



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci navrhovatele: **statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, zastoupený Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem se sídlem Kotlářská 912/29, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, o návrhu na zrušení Opatření obecné povahy odpůrce č. 2/2021 o prohlášení památkové zóny Královo Pole a určení podmínek ochrany ze dne 11. 10. 2022, čj. MK 58571/2022 OPP, o kasační stížnosti navrhovatele proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2024, čj. 9 A 136/2023-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Navrhovatel **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Odpůrci **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Odpůrce, na základě v záhlaví uvedeného opatření obecné povahy (dále jen „OOP“), prohlásil část území statutárního města Brna, městské části Brno – Královo Pole, za památkovou zónu a určil podmínky její ochrany. Navrhovatel podal návrh na zrušení OOP, který Městský soud v Praze zamítl v záhlaví uvedeným rozsudkem.

[2] Městský soud se úvodem svého posouzení zaměřil na otázku, jakou roli má dotčená obec při přípravě a projednávání OOP, které spadá do působnosti orgánu státní správy. Ve fázi přípravy prohlášení památkové zóny obec nemá postavení dotčeného orgánu (§ 35

zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve spojení s § 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči). Na druhou stranu ale dle § 13 zákona o obcích platí, že *státní orgány jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce*. Orgán státní správy by tedy měl vzít v potaz i případné stanovisko obce, ačkoliv jím není vázán. Městský soud se přitom domnívá, že odpůrce s navrhovatelem přípravu tohoto OOP dostatečně konzultoval. Ze správního spisu plyne, že odpůrce jednal s navrhovatelem i jinými zainteresovanými institucemi. Z důvodu pasivity navrhovatele a neshodě mezi městskými částmi, stejně jako neshodě v rámci Rady města Brna (ta schválila vyhlášení památkové zóny, avšak neshodla se na jejím rozsahu), však odpůrce nakonec pokračoval v přípravě tohoto OOP. Městský soud odkázal na čl. 18 Statutu města Brna, dle kterého by i pro památkové zóny mělo platit, že v případě nesouhlasu městské části by mělo proběhnout dohodovací řízení. Jelikož však takové řízení patrně neproběhlo anebo nevedlo k žádnému výsledku, nedošlo k zpracování a předložení připomínek odpůrci. To však odpůrci nelze klást za vinu. Odpůrce tedy poskytl navrhovateli dostatečnou možnost součinnosti.

[3] Dále se městský soud zaměřil na fázi od zveřejnění návrhu na vydání OOP, v níž již navrhovatel mohl uplatnit svá práva podle § 172 odst. 4 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Navrhovatel však neučinil žádnou připomínku či námitku, ačkoliv tak dle judikatury měl aktivně činit. Námitku podala pouze městská část Brno – Královo Pole, která namítala, že nebyla přizvána k úvodní fázi projednání vyhlášení památkové zóny (popsané v předchozím bodě tohoto rozsudku). Ze správního spisu však nevyplývá, že by městská část učinila konkrétní připomínky při přípravě OOP. Městská část v námitce také uvedla, že by bylo vhodnější individuálně chránit jednotlivé objekty, nikoliv celou oblast. Tuto část námítky odpůrce vypořádal. Pasivitu navrhovatele a městské části již nelze překlenout v řízení před soudem.

[4] Městský soud se dále zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného OOP pro neurčitost předmětu a podmínek památkové ochrany. Shledal, že napadené OOP je dostatečně určité. Pokud jde o předmět, tak odpůrce dostatečně popsal, z jakého kontextu (urbanistického, historického atd.) a charakteristiky území vycházel. Vzhledem k plošné potřebě ochrany většího území je zřejmé, že také odůvodnění takového OOP musí být přiměřené, a nikoliv postavené na individuální ochraně jednotlivých objektů. Odpůrce zároveň stanovil tři dílčí území (A, B a C) a konkrétně k nim rozdílné předměty a podmínky jejich ochrany. Odpůrce tedy vhodně reagoval na konkrétní památkové hodnoty. Odpůrce postavil OOP jak na důvodech vyslovených v obecné rovině, tak na příkladech konkrétních památkových hodnot a jejich souvislostí. Vymezení předmětu ochrany je odůvodněno nejprve památkovými hodnotami a až posléze se hodnotí přínos a dopad do práv vlastníků dotčených nemovitostí. Jestliže odpůrce na základě svého výzkumu přistoupil k vymezení památkové zóny a nikoliv k ochraně jednotlivých objektů, pak omezení vlastnického práva není důvodem proti vyhlášení památkové zóny, ale je nutným důsledkem jejího vyhlášení. Tyto důsledky pak mohou mít vliv na přiměřenost daného OOP. Nyní posuzovaná zóna přitom nestanoví žádné zákazy, nýbrž toliko povinnost, že některé stavební činnosti mohou být podmíněny závazným stanoviskem orgánu ochrany památkové péče. Takový požadavek je dle městského soudu obecně přiměřený a nebrání dalšímu rozvoji území. Krajský úřad by pro zpřesnění tohoto požadavku navíc mohl vydat tzv. plán ochrany památkové zóny (§ 6a zákona o státní památkové péči).

pokračování

[5] Městský soud nesouhlasil ani s námitkou, že dílčí území C by nemělo být součástí památkové zóny, neboť jeho podmínky se zaměřují na novostavby. Dle městského soudu naopak platí, že výstavba nových objektů může mít vliv na celkový ráz chráněné lokality. Ačkoliv chráněné hodnoty nemusí být zcela zřejmé, tak jejich ochrana přispívá ke stálosti a kontinuitě města. Zejména ale platí, že navrhovatel ani městská část neuplatnili k návrhu tohoto OOP připomínky či námitky, v nichž by sporovali jeho přezkoumatelnost či přiměřenost. Městský soud musí, dle judikatury, k této pasivitě přihlídnout, resp. nemůže takto narušit právní jistotu třetích osob. Stejný závěr se týká i otázky proporcionality přijatého řešení. Městský soud se tedy nemůže těmito otázkami zabývat jako první, a nahrazovat tak činnost pořizovatele OOP. Díky rozdělení zóny na dílčí území A, B a C však lze konstatovat, že se odpůrce snažil o nalezení proporčního řešení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření odpůrce

[6] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal navrhovatel (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Z pohledu nepřezkoumatelnosti měl městský soud dle stěžovatele posuzovat dílčí území A, B a C a jejich podmínky jednotlivě. Pouze tak mohl městský soud naplnit ustanovení § 101d odst. 2 s. ř. s. Návrhu totiž měl vyhovět alespoň zčásti.

[7] Městský soud se také nedostatečně vypořádal s námitkou, že předmět a podmínky ochrany jsou v napadeném OOP stanoveny velmi široce a obecně. Tyto podmínky tak umožňují nepředvídatelné možnosti správního rozhodování a nepředvídatelné omezení stavební činnosti. Městský soud se nevypořádal ani s námitkou, že napadené OOP je natolik nejasné, že zabraňuje dalšímu územnímu rozvoji. Stěžovatel má proto za důvodnou námitku nepřezkoumatelnosti OOP.

[8] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že městský soud nemohl přezkoumat přiměřenost napadeného OOP. Městský soud by tuto přiměřenost neposuzoval jako první, ale posuzoval by ji oproti stavu, který je stanoven na základě napadeného OOP. Ostatně městský soud toto posouzení učinil alespoň částečně v bodě 74 svého rozsudku. Městský soud přitom nezduvodnil, na základě jakých úvah shledal vyváženost přínosů a dopadů napadeného OOP.

[9] Stěžovatel závěrem své kasační stížnosti uvedl, že doplní její důvody na základě výzvy Nejvyššího správního soudu podle § 106 odst. 3 s. ř. s.

[10] Odpůrce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s rozsudkem městského soudu.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud úvodem upozorňuje, že nevyzýval stěžovatele na doplnění kasačních důvodů podle § 106 odst. 3 s. ř. s. Kasační stížnost totiž již obsahuje kasační důvody, resp. obsahuje všechny povinné náležitosti. Postup podle § 109 odst. 1 ve spojení s § 106 odst. 3 s. ř. s. se uplatňuje jen v situaci, kdy kasační stížnost neobsahuje vůbec žádnou argumentaci. Tento postup není určen k tomu, aby soud upozorňoval stěžovatele

zastoupeného právním profesionálem na potřebu či vhodnost doplnění jeho argumentace. To stěžovatel mohl učinit kdykoli v průběhu kasačního řízení. Stěžovatel, který nebyl vyzván k doplnění chybějících důvodů blanketní kasační stížnosti, totiž může bez časového omezení rozšířit kasační důvody (usnesení NSS z 12. 2. 2024, čj. 10 Afs 98/2022-44, a tam zmiňovaná judikatura).

[13] Nejvyšší správní soud rovněž upozorňuje, že stěžovatel nesporně část rozhodovacích důvodů městského soudu. Tyto důvody se týkají role stěžovatele při přípravě a projednávání napadeného OOP (body [2] a [3] tři tohoto rozsudku, resp. body 45 až 62 napadeného rozsudku městského soudu). Stěžovatel tak namítá pouze nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku a nepřezkoumatelnost napadeného OOP. Sporné omezení městského soudu předchozí procesní aktivitou stěžovatele.

[14] Stěžovatel úvodem namítá, že městský soud měl posoudit nepřezkoumatelnost napadeného OOP jednotlivě po dílčích částech A, B a C. Dle stěžovatele by tak městský soud shledal návrh alespoň zčásti důvodný. Dle Nejvyššího správního soudu platí, že městský soud byl vázán rozsahem a důvody návrhu (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Pokud jde o rozsah, tak stěžovatel napadl celé posuzované OOP, a městský soud jej takto přezkoumal. Pokud jde o důvody, tak stěžovatel argumentoval proti přezkoumatelnosti OOP jako celku a městský soud tyto argumenty takto vypořádal. Městský soud tedy postupoval tak, jak podle zákona postupovat měl.

[15] Pouze v kapitole IV. pátém odstavci návrhu se stěžovatel zaměřil na dílčí území C. Tuto část argumentace však městský soud vypořádal v bodě 71 napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že v případě návrhu na zrušení (části) OOP nemusí městský (krajský) soud návrhu plně vyhovět. Přezkoumávané OOP by totiž městský (krajský) soud měl zrušit pouze v nezbytně nutném rozsahu (§ 101d odst. 2 s. ř. s.). V tomto ohledu by ale stěžovatel musel vznést důvodnou návrhovou argumentaci alespoň proti části napadeného OOP, což však stěžovatel v nyní projednávané věci nedokázal. Stěžovatel rovněž v kasační stížnosti konkrétněji nevysvětluje, proč by dílčí území A, B a C neměly obstát v soudním přezkumu, pokud by je soudy přezkoumávaly jednotlivě. Tento okruh kasačních námitek je tedy nedůvodný.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zaměřil na otázku, zda jsou předmět a podmínky ochrany vymezeny v napadeném OOP příliš široce a obecně. Soud předně nesouhlasí s tím, že by vypořádání této otázky, které provedl městský soud, bylo nedostatečné. Pokud jde o předmět ochrany, tak městský soud uvedl, že jde o „*příklady konkrétní zástavby objektů, propojení konkrétních ulic, náměstí a v urbanistickém zhodnocení uvádí typy a styly dřívější i soudobé zástavby*“ (bod 68 napadeného rozsudku). Zároveň ale městský soud logicky vysvětlil, že vzhledem k plošnému způsobu památkové ochrany nelze předměty této ochrany definovat zcela individuálně. Pokud jde o podmínky ochrany, tak městský soud vysvětlil, že odpůrce reagoval na konkrétní profil dílčích částí zóny, a proto pro ně také stanovil odlišná pravidla (dílčí území A, B a C). Námitky o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku jsou tedy nedůvodné.

[17] Nelze souhlasit ani s námitkou, že se městský soud nezabýval vlivem napadeného OOP (jeho nejasnosti) na další územní rozvoj. Touto otázkou se zabýval v druhé polovině

pokračování

bodu 69 rozsudku. Dovodil, že napadené OOP nestanoví žádné zákazy. Pouze pro určité záměry stanoví povinnost, aby se k nim vyjádřil orgán ochrany památkové péče v rámci závazného stanoviska. Tento věcný závěr přitom stěžovatel již nezpochybňuje.

[18] Pokud jde o samotné OOP, tak stěžovatel pouze stručně a obecně namítá, že je nepřezkoumatelné, přičemž opakuje, že předmět a podmínky ochrany jsou v napadeném OOP vymezeny příliš široce a obecně. Touto otázkou se zabýval již městský soud, jak je uvedeno v předchozích odstavcích. Ačkoli stěžovatel jeho závěry blíže nezpochybňuje (například nevysvětluje, proč by památková zóna jakožto plošný způsob ochrany „snesla“ podrobnější regulaci, než jakou stanovuje v nyní posuzované podobě, nebo nespornuje závěr městského soudu, že vzhledem k předmětu ochrany je vhodnější právě plošná forma takové ochrany a že pravidla stanovená památkovou zónou se mohou dále upřesnit skrze tzv. plán ochrany památkové zóny; bod 70 napadeného rozsudku), zabýval se přezkoumatelností OOP i Nejvyšší správní soud. Podle ustálené judikatury totiž platí, že přezkoumá-li krajský (městský) soud v mezích žalobních bodů správní rozhodnutí, které pro chybějící odůvodnění není přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek (rozsudky NSS z 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či z 30. 11. 2023, čj. 8 As 137/2022-67, bod 27). Totéž přitom platí i ve vztahu k OOP. V podstatě tedy stěžovatel i prostřednictvím této námítky namítl nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku městského soudu. O této otázce si navíc Nejvyšší správní soud musí učinit úsudek i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[19] Nejvyšší správní soud však napadené OOP za nepřezkoumatelné ve shodě s městským soudem nepovažuje. S ohledem na obecnost uplatněné námítky pak má za dostatečné, pokud odkáže na přílehlavé vysvětlení městského soudu, které bylo shrnuto v bodě [16] tohoto rozsudku a podrobně popsáno v bodech 67 až 69 rozsudku městského soudu.

[20] Nejvyšší správní soud se závěrem zabýval otázkou, zda se městský soud mohl zabývat otázkou přiměřenosti napadeného OOP. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud odkazuje na judikaturu, ze které vycházel i městský soud. Městský soud se v bodě 72 svého rozsudku odkázal na rozsudek NSS z 23. 9. 2013, čj. 8 AOs 2/2012-59, zejména jeho bod 23. Z něj vyplývá, že soud by měl přihlédnout k aktivitě účastníka při uplatňování připomínek či námitek proti návrhu pořizovaného OOP. Pokud takový účastník jednal pasivně, tak „*se tímto nedůsledným přístupem zbavuje možnosti, aby jeho námítky byly náležitě vypořádány orgánem přijímajícím napadené OOP a aby poté o zákonnosti takového vypořádání rozhodl soud*“ (bod 27 odkazovaného rozsudku). Tento závěr dovodil Nejvyšší správní soud i ve své nedávné rozhodovací praxi (rozsudek NSS z 23. 4. 2024, čj. 1 As 28/2024-47, bod 17 a tam odkazovaná judikatura). Bylo na „argumentační a procesní iniciativě“ stěžovatele, aby namítl nepřiměřenost připravovaného OOP a upozornil na ni již odpůrce.

[21] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že městský soud se touto otázkou i přesto zabýval v bodě 74 napadeného rozsudku. Dle Nejvyššího správního soudu však tak učinil nad rámec nezbytně nutného, neboť, jak je uvedeno výše, také městský soud primárně vycházel ze skutečnosti, že stěžovatel byl při přijímání napadeného OOP pasivní, a proto se soud namítanou nepřiměřeností nemůže věcně zabývat. Jestliže se městský soud touto otázkou i přesto velmi okrajově a stručně zabýval, jde o úvahy nad rámec nosných

závěrů napadeného rozsudku, přičemž měly zřejmě sloužit pouze k vyšší přesvědčivosti odůvodnění napadeného rozsudku. Námitky směřující do těchto úvah jsou však nepřípustné. Proto není vůbec namístě se těmito námitkami v kasačním řízení jakkoliv dále zabývat, byť se k této otázce městský soud nad rámec žaloby stručně vyjádřil jako *obiter dictum* (rozsudek NSS z 9. 11. 2022, čj. 8 As 270/2020-69, bod 22).

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené žádnou z přípustných kasačních námitek neshledal důvodnou, a proto kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Odpůrci v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. února 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu