



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **K. M.**, zastoupen JUDr. Dr. Miroslavem Zamiškou, advokátem se sídlem Na Příkopě 583/15, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 1760/18, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 12. 2023, č. j. 55 A 11/2023-81,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 21. 12. 2022, č. j. PK-KPP/4246/22, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Horažďovice, odboru památkové péče, školství a kultury (dále též „orgán státní památkové péče“), ze dne 29. 9. 2022, č. j. MH/11792/2022 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž správní orgán vydal dle § 44a odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále též „zákon o památkové péči“) závazné stanovisko, podle něhož je příprava záměru výstavby 2 bytových domů dle projektové dokumentace s názvem „*Novostavba 2 bytových domů na p. č. XA, H.*“, umístěná na pozemku parc. č. XA v k. ú. H. v Městské památkové zóně Horažďovice (dále též „stavba“ či „stavební záměr“), nepřípustná.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Plzni (dále též „krajský soud“). Krajský soud předně akcentoval, že pro posouzení zákonnosti

napadeného rozhodnutí žalovaného bylo podstatné správné vyřešení právní otázky vztahu územního plánu města Horažďovice (dále též „územní plán“) a stanovisek dotčených orgánů. Z dikce § 90, resp. § 96b zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále též „stavební zákon“), krajský soud dovodil, že soulad územně plánovací dokumentace je pouze jednou z podmínek pro vydání územního rozhodnutí. Mezi další podmínky pak patří mj. závazná stanoviska dotčených orgánů. Krajský soud proto nemohl přisvědčit argumentaci stěžovatele stran namítaného souladu stavebního záměru s územním plánem, neboť ten sám o sobě nepředurčuje pozitivní výsledek územního řízení a současně nevylučuje možnost vydání negativního závazného stanoviska dotčeným orgánem, a to ani za situace, kdy je dotčený orgán v průběhu zpracování územního plánu pasivní. V této souvislosti podotknul, že územní plán je oproti územnímu rozhodnutí nadán vysokou mírou obecnosti a teprve v územním řízení se ověří, zda je možné na konkrétním pozemku umístit konkrétní stavbu. Až v územním řízení se totiž zjišťuje, zda umístěním a realizací stavby mohou být ohroženy zájmy chráněné stavebním zákonem nebo zvláštními právními předpisy. Vydání negativního závazného stanoviska k předmětné stavbě proto nelze považovat za změnu územního plánu. Krajský soud dodal, že v územně plánovací informaci Městského úřadu Horažďovice ze dne 27. 9. 2022 (dále též „územně plánovací informace“) bylo výslovně sděleno, že projektová dokumentace musí být při podání žádosti o umístění záměru v souladu mj. se stanoviskem odboru památkové péče. Žalobce tak byl výslovně upozorněn na to, že prostý soulad stavebního záměru s územním plánem nemusí být v územním řízení dostačující. K vyjádření Národního památkového ústavu ze dne 5. 9. 2022 (dále též „vyjádření NPÚ“) krajský soud uvedl, že je přesvědčivě, náležitě a logicky odůvodněno, přičemž z něj jednoznačně vyplývá, jaké památkové hodnoty je třeba z památkového hlediska v daném místě chránit. Za situace, kdy by žalobce na daném pozemku (zahradu) realizoval svůj stavební záměr, byl by předmět ochrany zcela znehodnocen. Veřejný zájem na památkové ochraně v daném případě proto převažuje nad soukromým zájmem žalobce realizovat předmětnou stavbu. Žalobce přitom nepředložil jiné odborné vyjádření nebo znalecký posudek, které by správnost odborných závěrů uvedených ve vyjádření NPÚ mohly zpochybnit. Stejně tak neshledal krajský soud důvodné ani další námitky, a proto žalobu jako nedůvodnou zamítl. Rozsudek krajského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Vzhledem k její obsáhlosti a obsahové podobnosti přikročil Nejvyšší správní soud pouze ke stručné rekapitulaci hlavních kasačních námitek, resp. k jejich podřazení pod nosné stížní okruhy. Vycházel přitom z toho, že strany znají spor, a není tedy nezbytné v narativní části rozsudku uvádět veškerou kasační argumentaci. V prvním okruhu námitek stěžovatel namítal, že plánovaný stavební záměr je v souladu s územním plánem, jehož regulativ je tak ve své podstatě prvostupňovým rozhodnutím, resp. rozhodnutím žalovaného negován. Dle stěžovatele je nepřijatelné, aby závazným stanoviskem došlo k absolutní změně určení využití části území stanoveného územním plánem. Stěžovatel je nadto názoru, že uvedeným postupem správní orgány vyloučily a priori jakoukoliv zástavbu na daném pozemku.

pokračování

V souvislosti s uvedeným pak stěžovatel v dalším okruhu námitek namítal existenci dřívějšího stanoviska i územně plánovací informace Městského úřadu Horažďovice, kterou byla potvrzena možnost realizace stavebního záměru stěžovatele na daném pozemku. Uvedené správní akty na straně stěžovatele založily legitimní očekávání ve vztahu k umístění stavebního záměru. V dalším okruhu námitek pak stěžovatel zpochybňoval správnost závěrů správního orgánu I. stupně a žalovaného o nesouladu stavebního záměru s hodnotami Městské památkové zóny Horažďovice (dále též „městská památková zóna“). Stěžovatel je názoru, že pouhá nezastavenost pozemku nemůže být sama o sobě důvodem pro zamítnutí výstavby v daném území. Dle stěžovatele NPÚ pochybil, když v rámci svého vyjádření vycházel výlučně z názoru formulovaného v metodické publikaci Principy památkového urbanismu (dále též „metodická publikace“). V dalším okruhu námitek stěžovatel namítal nedostatečně provedený test proporcionality dotčených chráněných zájmů, tj. na jedné straně veřejného zájmu na památkové ochraně a na straně druhé ústavně zaručeného vlastnického práva stěžovatele ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na uvedené je stěžovatel názoru, že předcházející správní řízení bylo nezákonné, přičemž krajský soud danou věc nesprávně právně posoudil, a navíc zatížil rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV.

[4] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že na situaci, kdy orgán státní památkové péče rozhodne o nepřipustnosti předloženého záměru, nelze nahlížet jako na zneužití institutu závazného stanoviska a absolutní změnu určení využití části území stanoveného účinným územním plánem. To, že územní plán umožňuje výstavbu, ještě neznamená právní nárok na vydání kladného rozhodnutí z hlediska zájmů státní památkové péče. Žalovaný dále konstatoval, že správní orgán řádně posoudil mj. i otázku proporcionality, přičemž dostatečně odůvodnil, proč veřejný zájem na ochraně architektonického dědictví převažuje nad soukromým zájmem stěžovatele na přeměnu uzavřené zahrady na bytové domy s parkovištěm. Pokud pak stěžovatel zpochybňuje argumentaci správních orgánů vlastním výkladem používaných pojmů, není taková argumentace dle žalovaného relevantní. Žalovaný je toho názoru, že předmětná zahrada je dle předloženého záměru nezastavitelná, a to s ohledem na urbanistickou a historickou kontinuitu území. Na podporu svých tvrzení přiložil kopii z metodiky „Principy památkového urbanismu“, která uvádí typické příklady ploch, na kterých není možné stavět, např. historické zahrady či humna. Žalovaný přitom nesouhlasí s argumentací stěžovatele o dezinterpretaci podkladu metodické pomůcky, neboť výklad pojmu zahrada se v posuzovaném případě překrývá s obvyklým chápáním pojmu humna. Dle uvedené metodiky tak je historická zahrada s ohledem na urbanistickou a historickou kontinuitu území nezastavitelná. Žalovaný dále přiložil také kopii z originální mapy stabilního katastru z roku 1837, která dokládá historicky danou nezastavenost předmětného pozemku. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

[5] V replice k vyjádření žalovaného stěžovatel setrval na svých předchozích tvrzeních obsažených v kasační stížnosti. Podle stěžovatele vyjádření žalovaného nepřináší žádné nové argumenty, které by mohly vyvrátit tvrzení obsažené v kasační stížnosti. Nad rámec toho

stěžovatel polemizoval s interpretací metodické pomůcky Principy památkového urbanismu, kterou provedly správní orgány. V této souvislosti zejména uvedl, že správní orgány předmětnou část metodické publikace vyložily nepřipustně extenzivním výkladem, v jehož důsledku bylo zasaženo do práv stěžovatele. Stěžovatel dále shledal nepřipustným, aby žalovaný až v řízení před krajským soudem změnil klasifikaci předmětného pozemku a argumentoval tím, že se v daném případě nejedná o „historickou zahradu“, nýbrž o „humna“. Dle stěžovatele se jedná o účelové tvrzení a překrucování argumentace správních orgánů uplatněné ve správním řízení.

V.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Nejvyšší správní soud předně není názoru, že by se krajský soud dopustil vad ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury platí, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje pro věc zásadní argumentaci účastníků řízení za lichou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Těmto požadavkům napadený rozsudek dostal. Z rozsudku je patrné, z jakého skutkového stavu krajský soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Krajský soud dostatečně vysvětlil, z jakého důvodu neshledal důvod ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Jeho argumentace je plně přezkoumatelná a srozumitelná. Podle názoru kasačního soudu nelze argumentaci v rozsudku považovat ani za vnitřně rozpornou. Krajský soud se dostatečně zabýval i smyslem a účelem rozhodné právní úpravy. Vysvětlil, proč bylo třeba zohlednit zájem na památkové ochraně. I další úvahy krajského soudu jsou plně přezkoumatelné. Tímto soud současně neříká, že by si nebylo lze představit ještě podrobnější a dokonalejší argumentaci k uplatněným námitkám. Způsob zvolený krajským soudem však nezakládá nutnost zrušení jeho rozsudku. Postup krajského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich*

pokračování

závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud 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 a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Takovými vadami rozsudek krajského soudu netrpí.

[9] Nejvyšší správní soud neshledal ani existenci vad dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. K namítanému naplnění uvedeného stížního důvodu konstatuje soud, že podle označeného ustanovení platí, že kasační stížnost lze podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Žádné takové vady Nejvyšší správní soud neshledal. Podle názoru kasačního soudu byl skutkový stav zjištěn dostatečně, má plnou oporu ve správním spisu, přičemž při jeho zjišťování nedošlo k žádným vadám, pro které by bylo nutno přistoupit ke zrušení správních rozhodnutí. Žalovaný řádně posoudil splnění podmínek pro vydání negativního závazného stanoviska ve věci přípravy stavebního záměru v městské památkové zóně, resp. otázku přípustnosti daného záměru. Neporušil ani práva stěžovatele jako účastníka daného řízení. Kasační soud nijak nezpochybnuje význam práv vyplývajících z § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“), není však názoru, že by v dané věci nebyl obsah označeného ustanovení respektován. Pokud stěžovatel namítal, že se nemohl seznámit a vyjádřit ke všem podkladům pro rozhodnutí, resp. že byl rozšířen okruh podkladů pro vydávání rozhodnutí až po vydání prvostupňového rozhodnutí, konstatuje Nejvyšší správní soud, že z rozhodnutí žalovaného nevyplývá žádné nové skutkové zjištění, které by nebylo známo již v řízení před prvostupňovým orgánem. Stěžovatel ostatně ani konkrétně neuvádí, z jakých zcela nových skutečností, argumentů a podkladů, o kterých stěžovatel nevěděl, měl odvolací orgán vycházet. Z obsahu spisu nadto vyplývá, že stěžovatel byl řádně poučen o svých právech v řízení dle § 36 správního řádu v oznámení o zahájení řízení před odvolacím orgánem. Příslušný správní orgán je povinen na základě výše vymezených pravidel postupovat v prvostupňovém řízení a v odvolacím řízení tehdy, dozná-li v něm skutkový stav věci případných změn tím, že příslušný odvolací správní orgán oproti příslušnému správnímu orgánu prvního stupně provede zásadní důkazy, případně opatří podklady rozhodnutí ve věci, o kterých účastník řízení neví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2008, č. j. 1 As 55/2008-156). K tomu ale v nyní projednávaném případě nedošlo.

V řízení nedošlo ani k žádným jiným vadám, pro které by bylo třeba přistoupit ke kasaci správních rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, č. j. 7 As 92/2012-41, a ze dne 16. 7. 2014, č. j. 3 As 111/2013-25 atp.).

[10] Na základě stížních námitek nebylo lze shledat ani naplnění stížního důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, č. j. 7 Afs 1/2009-48, ze dne 22. 12. 2011, č. j. 6 Ads 126/2011-24 atp.).

[11] Z obsahu spisu vyplývá, že na základě žádosti stěžovatele o vydání závazného stanoviska dle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči bylo zahájeno řízení stran záměru výstavby 2 bytových domů na zahradě pozemkové parcely č. XA (náležící k č. p. XB v ulici P. na stavební parcele č. XC v k. ú. H.). Mezi stranami není současně sporné, že předmětný pozemek parc. č. XA ve vlastnictví stěžovatele (jakož ani dům a zahrada č. p. XB) není prohlášen za nemovitou kulturní památku. Jedná se však o dosud nezastavěnou zahradu, která je součástí historické zástavby Městské památkové zóny Horažďovice prohlášené vyhláškou Ministerstva kultury ČR č. 476/1992 Sb. ze dne 10. 9. 1992. Ze spisu dále vyplývá, že v návaznosti na uvedenou žádost vydal dne 5. 9. 2022 Národní památkový ústav dle § 14 odst. 6 zákona o památkové péči písemné vyjádření č. j. NPÚ-341/69444/2022, ve kterém mj. uvedl, že realizací stavebního záměru by došlo k významnému poškození kulturněhistorických hodnot městské památkové zóny, neboť výstavba stavebního záměru by výrazně narušila urbanistickou, architektonickou a historickou kontinuitu území. Na základě vyjádření NPÚ pak správní orgán I. stupně vydal ve věci předmětné závazné stanovisko, kterým shledal záměr nepřípustným. Návazné odvolání stěžovatele pak zamítl žalovaný napadeným rozhodnutím.

[12] V prvním okruhu námitek stěžovatel argumentoval zejména tím, že dle účinného územního plánu obce se předmětný pozemek parc. č. XA nachází v zastavitelném území obce (je vymezen jako plocha k bydlení), a zamýšlený stavební záměr je tak s územním plánem v souladu. Rozhodnutím o nepřípustnosti stavebního záměru je tak dle stěžovatele územní plán ve své podstatě negován.

[13] K tomu Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem předně uvádí, že územní plán stanoví pouze základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání (tzv. urbanistickou koncepci obce). Vymezuje mj. zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy, plochy změn v krajině a plochy přestavby, pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů (§ 43 odst. 1 stavebního zákona).

[14] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že předmětný pozemek parc. č. XA je územním plánem obce vymezen jako zastavitelná plocha. Praktickou aplikaci územního plánu v jednotlivých konkrétních případech však představuje až proces vydání územního rozhodnutí. Před vydáním územního rozhodnutí je stavební úřad povinen posoudit, zda je záměr žadatele mj. v souladu se závaznými stanovisky či rozhodnutími dotčených orgánů podle zvláštních právních předpisů (§ 90 odst. 1 stavebního zákona). Dotčené orgány chrání

pokračování

veřejné zájmy, s nimiž musí být umísťovaný záměr v souladu. Závazná stanoviska jsou vydávána k žádosti stavebníka a jsou použita jako závazný podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu (srov. § 76 a § 90 In: VÁVROVÁ, a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: 2021. Dostupné v ASPI).

[15] Mezi takto chráněné veřejné zájmy patří i ochrana „architektonických“ a „urbanistických“ hodnot v území. Navrhovaný záměr žadatele nesmí tyto stávající hodnoty ohrožovat, či narušovat. Tato kritéria mají zásadní význam zejména ve všech případech, kdy je realizace záměru navrhována v území, které má skutečné architektonické nebo urbanistické hodnoty (srov. § 90 In: MALÝ, S. *Stavební zákon. Komentář*. 2., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. Dostupné v ASPI). Ochranu památkové péče totiž nezasluhují jen jednotlivé nemovitosti, ale i celé části území, např. historická centra měst. Plošná památková ochrana umožňuje zachování obrazu těchto památkově hodnotných lokalit a poskytuje ochranu jejich urbanistické struktury a historickému charakteru. V praxi je tato ochrana realizována mj. prostřednictvím památkových zón (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 As 403/2020-45). Dle § 6 odst. 1 zákona o památkové péči *území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty, může Ministerstvo kultury po projednání krajským úřadem prohlásit za památkovou zónu a určit podmínky její ochrany*. Podmínky ochrany a péče o památkovou hodnotu zóny, kterou tvoří zejména význam daného území pro historickou, kulturní a jinou osobitost místa, historické vazby nemovitostí a prostorů a vnější i vnitřní obraz sídla, stanoví příslušná vyhláška v § 3, která mj. stanoví, že *využití jednotlivých objektů a prostorů musí odpovídat jejich kapacitě a technickým možnostem a musí být v souladu s památkovou hodnotou zóny* [§ 3 písm. c) vyhlášky, důraz přidán soudem].

[16] K ochraně kulturně historických hodnot mj. v památkových zónách zákon o památkové péči uvádí, že vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové zóně, je povinen si k zamýšlené stavbě předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 14 odst. 2). V závazném stanovisku příslušný orgán uvede, *zda práce tam uvedené jsou z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, a stanoví se základní podmínky, za kterých lze tyto práce připravovat a provést. Základní podmínky musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru* (§ 14 odst. 3 zákona o památkové péči). Příslušný orgán státní památkové péče přitom závazné stanovisko vydá po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče, se kterou projedná na její žádost před ukončením řízení návrh tohoto závazného stanoviska (§ 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči).

[17] Optikou uvedeného tak lze souhlasit s krajským soudem, že zařazení pozemku do zastavitelné plochy nemá za následek automatické povolení případného stavebního záměru. Zařazení konkrétního pozemku představuje toliko možnost zastavění pozemku, ale pouze za předpokladu splnění všech zákonem předvídaných podmínek, mezi než patří mj. stanoviska dotčených orgánů správy včetně orgánu památkové péče. Tento přístup ostatně aproboval rovněž Ústavní soud, dle kterého samotná skutečnost, že územní plán umožňuje výstavbu, bez dalšího neznamená právní nárok na povolení umístění, či dokonce realizaci

zamýšleného stavebního záměru (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).

[18] Jak dále správně podotknul krajský soud, prvostupňovým rozhodnutím nedošlo ani k žádné změně územního plánu, nýbrž toliko k vydání negativního závazného stanoviska k předmětné stavbě na daném pozemku. Stanovisko je tak závazné pouze ve vztahu k danému konkrétnímu stavebnímu záměru. Povinnost žadatele zažádat si o závazné stanovisko vydané dotčeným odborným orgánem, který posoudí dopad plánovaného záměru na kulturně historické hodnoty v městské památkové zóně, přitom vyplývá přímo ze znění zákona o památkové péči. Pokud tedy v nyní projednávaném případě orgán státní památkové péče prohlásil zamýšlený stavební záměr za nepřípustný, nejedná se o absolutní změnu určení využití části území, resp. o nepřípustné suplování a doplňování role orgánu památkové péče v rámci procesu pořizování územního plánu vedoucí až k absolutní negaci samotného územního plánu, jak se snažil tvrdit stěžovatel.

[19] Nejvyšší správní soud dodává, že ze znění stavebního zákona nevyplývá, že by dotčený orgán neměl povinnost vydat závazné stanovisko dle složkového předpisu za situace, kdy v procesu pořizování územního plánu není aktivní a k přijímanému územnímu plánu jako celku se nevyjádří (nevydá žádné stanovisko). Jiná situace by nastala tehdy, pokud by dotčený orgán, v tomto případě orgán památkové péče, vydal již v procesu pořizování územního plánu (závazné) stanovisko ve prospěch stěžovatele, kterým by výstavba na daném pozemku byla z pohledu památkové ochrany výslovně připuštěna. V takovém případě totiž platí, že dotčený orgán je svým předchozím stanoviskem nebo závazným stanoviskem vázán a navazující stanoviska lze uplatňovat v téže věci pouze na základě nově zjištěných a doložených skutečností, které nemohly být uplatněny dříve a kterými se podstatně změnily podmínky, za kterých bylo původní stanovisko vydáno (§ 4 odst. 4 stavebního zákona, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32). K tomu však v nyní projednávaném případě nedošlo. Ostatně stěžovatel ani nenamítá, že by stanovisko orgánu památkové péče bylo v rozporu s jeho předchozím vyjádřením, pouze poukazuje na pasivitu dotčeného orgánu v rámci procesu pořizování územního plánu. Skutečnost, že se v procesu pořizování územního plánu nevyjádří, však na jeho povinnost vydat závazné stanovisko ke konkrétnímu záměru nemá vliv.

[20] Stěžovatel dále poukazoval na existenci dřívějšího stanoviska a územně plánovací informace, kterou byla potvrzena možnost realizace stavebního záměru stěžovatele na předmětné nemovitosti, a schválení stavebního záměru ze strany města.

[21] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že z obsahu územně plánovací informace vyplývá přípustnost posuzovaného záměru z hlediska územně plánovací dokumentace. V téže územně plánovací informaci však stavební úřad rovněž uvedl, že projektová dokumentace musí být při podání žádosti o umístění záměru v souladu mj. se stanovisky dotčených orgánů, a to zejména odboru památkové péče. Nutnost vyžádat si závazné stanovisko ostatně vyplývá i přímo z výrokové části územního plánu, ve které je vymezena městská památková zóna. Pokud tedy stěžovatel namítá, že územní plán i jiné správní akty poskytnuté stěžovateli založily na jeho straně legitimní očekávání o zastavitelnosti pozemku, nejednalo se o posouzení veřejného zájmu ze strany orgánu památkové péče. Ostatně přímo ze znění

pokračování

územně plánovací informace je zřejmé, že územně plánovací dokumentace nenahrazuje stanoviska dotčených orgánů ke konkrétnímu záměru. Stěžovatel si navíc, s ohledem na skutečnost, že požádal orgán památkové péče o stanovisko k záměru, musel být svých zákonných povinností vyplývajících z umístění záměru v městské památkové zóně vědom.

[22] S ohledem na uvedené proto nelze souhlasit ani s tím, že stěžovateli pouze na základě zastavitelnosti pozemku vzniklo legitimní očekávání na realizaci předmětného záměru. To nelze dovodit ani z další stěžovatelem akcentované judikatury (rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 276/2019-47, a č. j. 4 As 86/2016-41, resp. ani nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/19). Stěžovatel proto nemohl nabýt legitimního očekávání nebo být v dobré víře, že je-li pozemek součástí zastavitelné plochy, nemůže být výstavba na něm dotčeným orgánem vyloučena. Jak již totiž bylo akcentováno výše, územní plán představuje pouze základní koncepci území, tedy regulativy pro plochy a nikoliv pro konkrétní pozemky. Proto není vyloučeno, aby byla určitá výstavba na konkrétním pozemku vyloučena.

[23] Na základě výše uvedeného lze tedy shrnout, že správní orgán byl oprávněn rozhodnout o nepřípustnosti zamýšleného stavebního záměru, a to i za situace, kdy se předmětný pozemek nachází dle územního plánu v zastavitelném území obce. Samotný soulad stavebního záměru s územním plánem sám o sobě nepředurčuje pozitivní výsledek územního řízení, resp. nevylučuje možnost vydání negativního stanoviska dotčeným orgánem.

[24] V dalším okruhu námitek stěžovatel namítal vadnost a nedůvodnost závěrů orgánu památkové péče, resp. žalovaného stran nesouladu stavebního záměru s hodnotami městské památkové zóny.

[25] Skutkově obdobnou věcí jako v nyní projednávaném případě se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, ve kterém předně konstatoval, že posouzení, zda zamýšlený záměr týkající se objektu, který není sám kulturní památkou, ale nachází se v městské památkové zóně, je slučitelný se zájmy ochrany, je proces, v němž má orgán památkové péče nepochybně významný prostor pro správní uvážení. V případě soudního přezkumu správního uvážení pak správní soud nenahrazuje správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nenahrazuje správní uvážení příslušného orgánu svým vlastním (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35). K takovému přezkumu totiž soud nemá a ani nemůže mít potřebné odborné a faktické znalosti. Správní soud je oprávněn posoudit pouze to, zda nedošlo ke zneužití či vybočení z mezí správního uvážení a zda se správní orgán dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35). Jinak by totiž soud přezkoumával účelnost napadeného rozhodnutí, resp. nahrazoval uvážení správního orgánu svým vlastním uvážením (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2024, č. j. 7 Afs 95/2023-83).

[26] Optikou uvedeného nahlížel soud na danou věc a neshledal, že by došlo k porušení uvedených imperativů. Správní orgány náležitě odůvodnily dopad zamýšleného záměru na ochranu památkových hodnot v daném území (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu

ze dne 30. 1. 2018, č. j. 9 As 290/2016-59). Správně zohlednily i účel prohlášení památkové zóny, kterým je obecně (podle § 6 citovaného zákona) ochrana kulturních hodnot konkrétního území, jakož i § 3 vyhlášky, kterou došlo k vyhlášení památkové zóny Horažďovice, podle níž je třeba chránit památkovou hodnotu zóny, kterou tvoří zejména význam daného území pro historickou, kulturní a jinou osobitost místa, historické vazby nemovitostí a prostorů a vnější i vnitřní obraz konkrétního sídla. Z hlediska památkové ochrany je klíčové zachování adekvátního vzhledu nemovitosti, která se nachází na území památkové rezervace nebo zóny. V nyní projednávaném případě bylo shledáno, že zahrada náleží k hodnotné, původem barokní zemědělské usedlosti č. p. XB, přičemž v minulosti na ní nikdy žádná zástavba neexistovala. Zástavba historického stavebního fondu městské památkové zóny zde končí řadou stodol, na které navazují a v historii také navazovaly nezastavěné zahrady. Je proto třeba chránit původní vzhled zahrady, tzn. její nezastavěnost. Nezastavěný prostor v tomto případě je ve vztahu k ostatním částem stavby závažnou součástí architektonické a urbanistické kompozice a koncepce. Zahrada tvoří významnou součást architektonického dědictví, která sama o sobě představuje jednu z kulturně historických hodnot řešeného areálu, a její případné zastavění by proto vedlo k ohrožení kulturně historických hodnot řešené oblasti. Na prostor zahrady proto nelze nahlížet jako na nezastavěnou plochu k využití, ale jako na plnohodnotnou součást architektonické kompozice. Takové posouzení odpovídá i východiskům judikatury, podle níž má rovněž původnost vzhledu v rámci památkové ochrany zásadní váhu a musí být v rámci rozhodovací činnosti správního orgánu na úseku památkové ochrany zohledněna (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35). S ohledem na povahu daného záměru (výstavba dvou bytových domů o třech nadzemních podlažích, půdorysu pokrývajícím 630 m² a rozsáhlým parkovištěm s obslužnými komunikacemi) souhlasí Nejvyšší správní soud s tím, že jeho realizace by nepochybně výše uvedené hodnoty významně narušila. Žalovaný přezkoumatelně vypořádal i další argumentaci stěžovatele. Souhrnně hodnotí soud jeho úvahy jako plně srozumitelné, přezkoumatelné a neporušující zásady zákazu zneužití správní diskrece. To plně platí i pro správní orgán I. stupně. Pochybení krajského soudu pak kasační soud neshledává ani v tom, že se vyjadřoval a své závěry aplikoval pouze ve vztahu ke konkrétnímu stěžovatelem zamýšlenému stavebnímu záměru a nikoliv obecně k jakékoliv výstavbě na daném pozemku. Soud není oprávněn posoudit, zda v případě hypotetické situace týkající se jiného zamýšleného záměru by orgán památkové péče postupoval ve věci shodně jako v nynějším případě, který se týká rozsáhlého stavebního záměru, resp. *a priori* vyloučit jakoukoli zástavbu v daném území, jak uvádí stěžovatel.

[27] Nejvyšší správní soud není rovněž názoru, že by správní orgán I. stupně nebyl oprávněn vydat předmětné rozhodnutí. Závazné stanovisko vydávané dle § 14 zákona o památkové péči může mít jak formu správního rozhodnutí, tak i formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. V dané věci vydal správní orgán správní rozhodnutí, které bylo jako takové napadnutelné odvoláním, což stěžovateli muselo být známo. Jelikož měl být záměr realizován v památkové zóně, byl stavebník povinen vyžádat si závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností (§ 14 odst. zákona o památkové péči). Příslušný orgán státní památkové péče přitom závazné stanovisko vydá po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče, se kterou projedná na její žádost před ukončením řízení návrh tohoto závazného stanoviska (§ 14

pokračování

odst. 6 zákona o státní památkové péči). Jak přitom vyplývá ze spisu, v daném případě bylo postupováno plně v souladu s uvedeným.

[28] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil stěžovateli ani v tom, že by postup správních orgánů porušoval zásady správního procesu vč. zásady volného hodnocení důkazů, resp. materiální pravdy. Správní orgány si obstaraly dostatek podkladů pro své závěry a ty hodnotily jednotlivě i ve všech souvislostech. Není pravdou ani to, že správní orgány nemohly zohlednit metodickou publikaci Principy památkového urbanismu, neboť platí, že *„Vycházel-li správní orgán při svých úvahách rovněž z metodických materiálů či odborných publikací, nelze v tom spatřovat žádnou nezákonnost“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35). Z uvedené publikace přitom vyplývá i nutnost respektování starší sídelní vazby a tím dodržování kontinuity při zastavování daného území. V souvislosti s použitím metodické publikace kasační soud nemohl přisvědčit ani argumentaci stěžovatele týkající se dezinterpretace odborných pojmů. Ze znění metodické publikace vyplývá, že nezastavitelnými plochami jsou zejména veřejné prostory, např. zahrady, na nichž v minulosti žádné stavby neexistovaly, což je i případ daného pozemku (viz výše). Nutno podotknout, že metodická publikace sloužila toliko jako podpůrný argument, a nejednalo se tak o jediný zdroj, ze kterého správní orgán vycházel, jak namítá stěžovatel. Orgán státní památkové péče v tomto ohledu vycházel především z písemného vyjádření NPÚ, které byl povinen si vyžádat (viz výše). K povaze písemného vyjádření NPÚ se v minulosti vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když uvedl, že má *„pouze podkladový charakter, neboť slouží výhradně pro potřeby dotčeného orgánu v rámci řízení o vydání závazného stanoviska, jak plyne z dikce § 14 odst. 6 zákona o památkové péči.“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 10 As 220/2014-101 či § 14 In: ZÍDEK, M. a kol. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019). Vyjádření žalovaného tak představuje pouze jeden z vícera podkladů, jež dotčený orgán za účelem vydání závazného stanoviska shromažďuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 1 Aps 4/2013-53, č. 2923/2013 Sb. NSS). Stěžovateli lze tedy částečně přisvědčit v tom, že písemné vyjádření NPÚ nemá povahu odborného podkladu dle § 56 správního řádu, resp. nelze jej stavět na úroveň znaleckého posudku. Uvedený nedostatek však nemá vliv na zákonnost samotného rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel ostatně ani neuvádí, v čem konkrétně by mělo být do jeho práv tímto chybným posouzenímasaženo. Lze dodat, že stěžovatel nepředložil žádný jiný odborný doklad, který by měl potenciál vyvrátit uvedené vyjádření NPÚ. Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by se NPÚ ve svém vyjádření věnoval pouze posouzení historické hodnotnosti staveb stojících na přilehlém pozemku a nikoliv samotné zahradě. Z obsahu vyjádření je totiž zcela zřejmé, že předmětem posouzení byla primárně zahrada (a nikoliv pouze stavby stojící na přilehlém pozemku). S ohledem na faktickou situaci v území však nelze na zahradu nahlížet izolovaně, nýbrž komplexně s ohledem na její umístění; zahrada je napojena na řadu stodol, kterými končí zástavba historického stavebního fondu městské památkové zóny.

[29] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám dovozujícím porušení zásady proporcionality. Ačkoliv si kasační soud samozřejmě dokáže představit ještě podrobnější odůvodnění proporcionality, v daném konkrétním případě jej shledává dostatečným. Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, proč nad soukromým zájmem stěžovatele na výstavbě bytových domů s parkovištěm na předmětném pozemku převážil veřejný zájem na ochraně architektonického dědictví (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne

13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012-25). Jak již bylo výše uvedeno, správní orgány se důsledně zabývaly povahou a důsledky uvedeného záměru pro předmětnou lokalitu. Na podkladě rozsahu daného záměru (výstavba dvou poměrně velkých bytových domů), jeho umístění (nezastavěná zahrada v památkové zóně Horažďovice) a dalších skutečností dovodily, že by realizací záměru byl předmět památkové ochrany zcela znehodnocen. Nejedná se tak o případ pouhé rekonstrukce nemovité kulturní památky, tak jako v krajském soudem uváděném rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 160/2018. Soud dodává, že test proporcionality stojí na třech kritériích – vhodnost, potřebnost a přiměřenost. Splnění prvních dvou kroků implikují (výše popsané) skutkové a právní okolnosti věci. Nepřípustnost zamýšleného stavebního záměru je způsobilá k dosažení sledovaného cíle, jímž je především ochrana kulturně historických hodnot městské památkové zóny. Uvedeného cíle zároveň nelze dosáhnout jinak a šetrněji než omezením vlastnického práva stěžovatele, resp. nepřípustností realizace stavebního záměru, neboť předmětem ochrany je samotná původní nezastavěnost dané zahrady. První i druhý krok testu jsou tudíž splněny. Pokud jde o poslední krok testu proporcionality, tedy přiměřenost v užším smyslu, kdy je potřeba poměřit v kolizi stojící práva či zájmy, je nutno ve shodě s krajským soudem uvést, že soukromý zájem stěžovatele na výstavbě nemůže v nyní projednávané věci převážet nad veřejným zájmem památkové ochrany (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 As 403/2020-45).

[30] Co se pak týče tvrzení vznesených v replice, k nim odkazuje Nejvyšší správní soud na výše uvedené, kde již jejich jádro vypořádal. Soud akcentuje, že správní orgány byly při svých závěrech oprávněny zohlednit vedle vyjádření NPÚ i metodickou publikaci Principy památkového urbanismu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2015, č. j. 10 As 220/2014-101). Soud přitom není názoru, že by správní orgány nereflektovaly význam odborných pojmů, resp. vykládaly metodiku nepřipustně extenzivním výkladem. K námitce stěžovatele, dle které se žalovaný snažil ve vyjádření ke kasační stížnosti změnit svoji předchozí argumentaci tvrzením, že se v případě pozemku stěžovatele nejedná o historickou zahradu, nýbrž o humna, Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaný uvedl toliko pouze to, že v posuzovaném případě je historická zahrada zároveň humny, pokud jsou chápány ve smyslu okrajového pásu zástavby. Uvedené je třeba chápat jako doplňující tvrzení stran nepřípustnosti daného záměru, a nikoliv překrucování původních závěrů, resp. změnu argumentace správních orgánů, jak namítá stěžovatel. Jak již přitom bylo podotknuto výše, stěžovatel nepředložil žádný relevantní podklad, ze kterého by vyplývala přípustnost daného záměru v dané lokalitě, či takový podklad, který by měl potenciál zvrátit uvedené závěry.

[31] Ani na základě žádné další stížní argumentace soud neshledal důvod ke zrušení rozsudku krajského soudu. Jeho závěry mají plnou oporu v právní úpravě a judikatuře, a proto na ně kasační soud v podrobnostech odkazuje a přebírá je. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatele s jejich argumentací.

[32] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl dle § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[33] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, a proto nemá právo na náhradu

pokračování

nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 4. října 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu