



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D., a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci

žalobce: **Město Česká Třebová**, IČO 00278653
sídlem Staré náměstí 78, 560 02 Česká Třebová

proti
žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**
sídlem Komenského náměstí 125, 532 11 Pardubice

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2018, č. j. KrÚ – 50265/2018
OKSCR OKPP

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.

Odůvodnění:

1. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 7. 2018, č.j. KrÚ – 50265/2018 OKSCR OKPP, bylo dle § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále též „správní řád“), změněno rozhodnutí Městského úřadu Česká Třebová, odboru rozvoje města a investic (dále též „správní orgán I. stupně“), ze dne 9. 10. 2017, č.j. 26194/2016/RMI/MJA/1281-5, tak, že v návěti výroku se slova „vydává ve smyslu § 17 odst. 3“ nahrazují slovy „vydává ve smyslu § 17 odst. 1“ a ve výroku C. II. se slova „2. veškerá stavební činnost na pozemcích vedených jako orná půda nebo louky, pastviny, sady, zahrady a lesy“ nahrazují slovy „2. výstavba objektů převyšujících jedno nadzemní podlaží na pozemcích vedených jako orná půda nebo louky, pastviny, sady, zahrady a lesy“; ve zbytku bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle § 90 odst. 5 správního řádu potvrzeno.
2. Uvedeným rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo dle § 17 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále též „památkový zákon“), a § 83 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), vymezeno ochranné pásmo kaple sv. Kateřiny, nemovité kulturní památky evidované v Ústředním seznamu kulturních památek pod č. 11240/6-3837, dále byl popsán účel ochranného pásma a předmět ochrany, došlo ke stanovení podmínek ochrany a rovněž byly vymezeny nepřípustné úpravy a zásahy v památkovém ochranném pásmu následovně: 1. zvyšování stávající zástavby o další podlaží včetně obytného podkroví, 2. veškerá stavební činnost na pozemcích vedených jako orná půda nebo louky, pastviny, sady, zahrady a lesy (následně změněno napadeným rozhodnutím, viz výše), 3. umísťování zařízení, reklam a staveb, které by esteticky znehodnocovaly nebo svými důsledky narušovaly dotčenou nemovitou kulturní památku a s ní související prostředí včetně jejich přírodních součástí, 4. provádění činností, které by mohly narušit, poškodit nebo zcela zničit historické prostředí včetně konfigurace terénu, 5. veškerá těžba nerostných surovin, která by měla vliv na morfologii terénu, 6. zakládání skládek, sběrných dvorů a jakékoliv znečišťování prostoru, 7. zásadní změny ve způsobu obhospodařování a využívání nemovitostí v ochranném pásmu, které by se mohly přímo anebo ve svých důsledcích nevhodně projevit v jeho vzhledu a charakteru. Dále byly rozhodnutím správního orgánu I. stupně vymezeny práce v ochranném pásmu, u kterých je vyloučena povinnost vlastníka vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 památkového zákona, a bylo vysloveno, že platnost ochranného pásma není časově omezena.
3. Žalobce v žalobě namítal, že vymezení ochranného pásma je neopodstatněné a nedůvodné, stejně jako způsob jeho vymezení. Došlo tak k výraznému zásahu do vlastnických práv majitelů dotčených nemovitostí. Žalobce odkázal na zásadu proporcionality postupu správního orgánu při zasahování do práv dotčených osob s tím, že v daném případě nastal střet veřejného zájmu na ochraně kulturní památky a vlastnického práva majitelů nemovitostí, přičemž dle žalobce lze veřejný zájem na ochraně kulturní památky naplnit i jinak, a to v jednotlivých správních řízeních, což ostatně potvrzuje i fakt, že ochranných pásem je stanoveno v kraji (ale i v celé České republice) podstatně méně, než je kulturních památek. Vzhledem k tomu, že sledovaný cíl lze naplnit i jiným způsobem, je tento zásah do vlastnických práv dle žalobce nepřiměřený. Závěrem žalobce navrhl zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
4. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě trval na tom, že intenzita veřejného zájmu vyjádřená formou ochranného pásma kulturní památky kaple sv. Kateřiny v České Třebové

odpovídá nadregionálnímu významu jediné rotundy ve východních Čechách a doposud zachovalým vzájemným blízkým a dálkovým pohledům (průhledům) mezi městskou památkovou zónou a románskou stavbou. Formulace podmínek pro stavební činnost v ochranném pásmu je přiměřená, neboť cílí na reálně hrozící neuvážené stavební zásahy do hmot a objemů nemovitostí, které by narušily kulturně-historické prostředí návrší a pohledové vazby sakrální stavby drobného měřítka. Podle žalovaného z hlediska památkového zákona nelze hodnoty spojené s rotundou ochránit v jednotlivých správních řízeních, protože pojem „prostředí kulturní památky“ není památkovým zákonem definován, na rozdíl od jednoznačně vymezeného území ochranného pásma, v němž lze konkrétně legitimně uplatňovat veřejný zájem památkové péče. V žalobě se neuvádí konkrétní právní předpis, kterým by bylo možné předmětnou kulturní památku ochránit. Orgány památkové péče nemají žádnou jinou možnost regulovat necitlivé stavební zásahy. Vymezené ochranné pásmo předvídatelně a transparentně formuluje podmínky ochrany, které musí orgán památkové péče dodržovat, což je výhodnější pro vlastníky nemovitostí a stavebníky, protože mají možnost se s nimi předem seznámit. Žalovaný poukázal na nadregionální význam kaple sv. Kateřiny jako jediné románské rotundy ve východních Čechách, na vazbu staršího jádra návrší s románským kostelíkem na mladší středověké město s doposud zachovanými výhledy od rotundy na městskou památkovou zónu a z této zóny zpět na návrší s rotundou a na dálkové a blízké pohledové osy na rotundu sv. Kateřiny od ploch kolem řeky Třebovky i v širším okolí ulic a zástavby návrší. Žalovaný upozornil, že vymezená plocha ochranného pásma patří mezi nejmenší ochranná pásma v Pardubickém kraji. Závěrem navrhl zamítnout žalobu.

5. Soud na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a po provedeném řízení dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Soud o věci samé rozhodl bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s.
6. Soud ze správního spisu zjistil, že správní orgán I. stupně dne 21. 12. 2016 obdržel od Krajského úřadu Pardubického kraje, odboru školství a kultury, oddělení kultury a památkové péče podnět k vydání územního rozhodnutí o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky kaple sv. Kateřiny v České Třebové, která je evidována v Ústředním seznamu kulturních památek České republiky pod rejstříkovým číslem 11240/6-3837. Oznámením ze dne 27. 6. 2017 správní orgán I. stupně zahájil územní řízení z moci úřední. Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v Pardubicích, zpracoval dle § 17 odst. 1, § 32 památkového zákona vyjádření ze dne 19. 7. 2017, č.j. NPÚ-361/50980/2017Era, v němž souhlasil s návrhem na předmětné ochranné pásmo a jeho vyhlášení uznal za nezbytné opatření pro zachování hodnoty a prostředí kulturní památky – kaple sv. Kateřiny. Dne 24. 8. 2017 vydal Městský úřad Česká Třebová, odbor výstavby souhlasné závazné stanovisko dle § 149 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 84 odst. 2 stavebního zákona. Dne 30. 8. 2017 proběhlo veřejné ústní jednání. Správní orgán I. stupně dne 9. 10. 2017 vydal rozhodnutí č.j. 26194/2016/RMI/MJA/1281-5, jímž došlo formou územního rozhodnutí k vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky kaple sv. Kateřiny (viz výše). Správní orgán I. stupně se ve svém rozhodnutí vypořádal s námitkami účastníků řízení doručenými přede dnem veřejného ústního jednání i

s námitkami účastníků řízení vznesenými na ústním jednání. Vyhověl zásadní námitce účastníků řízení na zmenšení ochranného pásma a upravil jeho vymezení v části okolí břehů řeky Třebovky a v lokalitách mezi ulicemi Lidická, Zámostí a U Starého hřbitova. Ochranné pásmo se tak oproti původnímu návrhu zmenšilo o více než jednu třetinu území.

7. Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podali žalobce a další účastníci řízení odvolání. V rámci odvolacího řízení vydalo Generální ředitelství Národního památkového ústavu (dále též „GŘ NPÚ“) v souladu s § 17 odst. 1, § 32 památkového zákona vyjádření ze dne 28. 2. 2018, v němž velmi podrobně popisuje a v širokých souvislostech vyhodnocuje předmětnou situaci. Kapli - rotundu sv. Kateřiny označilo i přes drobný rozměr za památku minimálně nadregionálního významu. Dále se v něm uvádí: *„Kolem rotundy a na svazích návrší je maloměstská, většinou přízemní zástavba se sedlovými střechami. Srovnání dnešního stavu s plánem stabilního katastru města z r. 1839... nepotvrzuje, že by od té doby došlo k podstatnějšímu nárůstu zástavby na návrší. Většina objektů je novodobě upravená, přesto hmotově rušivých objektů je jen několik. Co se objemu zástavby týká, je obraz návrší překvapivě blízký stavu z doby pořízení plánu stabilního katastru. V popředí ve směru pohledu od města je nižší zástavba a volné plochy kolem Třebovky, což z řady míst ponechává volný průhled k rotundě. Rotunda je patrná i ze střední části náměstí.“* Dále se GŘ NPÚ věnovalo historickému významu kaple - rotundy sv. Kateřiny a k přestavbě objektu č.p. 254 (bývalý sirotčinec) uvedlo, že střecha objektu, který se přimyká ke zdi hřbitova, byla při nedávné úpravě zvýšena, zvedla se úroveň hřebene a střecha byla namísto valby ukončena štítem. *„Zdá se přitom, že tvar střechy s valbou byl již v době výstavby objektu někdy ve 2. polovině 19. století uvážlivě volen tak, aby rotunda zůstala viditelná, těžko se hledá jiný důvod pro jednostranné ukončení střechy valbou. Při pohledu od rotundy byl objekt změněn jen málo, při pohledu od města však střecha rotundu částečně zakryla. Nová střecha je opatřena moderními pravoúhlými vikýři, z nichž největší pozornost budí velký vikýř slodžií, jehož ocelová konstrukce je dosud neopláštěná. Jakkoliv tato změna není fatální, moderní vikýře časem nebudou budit takovou pozornost a pohled na rotundu z náměstí a odtud vedoucí hlavní ulice z velké části zůstal, zajímavý výhled na památku byl přece jen zbytečně poškozen a nová střecha zbytečně přerušuje obrys rotundy.“* Podle GŘ NPÚ lze návrší s rotundou celkově charakterizovat jako kulturně-historicky významné místo se svébytným charakterem, jež obohacuje městské prostředí a přidává mu další kvalitu. Ochrana tohoto prostředí formou ochranného pásma kaple - rotundy sv. Kateřiny se jeví jako přiměřená významu rotundy i charakteru zdejší zástavby. Způsob formulace podmínek ochranného pásma vede vlastníky, aby preferovali zachování stávajícího vzhledu nemovitostí, což může zabránit neuváženým stavebním úpravám s rušivým vlivem. Formulace podmínek, která akcentuje vazby na historické centrum města a průhledy na rotundu, odráží dle GŘ NPÚ skutečné hodnoty místa, celkově proto GŘ NPÚ hodnotí uvedenou regulaci jako logickou a správnou.
8. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaného ze dne 26. 7. 2018, č.j. KrÚ - 50265/2018 OKSCR OKPP, bylo dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu změněno rozhodnutí správního orgánu I. stupně zejména tak, že ve výroku C. II. vymezujícím nepřípustné úpravy a zásahy v památkovém ochranném pásmu byla slova „2. veškerá stavební činnost na pozemcích vedených jako orná půda nebo louky, pastviny, sady, zahrady a lesy“ nahrazena slovy „2. výstavba objektů převyšujících jedno nadzemní podlaží na pozemcích

vedených jako orná půda nebo louky, pastviny, sady, zahrady a lesy.“ Ve zbytku bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně dle § 90 odst. 5 správního řádu potvrzeno.

9. Soud se po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí co do zjištění skutkového stavu věci a co do právního názoru na něj plně ztotožňuje s žalovaným rozhodnutím a na toto odkazuje. Smyslem soudního přezkumu totiž není podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody s názorem soudu a odůvodněním napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění, jak již setrvale judikuje Nejvyšší správní soud (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130; rozsudky správních soudů jsou dostupné na www.nssoud.cz). K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č.j. 7 As 126/2013-19).
10. Podle § 17 odst. 1 památkového zákona, vyžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče územní rozhodnutí o ochranném pásmu a určí, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úpravy dřevin, je vyloučena povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2; tato povinnost je vyloučena vždy, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu této nemovitosti. Obecní úřad obce s rozšířenou působností může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu.
11. Podle § 14 odst. 2 památkového zákona, vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě, prodejněmu stánku, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17).
12. Při rozhodování na úseku památkové ochrany je správní orgán povinen „*vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace či zóny smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti stojí zcela nepochybně legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.*“ (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č.j. 5 As 155/2015-35,

publ. pod č. 3444/2016 Sb. NSS, či ze dne 13. 8. 2009, č.j. 7 As 43/2009-52). Závěry odkazované judikatury jsou přiměřeně použitelné i na předmětnou věc, tj. pro posouzení proporcionality mezi vlastnickým právem vlastníků jednotlivých nemovitostí nacházejících se v ochranném pásmu a veřejným zájmem na zachování památkové hodnoty dané památky (kaple sv. Kateřiny) i jejího prostředí.

13. Žalobce v žalobě (poněkud obecně) namítal nepřiměřenost zásahu do vlastnického práva vlastníků nemovitostí nacházejících se v určeném ochranném pásmu. V nyní posuzované věci však žalovaný v napadeném rozhodnutí (viz s. 10 – 13) podrobně a srozumitelně odůvodnil svůj závěr o nezbytnosti vymezení ochranného pásma ve stanoveném rozsahu, jakož i o přiměřenosti určených omezení. Žalovaný zejména uvedl, že doposud si návrší a prostor kolem kaple sv. Kateřiny s bývalým hřbitovem uchovaly i přes moderní úpravy zástavby přirozené kulturně historické prostředí, které nechává vyniknout dominantní úloze jediné rotundy východních Čech. Vzhledem k nadregionálnímu významu předmětné kulturní památky a jejího prostředí ve vazbě na městskou památkovou zónu České Třebové je vymezení ochranného pásma zcela v souladu s § 17 odst. 1 památkového zákona. Celkově nižší zástavba v ochranném pásmu svou hmotou a objemem doposud neruší maloměstský charakter prostředí a nenarušuje drobné měřítko románské stavby. Zachovány jsou průhledy jak k rotundě od města, tak průhledy od rotundy na městskou památkovou zónu. Dálkové a blízké pohledové osy na rotundu lze spatřit od ploch kolem řeky Třebovky i v širším okolí ulic a zástavby návrší.
14. Pokud jde o šíři ochranného pásma, žalovaný připomněl, že tato již byla zkrácena cca o jednu třetinu území (oproti původnímu návrhu) rozhodnutím správního orgánu I. stupně. Podle žalovaného nelze omezit ochranné pásmo na požadovaných pouhých 50 m od hřbitovní zdi kaple sv. Kateřiny, neboť se jedná o zachování vzájemných dálkových a blízkých pohledů (průhledů) mezi rotundou a městem, včetně průhledů na kapli na odvrácených stranách návrší a kolem řeky Třebovky. Jedná se rovněž o zachování svébytného charakteru v podstatě historické zástavby ve vymezeném ochranném pásmu (návrší) v nynějších hmotách a objemech ve vztahu k drobné sakrální stavbě. Vymezená plocha ochranného pásma pak navíc patří mezi nejmenší ochranná pásma v Pardubickém kraji. Podle žalovaného dopad podmínek rozhodnutí nezatíží a neomezí vlastníky nemovitostí nad rámec uplatnění veřejného zájmu památkové péče odpovídajícího významu kaple sv. Kateřiny. Ochranné pásmo neslouží k památkové ochraně nemovitostí, které se v něm nacházejí, a nesnaží se je „památkově vylepšovat“, ale sleduje stavební činnost výlučně z hlediska jeho působení na předmět ochrany (kaple sv. Kateřiny), kvůli němuž bylo ochranné pásmo vymezeno. Konkrétním stanovením ochranného pásma dojde ke stabilizaci stávajícího prostředí a k legitimnímu uplatňování zájmu státní památkové péče, jež nepovede ke snížení tržní hodnoty dotčených nemovitostí. V obdobných ochranných pásmech nemovitých kulturních památek na území Pardubického kraje žalovaný nezaznamenal snížení tržní hodnoty nemovitostí či nemožnost (ztížení) jejich prodeje; naopak, v určitých ochranných pásmech jsou, i přes podmínky ochrany, nemovitosti a pozemky pro svou stabilitu a hodnotu prostředí vyhledávány pro stavební činnost (např. ochranné pásmo hradu Košumberk či hradu Kunětická hora). Dále žalovaný konstatoval, že částečně vyhověl všem odvolatelům a změnou části výroku C. II. 2. připustil stavební činnost na objekty, které nepřevyší jedno nadzemní podlaží, na pozemcích vedených jako orná půda nebo louky, pastviny, sady, zahrady a lesy. Navržené

úplné vypuštění tohoto omezení není možné, protože zástavba vyšší než jedno nadzemní podlaží by poškodila ve vztahu ke kapli sv. Kateřiny stabilizovanou hmotovou skladbu v ochranném pásmu a přerušila by ustálené pohledové vazby.

15. K soudnímu přezkumu v dané věci je vhodné uvést, že již v rozsudku ze dne 20. 10. 2015 ve věci č. 4037/10, *Fazia Ali v. Spojené království*, Evropský soud pro lidská práva uvedl, že pojem „úplný přezkum“ není vykládán doslova a Soud (zde míněno ESLP) se v zásadě spokojí, bude-li přezkum dostatečný (*sufficient review*). Je třeba též přihlídnout ke specifičnosti řízení ve správním soudnictví, v rámci něhož může být skutkový přezkum v zásadě omezený a odvolací soudní orgán se může zaměřit spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání skutkových závěrů. V této souvislosti Soud (ESLP) zdůrazňuje, že musí být respektována rozhodnutí správních orgánů založená na vhodnosti (*expediency*), která jsou mnohdy přijímána ve specializovaných oblastech práva, jakými jsou např. územní plánování, ochrana životního prostředí či regulace lovu (např. *Bryan proti Spojenému království*, č. 19178/91, rozsudek ze dne 22. listopadu 1995, § 47). Při posuzování dostatečnosti soudního přezkumu je podle ESLP nutno posoudit: (i) pravomoci příslušného soudního orgánu, (ii) oblast, jíž se rozhodnutí správního orgánu týká, a to zejména z pohledu, zda obsahuje posouzení otázek vyžadujících zvláštní odborné znalosti, (iii) míru správního uvážení, kterou v dané věci příslušné správní orgány mají, (iv) způsob, jakým bylo rozhodnutí přijato, zejména z pohledu záruk, které měli účastníci správního řízení k dispozici, a (v) obsah sporu včetně rozsahu soudní žaloby. Z toho vyplývá, že soud ve správním soudnictví v dané věci nemůže svým rozhodnutím nahradit odborné věcné závěry GŘ NPÚ, k nimž je tento orgán povolán z důvodu jeho odborné kompetence, může toliko zhodnotit jejich racionalitu s ohledem na skutkové okolnosti věci.
16. Krajský soud se proto s hodnocením žalovaného ztotožňuje a podotýká, že žalobce relevantním způsobem nevyvrátil předestřené úvahy a racionalitu žalovaného rozhodnutí, které je založeno primárně na odborných závěrech GŘ NPÚ. Argumentace obsažená v žalobě se nesla pouze v obecné rovině, žalobce konkrétně nespороval význam dané památky a dotčené lokality, namítal však nepřiměřenost omezení vyplývajícího z vymezení ochranného pásma ve vztahu k omezení vlastnického práva vlastníků dotčených nemovitostí. Soud se proto dále blíže vyjádří k přiměřenosti zásahu do práv vlastníků dotčených nemovitostí.
17. Podle ustálené judikatury musí opatření omezující základní práva a svobody projít testem proporcionality. Posouzení proporcionality (v širším smyslu) se sestává ze tří kroků. V prvním kroku je posuzována způsobilost konkrétního opatření k naplnění svého účelu (neboli jeho vhodnost), čímž se rozumí, zda je vůbec schopno dosáhnout sledovaného legitimního cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále je zkoumána jeho potřebnost z toho hlediska, zda byl při výběru prostředků použit ten z nich, který je k základnímu právu nejšetrnější. Konečně ve třetím a zároveň posledním kroku je předmětem posouzení jeho proporcionality v užším smyslu, tedy zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na zamýšlený cíl. To znamená, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva nebo svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, a ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č.j. 9 As 393/2018-37).

18. V prvním kroku testu proporcionality (kritérium vhodnosti) dané opatření obstálo. Vymezení ochranného pásma a stanovení nepřipustných úprav a zásahů v památkovém ochranném pásmu je opatřením, které je schopno dosáhnout sledovaného legitimního cíle, tj. ochrany veřejného zájmu na zachování památkové hodnoty památky i jejího prostředí. Díky stanovení nepřipustných úprav a zásahů do nemovitostí nacházejících se v ochranném pásmu dojde k zachování stávajících pohledů a průhledů na rotundu.
19. V druhém kroku testu proporcionality probíhá posouzení, zda byl při výběru prostředků použit ten z nich, který je k základnímu právu nejšetrnější (kritérium potřebnosti). I zde krajský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného danému kritériu dostalo. Namítal-li žalobce, že veřejný zájem na ochraně kulturní památky lze naplnit i v jednotlivých správních řízeních, soud konstatuje, že žalobce nespecifikoval, jaká správní řízení měl na mysli a jak konkrétně v nich lze šetrněji dosáhnout nezbytné ochrany dotčeného veřejného zájmu. Dle závěru soudu však neexistuje mírnější opatření (než stanovení ochranného pásma ve smyslu § 17 odst. 1 památkového zákona a vymezení shora uvedených nepřipustných úprav a zásahů v tomto pásmu), které by dostatečným způsobem chránilo hodnotu památky i jejího prostředí. Dojde-li totiž k některému ze zapovězených zásahů či úprav v ochranném pásmu (např. a zejména zvýšení stávající zástavby o další podlaží včetně obytného podkroví nebo k výstavbě objektů převyšujících jedno nadzemní podlaží na pozemcích vedených jako orná půda nebo louky, pastviny, sady, zahrady a lesy), veřejný zájem na zachování památkové hodnoty památky i jejího prostředí bude ohrožen, jelikož tím může dojít k narušení doposud zachovalých vzájemných blízkých a dálkových pohledů (průhledů) mezi městskou památkovou zónou a románskou stavbou. Soud dodává, že žalovaný ve svém rozhodnutí dostatečně objasnil (str. 12,13), že omezení výstavby obytného podkroví stávajících objektů se nedotýká takové výstavby, při níž nedojde k navýšení objemu stavební hmoty.
20. Pokud jde o krok třetí testu proporcionality, i v něm napadené rozhodnutí obstálo. Přestože rozhodnutím žalovaného bylo nepochybně zasaženo do práv vlastníků nemovitostí nacházejících se v ochranném pásmu, dle právního názoru soudu nejde o zásah nepřiměřený. Ze shora uvedeného plyne, že kaple sv. Kateřiny je významnou památkou a jedinou rotundou ve východních Čechách. Jak je konstatováno ve vyjádření GŘ NPÚ, jedná se o památku minimálně nadregionálního významu; typ centrální okrouhlé románské svatyně není jen typologickou zvláštností. Rotundy byly zakládány v místech zvláštního významu, nejspíš v rámci širší panovnické iniciativy, tj. nejednalo se o běžné vlastnické kostelíky u románských dvorců; patrně šlo o „mateřské“ kostely velkofarní soustavy z doby počátku církevní správy. Osídlení v prostoru rotundy v České Třebové tak pravděpodobně bylo místem, jemuž byl přisuzován vyšší význam. Cenná je vazba staršího jádra osídlení s románským kostelíkem na mladší středověké město. Obě části zde na sebe plynule navazují, z návrší u rotundy jsou výhledy na historické centrum města, od města jsou zase vyhlídky k rotundě.
21. Dle závěru soudu tak zde existuje významný veřejný zájem na zachování vzájemných blízkých a dálkových pohledů (průhledů) mezi městskou památkovou zónou a danou památkou. Rozhodnutím žalovaného došlo ke zmírnění opatření stanoveného rozhodnutím správního orgánu I. stupně – zakázána tedy není veškerá stavební činnost na pozemcích vedených jako orná půda nebo louky, pastviny, sady, zahrady a lesy, ale toliko výstavba objektů převyšujících jedno nadzemní podlaží na těchto pozemcích. Stejně tak

zákaz zvyšování stávající zástavby o další podlaží včetně obytného podkroví je vzhledem k historickému významu dané kulturní památky opatřením nezbytným pro ochranu dotčeného veřejného zájmu. Tato opatření (podobně jako další opatření, proti nimž žalobce ani vlastníci dotčených nemovitostí v průběhu správního řízení nevznášeli zásadních námitek – tj. umísťování zařízení, reklam a staveb esteticky znehodnocujících nebo narušujících kulturní památku a její prostředí, těžbu nerostných surovin mající vliv na morfologii terénu, zakládání skládek, sběrných dvorů, jakékoliv znečišťování prostoru atd.) krajský soud hodnotí jako přiměřená a nezbytná, nikoliv svévolná či neúnosná. Co se týče otázky snížení tržní hodnoty předmětných nemovitostí, soud přisvědčil žalovanému, který poukázal na to, že v obdobných ochranných pásmech nemovitých kulturních památek na území Pardubického kraje nebylo zaznamenáno snížení tržní hodnoty nemovitostí či nemožnost (ztížení) jejich prodeje, naopak tyto nemovitosti jsou vyhledávány pro svou stabilitu a hodnotu prostředí pro stavební činnost (např. ochranné pásmo hradu Košumberk nebo hradu Kunětická hora). Z vyložených důvodů soud dospěl k závěru, že opatření stanovená napadeným rozhodnutím žalovaného uspěla i ve třetím kroku testu proporcionality.

22. Zásah do vlastnického práva vlastníků jednotlivých nemovitostí nacházejících se v ochranném pásmu kaple sv. Kateřiny je tedy zásahem přiměřeným.
23. Na shora uvedených závěrech nemění ničeho ani dřívější „necitlivá“ přestavba objektu č.p. 254 (bývalý sirotčinec). Lze se ztotožnit s žalovaným i GŘ NPÚ, podle nichž si návrší i prostor kolem kaple sv. Kateřiny s bývalým hřbitovem uchovalo i přes moderní úpravy zástavby přirozené kulturně historické prostředí, které nechává vyniknout dominantní úloze jediné rotundy východních Čech.
24. Judikatura Nejvyššího správního soudu potvrzuje, že se nelze dovolávat legitimního očekávání z titulu zavedené správní praxe za situace, kdy se jednalo o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č.j. 5 As 155/2015-35, publ. pod č. 3444/2016 Sb. NSS: *„Účastník řízení se však nepochybně před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.“* Citovaný rozsudek se týkal vydání kladných rozhodnutí Národního památkového ústavu ohledně zateplení fasád u památkově chráněných objektů, jeho závěry jsou nepochybně plně použitelné i v nyní posuzované věci. Ojedinelá necitlivá přestavba objektu č.p. 254 byla zjevně nepřiměřeným zásahem do veřejného zájmu na ochranu kulturní památky (kaple sv. Kateřiny) a jejího okolí, nadto tento případ nelze považovat za zavedenou správní praxi, tudíž se žalobce nemůže dovolávat obdobného zacházení. Právě toto pochybení ve vztahu k ochraně kulturní památky bylo důvodným podnětem pro stanovení ochranného pásma a současně důkazem o tom, že samotné stavební řízení nebylo dostatečnou zárukou ochrany této kulturní památky.

25. Ze všech shora uvedených důvodů neshledal soud žalobu důvodnou, a proto ji dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
26. O náhradě nákladů řízení jeho účastníků soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce ve věci úspěch neměl, proto mu náhrada nákladů řízení nenáleží, a žalovanému žádné náklady řízení nad rámec úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům řízení.

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 § 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.

Pardubice 30. října 2019

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu