumitelné a logicky konzistentní.

18. Nejvyšší správní soud rovněž posoudil jako nedůvodné jednotlivé námitky, které se týkaly záchytného parkoviště (plocha Z78, bod 6.1 dohody o řešení rozporu), plochy v blízkosti aleje vedoucí ke hřbitovu (plochy Z3, Z79 a Z88, body 1.1, 3.1 a 3.2 dohody o řešení rozporu) a plochy 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. Závěrem Nejvyšší správní soud uvedl, že žalobci nic nebrání v rámci jeho 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. Uzavřel, 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 obce dohoda zohledňuje, neboť výstavbu v problematických lokalitách zcela neznemožňuje, pouze ji omezuje tak, aby byla patřičně chráněna památková zóna Lednicko-valtického areálu.
19. Městský soud v Praze, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, znovu posoudil podanou žalobu; přihlédl přitom především k závěru Nejvyššího správního soudu ohledně nemožnosti kombinovat výrok, že dohoda žalovaných o řešení rozporu je nezákonným zásahem, se zamítavým výrokem, v němž není vyhověno návrhu na uložení povinnosti zdržet se v rámci pořizování územního plánu obce Lednice uplatňování této dohody. Nejvyšší správní soud zdůraznil, že trvá-li nezákonný zásah, je třeba primárně zakázat žalovanému správnímu orgánu, aby v něm pokračoval. Současně městský soud zohlednil právní názor Nejvyššího správního soudu, dle něž shledal-li soud v odůvodnění rozsudku nezákonnou pouze část dohody, která se týkala plošného zákazu solárních panelů na střechách budov (tedy body 10.1 a 10.2), pak neměl označit za nezákonný zásah dohodu o řešení rozporu jako celek.
20. Městský soud v Praze vycházel z ust. § 82 s.ř.s. dle něž každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
21. Městský soud nejprve konstatuje, že v předmětné věci došlo ke kolizi mezi právem státu vykonávat státní památkovou péči, zejména právem (úkolem) zabezpečovat zachování a ochranu kulturních památek, a právem obce na samosprávu, zejména právem (úkolem) vytvářet podmínky pro uspokojování potřeb svých občanů. Tato kolize není řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z uvedených práv v určité míře. Je tedy nepochybné, a správní soudy se takto již opakovaně vyslovily, že dohoda o řešení rozporu zasahuje do práva žalobce na samosprávu. K námitkám žalobce je třeba „pouze“ posoudit, zda je takový zásah přijatelný, nebo zda jde o zásah nadměrný. K takovému posouzení slouží test proporcionality.
22. Městský soud se nyní vyjádří proporcionalitě zásahu, který dohoda o řešení rozporu představuje, nikoli však k proporcionalitě bodů 10.1 a 10.2 této dohody, neboť k těm se vyjádří samostatně v bodu 35. a násl. rozsudku.

23. Při posouzení proporcionality zásahu soud vycházel z nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 27.9.20016 sp.zn. Pl. ÚS 51/06, kde Ústavní soud uvádí: „V nálezu ze dne 20. června 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (Sbírka rozhodnutí, svazek 41, náleží č. 125; vyhlášen pod č. 409/2006 Sb.) Ústavní soud obdobně jako v nálezu ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (Sbírka rozhodnutí, svazek 27, náleží č. 105; vyhlášen pod č. 405/2002 Sb.) konstatoval, že v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. jinými základními právy či svobodami: je třeba posuzovat účel (cíle) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod. Tato obecná zásada zahrnuje tři kritéria posuzování přípustnosti zásahu. Prvním z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřeby, dle něhož je povoleno použít pouze nejšetrnějšího ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“
24. Provedení testu proporcionality vyžaduje identifikaci cíle, který žalovaní dohodou o řešení rozporu sledují. Dle ust. § 3 vyhlášky č. 484/1992 Sb. je cílem tohoto ustanovení zabezpečit ochranu a péči o památkovou hodnotu zóny, kterou tvoří 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. Městský soud v Praze je přesvědčen, že opatření specifikovaná v dohodě o řešení rozporu jsou schopna zamýšleného cíle dosáhnout.
25. Památková hodnota Lednicko-valtického areálu spočívá v jeho harmonii jako celku, přičemž i když některé jednotlivé prvky samy o sobě nemají památkovou hodnotu (alej a hřbitov poblíž ploch Z3, Z79, Z88), nedílně se podílejí na vzhledu a celkovém dojmu z areálu, ostatně chráněna je celá krajinná památková zóna, tedy celá lokalita, nejen jednotlivé kulturní památky na jejím území. Je-li alej vedoucí k hřbitovu dominantním prvkem okolní krajiny, pak vyloučením výstavby bytových domů a nové komunikace v jejím bezprostředním okolí bude dosaženo cíle ochrany krajinného obrazu daného území. Obec Lednice a její místní část Nejdky jsou dvěma samostatnými urbanistickými celky zcela rozdílného charakteru, s odlišným historickým vývojem, a z hlediska zachování památkové hodnoty Lednicko-valtického areálu je vhodné řešit rozvoj obou území samostatně. Sloučení obou sídelních celků by vedlo k narušení panoramatických pohledů, které jsou předmětem ochrany památkové zóny. Omezením výstavby rodinných domů mezi Nejdkem a Lednicí tedy bude dosaženo cíle ochrany historické vazby sídel a krajinného obrazu daného území. Panoramatické pohledy jakožto významný charakteristický rys hodnoty Lednicko-valtického areálu jsou předmětem ochrany i v případě zmenšení plochy záchytného parkoviště na ploše Z78. Plocha je totiž situována přímo v ose dvou kulturních památek (zámek Lednice – Apollónův chrám) a nedaleko národní přírodní rezervace (Lednické rybníky). Také v tomto případě tedy omezením plochy Z78 dojde k naplnění cíle ochrany krajinného obrazu území. Kritérium způsobilosti dosáhnout požadovaného cíle tedy bylo naplněno.
26. Druhým kritériem, které soud zkoumal, je potřeba posuzovaného zásahu z pohledu jeho šetrnosti ve vztahu k právu žalobce na samosprávu. Po zhodnocení všech okolností soud konstatuje, že dohoda o řešení rozporu zásadě potřeby dostala, když omezení v ní uvedená jsou pro ochranu památkové péče vhodně zvolená a soud neshledává existenci jiného prostředku, který by při stejné ochraně památkové péče zasáhl do práva žalobce na samosprávu s menší mírou. Neumožnění výstavby bytových domů včetně přilehlé komunikace v blízkosti aleje vedoucí k hřbitovu nevylučuje žalobcem tvrzenou potřebu řešit očekávaný rozvoj lázeňství a

rekreace v obci, neboť bytovou potřebu lze uspokojit i výstavbou rodinných domů, byť pochopitelně v menším rozsahu. Žalovaní se v dohodě o řešení rozporu nijak nevyjádřili ve smyslu neumožnění výstavby bytových domů plošně na celém území obce, tvrzení žalobce o tom, že jiné možnosti k výstavbě bytových domů nemá, tak soud při posouzení šetrnosti zásahu nebral v potaz. Podobný závěr soud učinil o zásahu spočívajícím v omezení výstavby rodinných domů v lokalitě Nejdek, kde dohoda o řešení rozporu omezila plochu pro jejich výstavbu. Jde o řešení, které zabráněním propojení Nejdku s Lednicí chrání zachování urbanistického a krajinného rázu areálu, zároveň však umožňuje žalobci alespoň částečně realizovat v obci novou výstavbu. Plochu záchytného parkoviště žalovaní v dohodě o řešení rozporu zmenšili o polovinu z důvodu ochrany pohledové osy dvou kulturních památek a zachování nezastavěnosti krajiny v okolí národní přírodní rezervace. Opět podle názoru soudu postupovali s přihlédnutím k potřebám žalobce, který zamýšlí řešit nedostatečnou kapacitu parkovacích míst, když výstavbu parkoviště nevyloučili zcela, a to i přesto, že vybudováním nového záchytného parkoviště v dané lokalitě bude ovlivněn koridor jedné z kompozičních os. Žalovaní přitom nevyloučili možnost vybudovat záchytné parkoviště na jiném místě v obci.

27. Třetím posuzovaným kritériem je princip přiměřenosti (v užším smyslu). Tento princip poměřuje hodnoty chráněné zákonem; přednost dostává to právo, které je aktuálně závažnější. Z pohledu přiměřenosti soud hodnotí dohodu o řešení rozporu jako koncepční a systémovou, z hlediska nezbytnosti ochrany památkových hodnot řádně a racionálně odůvodněnou, kompromisní, uzavřenou se slyšením stanoviska žalobce. Dohoda neukládá žalobci něco činit, ani zcela strpět stávající stav, pouze mu ukládá zdržet se přijetí výrazných změn územního plánu. Dohoda si tedy neklade za cíl zachovat za každou cenu status quo a rozvoj území umožňuje. Při jejím hodnocení z pohledu přiměřenosti ve vztahu k právu žalobce na samosprávu soud vyzdvihuje skutečnost, že hodnota památkové zóny se formovala po staletí, jde o historické dědictví, přitom kroky, proti jejichž vyloučení nebo omezení žalobce brojí, jsou kroky nevratnými, které jsou způsobitelné památkovou zónu trvale změnit. Zároveň by mohly být precedencem pro prosazování dalších obdobných tendencí v budoucnosti a mohly by tak otevřít cestu k postupné přeměně obrazu obce a tím k znehodnocení památkové zóny, která je pro svoji unikátnost chráněna i mezinárodním závazkem. V neposlední řadě je vhodné zmínit, jak vyzdvihl Nejvyšší správní soud, že dohoda je kompromisem slevujícím z mnohem přísnějších podmínek původního závazného stanoviska Ministerstva kultury. Dohoda původní podmínky v mnoha ohledech zmírnila, a i touto optikou je třeba posuzovat její přiměřenost.
28. Městský soud v Praze se pro úplnost vyjádří též k opodstatněnosti a existenci zákonných podmínek pro rozporování dalších dílčích požadavků zadání územního plánu v rámci procesu jeho pořizování, zejména problematikou záchytného parkoviště, jak mu uložil Ústavní soud ve svém nálezu.
29. K otázce stavby záchytného parkoviště městský soud uvádí, že podle jeho přesvědčení žalovaní rozdělením a zmenšením plochy pro umístění záchytného parkoviště nevybočili z povinnosti náležitě zvážit význam práva žalobce jakožto územně samosprávného celku na samosprávu a respektovat přiměřenost zásahu do uvedeného práva. Městský soud v Praze je přesvědčen, že řešení žalovaných povede k požadovanému cíli, tj. k vyloučení negativního vlivu rozsáhlé zpevněné plochy na pohledovou osu zámek Lednice – Apollónův chrám a k zachování nezastavěnosti volné krajiny u Mlýnského rybníka, a je tedy v zájmu památkové ochrany. Požadavek na zmenšení navržené plochy zhruba na polovinu a snížení koeficientu jejího zastavění tak, aby mohla být pohledově rozčleněna vzrostlou zelení, nehodnotí městský soud jako nijak přehnaný, a má za to, že byl učiněn při zohlednění potřeby žalobce k uspokojení potřeby parkovacích míst a odklonu parkování z bezprostředního centra obce, byl dostatečně individualizován a zejména nezakázal výstavbu záchytného parkoviště zcela; pouze zmenšil a

rozčlenil plochu parkoviště. Požadavek byl rovněž řádně odůvodněn, a to s přihlédnutím ke konkrétní situaci v místě, která podle názoru městského soudu nenabízí jiné, šetrnější řešení. Hodnocený požadavek tedy nepředstavuje nezákonný zásah do práv žalobce na samosprávu. Městský soud tento požadavek shledává v souladu se zásadou potřeby v užším smyslu, a považuje jej za přiměřeně šetrný k právům žalobce. Setrvává tedy na svém původním názoru, že žalobní námitky týkající se záchranného parkoviště nelze považovat za důvodné.

30. Dalším dílčím požadavkem zadání územního plánu, proti němuž žalobce brojil žalobou, byl požadavek rozdělení a změn ve funkčním využití ploch, na nich žalobce zamýšlel umožnit výstavbu bytových domů či místní komunikaci (sousedící plochy Z3, Z79 a Z88), zatímco dohoda plochu určenou k výstavě fakticky zmenšila, umožnila pouze výstavbu bytových domů, a s výstavbou místní komunikace nepočítá.
31. Také v případě tohoto posuzovaného požadavku podle přesvědčení městského soudu žalovaní postupovali v rámci zásady přiměřenosti v užším smyslu a v souladu se zásadou šetrnosti, neboť, jak vyplývá z obsahu dohody, určili takový způsob využití plochy, který sice v nejvyšší možné míře zachová stávající charakter zástavby, přesto umožňuje i novou zástavbu a tedy rozvoj v oblasti bydlení. Tento kompromisní postup žalovaní odůvodnili ochranou výrazného krajinotvorného prvku, kterým je alej, a ochrannou krajinového rázu, který by byl výstavbou bytových domů narušen. Městský soud shledává řešení žalovaných za zvolené tak, že zasahuje do práva žalobce na samosprávu s přiměřenou mírou. Městský soud poznamenává, že žalobce nenabídl žádné konkrétní argumenty o tom, že v obci není dostatek ploch pro rozvoj v oblasti bydlení. Žalovaní naproti tomu přinesli argumentaci zcela konkrétní, která vycházela ze skutečných podmínek v místě (přítomnost aleje a snaha o zachování jejího dominantního postavení). Městský soud tedy uzavírá, že předmětnou část dohody shledává proporcionální, a námitku žalobce nepovažuje za důvodnou.
32. Posledním dílčím požadavkem zadání územního plánu, proti němuž žalobce brojil žalobou, byl požadavek zadání územního plánu na rozdělení a faktické zmenšení plochy určené dle záměru žalobce k bydlení v rodinných domech v místní části obce Nejdek (plocha Z10).
33. Také tento požadavek podle mínění městského soudu žalovaní racionálně odůvodnili, když zohlednili, že rozvoj obou obcí je nutné řešit odděleně, neboť se jedná o dva urbanistické celky zcela rozdílného charakteru a jejich sloučení by vedlo ke ztrátě identity obou sídel, včetně panoramatických pohledů; přihlídlí přitom k neúměrné velikosti plochy, na které měla být dle žalobce zástavba rodinnými domy realizována. Městský soud v Praze považuje omezující podmínky stanovené žalovanými za zcela přiměřené, zohledňující vedle cíle památkové ochrany Lednicko-valtického areálu též právo žalobce na rozvoj, neboť stanovené podmínky vycházely z konkrétní situace na místě a nevyloučily výstavbu v lokalitě úplně, pouze ji z legitimního důvodu omezily. Jde o šetrné řešení, které zasahuje do práva žalobce na výstavbu nejnížší možnou intenzitou, když při rozšíření plochy určené dohodou k zástavbě a pohledovému sloučení obou urbanistických celků by již došlo k narušení památkové ochrany areálu. Posuzovaný požadavek tedy v testu proportionalitě obstál.
34. Městský soud tedy setrvává na svém dřívějším závěru, že zásah do práv žalobce není nepřiměřený, vyjma bodů 10.1 a 10.2 dohody, kde žalovaní nepřipustili výrobu elektrické energie pomocí slunečního záření (například fotovoltaičné elektrárny) v zastavěném území a zastavitelných plochách, a nepřipustili ani solární termické panely, kolektory, absorbery a jiná zařízení sloužící k výrobě tepla například pro ohřev vody, které jsou připevněny nebo položeny na střechách staveb.

35. Pokud jde o plošné vyloučení fotovoltaických a solárních systémů dle bodů 10.1 a 10.2. dohody, žalovaní k němu přistoupili zejména z důvodu ochrany památkových hodnot - dálkových pohledů a krajinného rázu ve smyslu ust. § 3 písm. c), e) vyhlášky č. 484/1992 Sb. Argumentují ochranou pohledové celistvosti střešní krajiny, vnímatelné v rámci území areálu z různých stanovišť, a po staletí rozvíjenou koncepcí harmonie celého areálu. Zároveň žalovaní akceptují drobná zařízení zejména na veřejném prostranství, která budou zásobována solární energií. Žalobce má za to, že by mělo být zachováno jeho právo na individuální posuzování problematiky fotovoltaických a solárních systémů na střechách staveb, s přihlédnutím k faktu, že ne všechny střešní plochy v Lednicko-valtickém areálu jsou pohledově exponované. Plošné vyloučení fotovoltaických a solárních systémů na střechách staveb shledává v rozporu se zásadou proporcionality, tj. dosažení účelu při co nejmenším zásahu do vlastnických a jiných práv.
36. V otázce vyloučení fotovoltaických a jiných solárních systémů na střechách staveb městský soud s přihlédnutím k závaznému právnímu názoru Ústavního soudu opakuje své stanovisko, které vyslovil v rozsudku (nyní zrušeném) ze dne 17. 8. 2020 č.j. 6 A 205/2015 – 161. Tam městský soud uvedl, že žalovaní plošným zákazem uvedených systémů na střechách staveb vybočili z povinnosti náležitě zvážit význam práva žalobce jakožto územně samosprávného celku na samosprávu, a respektovat přiměřenost zásahu do uvedeného práva. Žalovaní patřičně nezohlednili možnost individualizace omezení, když například neumožnili žalobci zvolit řešení spočívající v umístění solárních panelů pouze na vnitřních (tj. z vnějšku nikoli pohledových) stranách střech pod takovým úhlem, že by nebyly běžně vidět z veřejného prostranství ani z volné krajiny (ovšem při zohlednění skutečnosti, že tento požadavek je třeba vztáhnout též na odrazy slunečního záření v různou denní dobu), případně nezvážíli možnost jiného řešení, které by nebylo vnímáno jako rušivý pohledový element, zároveň by však zasáhlo do práva žalobce na samosprávu, jakož i do práv vlastnických či jiných, s menší mírou. Městský soud v Praze tedy uvádí, že argument žalovaných o nezbytnosti ochrany pohledové celistvosti střešní krajiny, vnímatelné v rámci území areálu z různých stanovišť, a po staletí rozvíjenou koncepcí harmonie celého areálu, neobstojí, stojí-li proti argumentu žalobce o potřebě zachovat právo na individuální posuzování problematiky. Postupem žalovaných došlo k vybočení ze zásady šetrnosti a přiměřenosti v užším smyslu, neboť účelu (nerušených pohledů na střešní krajinu) by v daném případě bylo možné dosáhnout mírnější formou intervence, než plošným zákazem solárních panelů na střechách v území obce. Postup žalovaných tedy lze označit za nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s.ř.s.
37. Dle ust § 87 odst. 2 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. Šlo-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, uloží soud tento zákaz nebo příkaz správnímu orgánu nebo obci, která takový sbor řídí nebo které je takový sbor podřízen.
38. Jak již k věci uvedl Nejvyšší správní soud, z citovaného ustanovení 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., ŠÍMÍČEK, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha, 2014. Cit dle ASPI, § 87).
39. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že část dohody o řešení rozporu, konkrétně její čl. I.F.2, body 10.1 a 10.2, mají povahu trvajících zásahů do práva žalobce na samosprávu, a zároveň jsou

nezákonným zásahem. Proto soud výrokem č. I. deklaroval nezákonnost zásahu, a současně výrokem č. II. žalovaným zakázal další uplatňování této dohody.

40. Městský soud dále konstatuje, že ostatní ujednání dohody o řešení rozporu nejsou nezákonností předmětných bodů 10.1 a 10.2 dohody o řešení rozporu nijak dotčena, neboť zde není přímá obsahová propojenost. Nezákonnost dotčených ujednání tedy nezpůsobila nezákonnost dohody o řešení rozporu jako celku. Vzhledem k tomu soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem výrokem č. III. ve zbývajících částech zamítl.
41. O nákladech řízení soud rozhodl podle ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek, a ve věci měl úspěch žalobce, kterému vznikly náklady spočívající v zaplacení soudního poplatku ve výši 2.000 Kč a 5.000 Kč a náklady na právní zastoupení advokátem, které představují odměnu za pět úkonů právní služby po 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, podání kasační stížnosti, podání v pořadí druhé kasační stížnosti, podání v pořadí třetí kasační stížnosti) dle ust. § 11 odst. 1 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), paušální náhrada hotových výdajů ve výši 5 x 300 Kč dle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu; celkem náhrada nákladů řízení ve výši 24.000 Kč. Proto soud uložil žalovaným tyto náklady žalobci nahradit.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 19. února 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v. r.
předseda senátu