



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci navrhovatele: **prof. RNDr. Z. D., Dr.Sc., Ph.D.**, zast. JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Ostravská 16, Olomouc, proti odpůrci: **statutární město Olomouc**, se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, zast. JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti navrhovatele proti usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 23. 5. 2019, č. j. 73 A 8/2017 - 103,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se navrhovatel (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného usnesení, kterým Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) odmítl jeho návrh na zrušení rozhodnutí Okresního úřadu Olomouc ze dne 21. 9. 1995, sp. zn. Kult. 2973/95/G. Tímto rozhodnutím bylo podle § 17 odst. 1 zákona č. 20/1987, o státní památkové péči, ve znění zákona účinném do 29. 2. 2000 (dále jen „zákon o státní památkové péči“), vyhlášeno ochranné pásmo kolem kulturních památek areálu baziliky Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku a areálu bývalého premonstrátského kláštera Hradiska.

[2] Citované rozhodnutí o ochranném pásmu, o kterém stěžovatel tvrdil, že je opatřením obecné povahy, napadl incidenčním návrhem, který byl součástí žaloby proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 1. 8. 2017, č. j. KUOK 72237/2017, jímž bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Olomouce ze dne 30. 1. 2017, č. j. SMOLú012810/2017OS/OPTic. Posledně

citovaným rozhodnutím byl stěžovatel uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 178 odst. 2 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový stavební zákon“), jehož se dopustil tím, že jako stavebník v období od září 2014 do března 2016 v rozporu s § 104 odst. 1 písm. a) stavebního zákona, tj. bez souhlasu stavebního úřadu, na stavbě zahradní chaty stojící na pozemku parc. č. X v k. ú. S., obec S., okres Olomouc, prováděl změnu dokončené stavby ve formě stavebních úprav spočívajících v opláštění zpevněné plochy pod přesahem střechy, přičemž změnu stavby prováděl v ochranném pásmu. Za tento přestupek mu byla uložena pokuta ve výši 6000 Kč.

II. Rozhodnutí krajského soudu

[3] Stěžovatel napadl výše citované rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje a dotčené rozhodnutí o ochranném pásmu u krajského soudu. Usnesením ze dne 16. 5. 2019, č. j. 73 A 8/2017 - 101, byla žaloba proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje vyloučena k samostatnému rozhodnutí. Předmětem řízení v nyní projednávané věci tak zůstal pouze incidenční návrh na zrušení rozhodnutí o ochranném pásmu.

[4] Krajský soud v odůvodnění napadeného usnesení plně odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 51/2018 - 140, který se zabýval obdobným návrhem na zrušení totožného ochranného pásma a kterého se stěžovatel též aktivně účastnil. Dospěl k závěru, že se ochranné pásmo podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči vyhlášovalo v době vydání napadeného rozhodnutí individuálním správním aktem a nikoliv opatřením obecné povahy, a vyhláší se tak i nadále. Není jej proto možné přezkoumat v rámci incidenčního přezkumu podle § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Návrh tedy podle krajského soudu směřoval proti individuálnímu správnímu aktu, resp. proti rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že přezkoumávané rozhodnutí nabylo právní moci v roce 1995, odmítl krajský soud návrh pro opožděnost podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

III. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[5] Stěžovatel v kasační stížnosti vznesl tři okruhy námitek. Usnesení krajského soudu předně považoval za nepřezkoumatelné, neboť krajský soud odmítl projednat žalobu, protože přezkoumávané rozhodnutí považoval za individuální správní akt, aniž by se s tímto rozhodnutím seznámil. Ve spise totiž není originál napadeného rozhodnutí ani jeho ověřená kopie. Samotné napadené rozhodnutí odkazuje na mapový podklad, který se ve spise taktéž nenachází. Krajský soud napadené rozhodnutí ani neprovedl jako důkaz, jak stěžovatel navrhoval. Odůvodnění napadeného usnesení navíc nepokrývá celou šíři stěžovatelovy argumentace.

[6] Dále stěžovatel namítal, že bylo napadené rozhodnutí vydáno za účinnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 25. 2. 1997 (dále jen „starý stavební zákon“), přičemž podle § 34 odst. 1 tohoto zákona byla účastníkem územního řízení o chráněném území a ochranném pásmu či o stavební uzavěře pouze osoba, která v daném řízení vystupovala jako navrhovatel. Kvůli tomuto ustanovení neměl stěžovatel možnost obrany proti dotčenému územnímu rozhodnutí,

pokračování

které se dotýkalo jeho práv. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 1. 9. 1998, sp. zn. I. ÚS 42/97, shledal důvodnou ústavní stížnost, kterou se stěžovatelé v dané věci domáhali zrušení územního rozhodnutí o stavební uzávěře, která byla vyhlášena na základě žádosti Archeologického ústavu Praha jako jediného účastníka řízení. Stěžovatelé byli v dané věci vyloučeni z účasti na správním řízení a z přístupu k soudu, neboť nebyli účastníky územního řízení, ačkoliv výsledné rozhodnutí mělo dopad do jejich práv. Tím došlo k porušení jejich práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Přestože se v dané věci jednalo o stavební uzávěru, a nikoliv o ochranné pásmo, závěry Ústavního soudu jsou dle stěžovatele plně aplikovatelné i na nyní projednávanou věc, neboť i zde byl stěžovatel vyloučen ze správního řízení a soudního přezkumu, ačkoliv se napadené rozhodnutí dotklo jeho práv. Tím pádem musí soudy umožnit stěžovateli právo na přístup k soudu, a v důsledku toho přezkoumat napadené rozhodnutí.

[7] Jádrem stěžovatelovy argumentace spočívá v tom, že je dotčené rozhodnutí o ochranném pásmu třeba posoudit jako opatření obecné povahy v materiálním smyslu. K tomu uvedl, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 4 Ao 9/2011 - 191, č. 2970/2014 Sb. NSS, je třeba na územní rozhodnutí o územní uzávěře vydané podle starého stavebního zákona nahlížet po materiální stránce jako na opatření obecné povahy. Přitom není žádného rozumného důvodu, proč by se mělo přistupovat odlišně k územnímu rozhodnutí o stavební uzávěře a územnímu rozhodnutí o ochranném pásmu, když oba tyto instituty byly podle starého stavebního zákona individuálními správními akty s jediným účastníkem řízení (navrhovatelem). Z toho důvodu považuje za nesprávný výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 51/2018 - 140. Druhý senát Nejvyššího správního soudu se tím podle stěžovatele odchýlil od ustálené judikatury, aniž by věc předložil rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Upozornil též, že byl tento rozsudek Nejvyššího správního soudu napaden ústavní stížností. Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení.

[8] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že závěry výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 9/2011 - 191 na nyní projednávaný případ nedopadají. V citovaném rozsudku se totiž soud zabýval územním rozhodnutím o stavební uzávěře vydaným podle starého stavebního zákona, na kterou však dopadá § 189a nového stavebního zákona. Podle tohoto ustanovení se nový stavební zákon použije i při rušení a změnách rozhodnutí o stavební uzávěře, která byla vyhlášena před jeho účinností. V režimu nového stavebního zákona se přitom stavební uzávěry vyhláší formou opatření obecné povahy. Je zřejmé, že se toto ustanovení nevztahuje na územní rozhodnutí o ochranném pásmu, a závěry rozsudku č. j. 4 Ao 9/2011 - 191 tak nelze použít. K námitce nepřezkoumatelnosti odpůrce uvedl, že stěžovatel opomněl, že krajský soud žalobu odmítl z procesních důvodů, nezabýval se důvodností návrhu a nerozhodoval ve věci samé. Nesouhlasil ani s námitkou stěžovatele, že pokud nebude územní rozhodnutí o ochranném pásmu přezkoumáno jako opatření obecné povahy, bude tím porušeno jeho právo na přístup k soudu. Takový postup totiž nemá oporu v žádném právním předpise. Nadto umožnit v roce 2017 přezkoumat dvacet dva let staré rozhodnutí bez jakékoliv opory v právním řádu by znamenalo nepřípustnou retroaktivitu, která by „zásadně narušila právní jistoty obrovského množství účastníků“. Odpůrce proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s., a dospěl k následujícímu závěru.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Z kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel shledává napadené usnesení nezákonným mj. z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti. Tímto kasačním důvodem se Nejvyšší správní soud zabýval jako prvním, neboť by bylo předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by bylo napadené usnesení nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelnost je totiž natolik závažnou vadou, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodné důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS) nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud, resp. správní orgán, podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky. Správní orgány a soudy totiž nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19, nebo ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 382/2018 - 21). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu mělo být rozhodnutí odůvodněno, resp. o tom, jak by měla být zodpovězena právní otázka, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24).

[13] V projednávané věci Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené usnesení splňuje kritéria přezkoumatelnosti. V první řadě je třeba zdůraznit, že z něj vyplývají důvody, pro které krajský soud nepovažoval dotčené rozhodnutí o ochranném pásmu za opatření obecné povahy, v důsledku čehož posoudil návrh jako žalobu směřující proti rozhodnutí správního orgánu, kterou ovšem musel pro opožděnost odmítnout. Stěžovatel

pokračování

spatřoval nepřezkoumatelnost dále v tom, že krajský soud neměl k dispozici originál přezkoumávaného rozhodnutí, ve spise chyběl mapový podklad, na který napadené rozhodnutí odkazuje a krajský soud toto rozhodnutí neprovedl k důkazu, přestože to stěžovatel navrhoval.

[14] Nejvyšší správní soud se ve své rozhodovací činnosti daným ochranným pásmem již zabýval (srov. výše citovaný rozsudek č. j. 2 As 51/2018 - 140 a rozsudek ze dne 7. 7. 2015, č. j. 4 As 106/2015 - 55), a nemá tak pochyb o jeho existenci navzdory tomu, že je ve spise založena pouze kopie rozhodnutí o něm. Stěžovatel uvádí pouze, že ve spise není originál a kopie není ověřená. Nevznesl žádné konkrétní argumenty, ze kterých by vyplývaly pochybnosti o pravosti ve spise založené kopie rozhodnutí. Nelze vyloučit, že se originál napadeného rozhodnutí vzhledem ke svému stáří nedomochoval. To však neznamená, že již neplatí. Je-li rozhodnutí dochováno alespoň v kopii či opise a není-li důvodně zpochybněna věrnost obsahu kopie či opisu vůči originálu, je možné považovat existenci rozhodnutí za prokázanou a je tedy způsobilé vyvolávat právní účinky. Krajský soud nemohl rozhodnutí provést k důkazu, neboť se dokazování provádí pouze při jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.). Přitom se jednání nařizuje k projednání věci samé (§ 49 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud však návrh odmítl pro opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a věc samou tak vůbec neprojednával. Nařízení jednání proto bylo nadbytečné. Na závěru zdejšího soudu o přezkoumatelnosti napadeného usnesení krajského soudu ničeho nemění ani to, že spis neobsahuje mapový podklad dotčeného územního rozhodnutí o ochranném pásmu. Krajský soud totiž při zodpovězení otázky, zda se jedná o opatření obecné povahy, posuzoval toliko charakter napadeného územního rozhodnutí, k čemuž je textová část přezkoumávaného rozhodnutí zcela postačující. Vyplývá z ní totiž, že bylo rozhodnutí vydáno na základě § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči. Stejně tak je seznatelné, jak rozhodnutí vymezilo okruh adresátů a jaká omezení jim uložilo. Tyto skutečnosti postačují pro posouzení, zda se jedná o rozhodnutí, nebo o opatření obecné povahy.

[15] Stěžovatel dále namítal, že pokud nebude územní rozhodnutí o ochranném pásmu přezkoumáno jako opatření obecné povahy, bude tím zasaženo do jeho práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Námitku opřel především o nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 9. 1998, sp. zn. I. ÚS 42/97. Tento odkaz je však v nyní projednávané věci nepřipadný. Stěžovatelé v případě, který řeší v citovaném nálezu Ústavní soud, totiž brojili proti územnímu rozhodnutí o územní uzávěře bezprostředně po jeho vydání – územní rozhodnutí bylo vydáno 4. 12. 1996 a ústavní stížnost byla podána 3. 2. 1997. Z uvedeného nálezu navíc vyplývá, že byli stěžovatelé v dané věci aktivní již při řízení o územním rozhodnutí a podávali připomínky, ke kterým však správní orgán nepřihlédl, neboť podle zákona nebyli účastníky řízení. V nyní projednávaném případě stěžovatel ani netvrdí, že by při územním řízení vyvinul jakoukoliv aktivitu. Mnohem podstatnější ovšem je, že v citovaném případě stěžovatelé brojili proti územnímu rozhodnutí, tedy individuálnímu správnímu aktu, a Ústavní soud jim poskytl ochranu proti tomuto rozhodnutí na základě toho, že nebylo šetřeno právo na přístup k soudní ochraně proti rozhodnutí, které se týkalo jejich práv. Z toho lze dovodit pouze závěr, že měla být stěžovateli poskytnuta soudní ochrana proti napadenému rozhodnutí jako proti individuálnímu správnímu aktu. Pro takovou soudní ochranu je však charakteristické, že se ji lze dovolat pouze v relativně krátké zákonné lhůtě, aby byla šetřena právní jistota jiných osob, které může rozhodnutí ovlivnit. Pokud by tedy stěžovatel brojil proti napadenému rozhodnutí bezprostředně po jeho vydání, a soudní

ochrana by mu byla odeprána pouze z důvodu, že nebyl účastníkem řízení, pak by takový postup mohl být ve světle citovaného nálezu protiústavní. O takovou situaci však v nyní projednávané věci nejde, neboť stěžovatel územní rozhodnutí napadl po více než dvaceti letech od jeho právní moci. Nelze dospět k závěru, že každé rozhodnutí, jehož okruh účastníků nebyl v době vydání správně vymezen, je možno přezkoumat v rámci incidenčního přezkumu podle § 101a odst. 1 s. ř. s. jako opatření obecné povahy, čehož se stěžovatel snaží docílit. Tato námitka je tedy nedůvodná.

[16] Stěžovatel dále nesouhlasil se závěry Nejvyššího správního soudu z výše citovaného rozsudku č. j. 2 As 51/2018 - 140. Předně je třeba přisvědčit odpůrci v tom, že stěžovatelův odkaz na již citovaný rozsudek č. j. 4 Ao 9/2011 - 191 je nepřipadný. Nejvyšší správní soud totiž v posledně citovaném rozsudku posuzoval územní rozhodnutí o územní uzávěře vyhlášené podle právních předpisů účinných před 31. prosincem 2006. Podle § 189a nového stavebního zákona „[p]ři změnách a rušení stavebních uzávěr vyhlášených podle právních předpisů účinných před 31. prosincem 2006 a při povolování výjimek z nich se postupuje podle tohoto zákona“. Podle § 97 odst. 1 nového stavebního zákona se územní opatření o stavební uzávěře vydává jako opatření obecné povahy. Ochranné pásmo se však i podle nového stavebního zákona vyhláší jako územní rozhodnutí [§ 77 písm. e) téhož zákona]. Je proto náležité, že zatímco u územních rozhodnutí o stavební uzávěře vydaných podle starého stavebního zákona zákonodárce stanovil, že s nimi má být pro příště nakládáno jako s opatřeními obecné povahy, u územních rozhodnutí o ochranném pásmu tomu tak není. Nejvyšší správní soud tedy neshledal rozpor ve své judikatuře. Závěry Nejvyššího správního soudu, které učinil v rozsudku č. j. 2 As 51/2018 - 140, tak lze vztáhnout i na nyní projednávanou věc. Vzhledem k tomu, že se v citované věci jednalo o stejné ochranné pásmo, stěžovatel se tohoto soudního řízení také účastnil, vznesl v něm obdobné námitky a ústavní stížnost proti tomuto rozsudku byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost (viz usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. IV. ÚS 97/19), neshledal Nejvyšší správní soud důvody, proč by se měl od svých dříve učiněných závěrů odklonit.

[17] Jak již Nejvyšší právní soud uvedl ve svém rozsudku č. j. 2 As 51/2018 - 140, ochranné pásmo může za nyní účinné právní úpravy být vymezeno třemi způsoby, a to zákonem (případně prováděcím předpisem), opatřením obecné povahy nebo rozhodnutím. V případě ochranného pásma nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí zákon výslovně stanoví formu územního rozhodnutí (§ 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči v aktuálním znění). V obecné rovině sice ochranným pásmům nejlépe odpovídá opatření obecné povahy (srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 334), nicméně je přípustné je vymezit i jinými vyjmenovanými způsoby. Vyhlášení ochranného pásma územním rozhodnutím podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči v nyní účinném znění nelze považovat za důsledek opomenutí zákonodárce. Jak již bylo zmíněno, podle nového stavebního zákona se stavební uzávěra, která se dříve vyhlášovala taktéž územním rozhodnutím, nyní vyhláší jako opatření obecné povahy. Je tak zřejmé, že zákonodárce zvážil, jaká forma odpovídá konkrétním upravovaným institutům a výsledkem jeho uvažování u ochranných pásem je právě forma individuálního správního aktu jak podle nového stavebního zákona, tak podle zákona o státní památkové péči v aktuálním znění.

pokračování

[18] K povaze opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud vyjádřil již ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS. Opatření obecné povahy v českém právním řádu lze charakterizovat jako konkrétně-abstraktní akt. Jinými slovy se jedná o akt, který má určité vymezení svého předmětu a druhově vyznačuje okruh osob, na které se vztahuje. Naproti tomu individuální správní akt vymezuje konkrétní předmět i konkrétní osoby. V nyní projednávaném případě ochranné pásmo omezuje v první řadě provádění stavebních činností na vymezených pozemcích. Je tedy zřejmé, že předmět napadeného rozhodnutí je vymezen konkrétně, nicméně nevyjmenovává konkrétní osoby, kterým ukládá práva a povinnosti. Omezení stavebních činností se v zásadě týká vlastníků dotčených pozemků. Takové vymezení adresátů působení správního aktu lze považovat za druhové, a lze tak dojít k závěru, že v nyní projednávaném případě by povaze ochranného pásma odpovídalo spíše opatření obecné povahy.

[19] Na druhou stranu se však vyhlášení ochranného pásma nepříčí ani formě individuálního správního aktu. Vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu předcházelo správní řízení s vymezenými účastníky řízení a po uplynutí lhůty k odvolání nabylo právní moci, což je pro individuální správní akt typické. Osoby, na které se rozhodnutí vztahuje, sice jsou určeny druhově, nicméně v době rozhodnutí bylo možné vyjmenovat všechny vlastníky jednotlivých pozemků, kterých se omezení týkalo, a stejně tak lze vzhledem k existenci katastru nemovitostí jednoduše dohledat všechny vlastníky pozemků v libovolný okamžik, kdy ochranné pásmo platilo. K obdobné situaci pravidelně dochází i u jiných územních rozhodnutí, u kterých Nejvyšší správní soud nemá pochyby o tom, že jsou ve své podstatě individuálními správními akty. Územní rozhodnutí dle nového stavebního zákona upravují možnost stavebních a podobných činností na určitých pozemcích a taková rozhodnutí přitom ovlivňují i osoby, které budou pozemek vlastnit později. Ochranné pásmo v nyní projednávané věci se sice dotýká právní sféry velkého počtu osob, to však samo o sobě nelze považovat za důvod, pro který by nemohlo být vyhlášeno individuálním správním aktem.

[20] Jinými slovy, lze shrnout, že existuje určitá míra abstrakce vymezení adresátů působení správního aktu, při které si zákonodárce může vybrat mezi individuálním správním aktem a opatřením obecné povahy, aniž by tím nepřiměřeně zasáhl do práv osob, kterých se tento akt týká, a tyto osoby mají i tak možnost vést efektivní obranu. Soudu v takovém případě nezbyvá než akceptovat vůli zákonodárce. Obecná úprava opatření obecné povahy je obsažena v části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přičemž základním systémem smyslem existence opatření obecné povahy je, *„aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky“* (viz vládní návrh správního řádu – sněmovní tisk č. 201/0, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 137 až § 141, 4. volební období, 2002-2006, digitální repozitář, www.psp.cz).

[21] V nyní projednávaném případě v době vydání napadeného rozhodnutí bylo možné jmenovitě určit všechny osoby, jejichž práv se dotklo, a ani nyní není problém tyto osoby identifikovat. Míra abstrakce vymezení adresátů působení tohoto rozhodnutí tedy není taková, aby bylo zcela vyloučeno použití formy individuálního správního aktu, kterou určil zákonodárce. Obdobně je smyslem institutu incidenčního přezkumu opatření obecné povahy efektivní obrana proti správním aktům, které se přímo týkají osob, jež neměly

možnost se proti těmto aktům bránit (a to ani jejich předchůdci). Jak již však bylo vyloženo výše, stěžovatel mohl a měl brojit v době vydání rozhodnutí o ochranném pásmu třeba i cestou ústavní stížnosti, neboť na svých právech mohl být zkrácen pouze tím, že nebyl účastníkem řízení o vydání tohoto rozhodnutí. Naopak, není krácen na svých právech skutečností, že bylo ochranné pásmo vyhlášeno jako individuální správní akt a je tak i nadále posuzováno.

[22] Nadto Nejvyšší správní soud již ve výše citovaném rozsudku č. j. 2 As 51/2018 - 140 ve vztahu ke stěžovateli v nyní projednávané věci a další osobě konstatoval, že „[o]mezení jejich práv však neshledává nepřiměřeným, a to z následujících důvodů. Především je třeba zdůraznit, že je zde dán nepopiratelný veřejný zájem na zachování dvou významných kulturních památek a jejich okolí. Omezení vlastnických práv v tomto případě navíc nedosahuje míry vyvlastnění, neboť dokončené stavby, které nejsou v souladu s podmínkami využití plochy, není nutné odstranit, naopak je přípustné je nadále udržovat stavebními úpravami, při kterých zůstane nicméně zachováno vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Existence ochranného pásma je navíc zřejmá z katastru nemovitostí, údaj o ochranném pásmu je součástí katastrálního operátu [viz § 5 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 5 odst. 1 a § 10 odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů]. Konkrétní podmínky vyplývající z ochranného pásma jakožto limitu využití území byly řádně projednány během pořizování územního plánu, jehož se řada vlastníků pozemků aktivně účastnila, a dosáhla tak částečné úpravy podmínek využití pozemku v souladu s cílem dosažení přiměřené rovnováhy mezi veřejným zájmem na ochranu okolí nemovité kulturní památky a vlastnickými právy jednotlivců.“

[23] Nejvyšší správní soud nepřehlédnul, že napadené rozhodnutí obsahuje i takovou regulaci činnosti, která je s povahou individuálního správního aktu neslučitelná. Jedná se zejména o část rozhodnutí, která stanoví, že „[v] poutní aleji je vyloučena pojíždka automobilů“. Je zřejmé, že okruh adresátů zde není konkrétně vymezen a nelze jej ani dovodit. Jde však o zcela marginální část rozhodnutí, která se navíc netýká původního sporu, pro který stěžovatel navrhl incidenční přezkum, a není tak způsobilá změnit náhled soudu na charakter rozhodnutí jako celku.

[24] Je tedy třeba uzavřít, že vymezení ochranného pásma spočívalo ve vydání individuálního správního aktu podle zákona o státní památkové péči a podle zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění účinném do 30. 9. 1995 (dále jen „o. s. ř.“), tento akt bylo možné napadnout žalobou v zákonné lhůtě (k přezkumu územního rozhodnutí o vymezení ochranného pásma kolem nemovitých kulturních památek srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014 - 26, či ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 380/2017 - 46). S ohledem na výše uvedené bylo třeba návrh na zrušení rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995 napadnout správní žalobou dle § 247 o. s. ř., a to ve lhůtě dvou měsíců (§ 250 o. s. ř.). Návrh byl proto podán dávno po uplynutí zákonné lhůty, a krajský soud tedy postupoval správně, když jej odmítl pro opožděnost (§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.).

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

[25] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Náklady právního zastoupení, které vznikly odpůrci, nelze považovat za účelně vynaložené. Odpůrce disponuje na jemu svěřeném úseku státní správy odborným aparátem, jehož pomocí musí být schopen dostatečně hájit svá rozhodnutí před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, č. 1260/2007 Sb. NSS). Proto Nejvyšší správní soud nepřiznal odpůrci náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 19. srpna 2020

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu