



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobců: **a) Horizon Consulting II. s.r.o.**, se sídlem Hlinky 155/86, Brno, **b) B. Š.**, **c) Ing. J. K.**, všichni zast. Mgr. Hynkem Mádlem, advokátem, se sídlem nám. Míru 820/9, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, proti rozhodnutí ministra kultury ze dne 25. 11. 2022, č. j. MK 68388/2022 OLP, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 6. 2024, č. j. 8 A 8/2023-83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit každému z žalobců náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3 121,80 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejich zástupce Mgr. Hynka Mádl, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Národní památkový ústav (dále jen „NPÚ“) podal návrh ze dne 15. 12. 2020, č. j. NPU-371/99949/2020 (dále jen „iniciační návrh“), na prohlášení souboru „neorenesanční dům H. XA s přilehlou parkovou zahradou“, v katastrálním území S. B., měste B., za kulturní památku. Soubor se skládal z pozemku p. č. XB, jehož součástí byla hlavní stavba č. p. XC (dále jen „vila“), navazující vysoká uliční zeď s přiléhajícím

venkovním přístupovým schodištěm do patra a dále dlážděný prostor zadního dvora s navazujícím kamenným schodištěm do parkově upravené zahrady. Součástí souboru byl též navazující zahradní pozemek p. č. XD s parkovou výsadbou a úpravou terénu a zahradní pozemek p. č. XE, jehož součástí byla zejména stavba tzv. horního cihlového skleníku bez č. p. (dále jen „horní skleník“) a stavba tzv. dolního pultového skleníku bez č. p. (dále jen „dolní skleník“) s okolní zahradní úpravou.

[2] Ministerstvo kultury (dále též „ministerstvo“) shledalo iniciační návrh důvodným, a proto zahájilo přípisem ze dne 17. 12. 2020, č. j. MK 78978/2020 OPP (dále jen „oznámení“), správní řízení k prověření přítomnosti památkových hodnot.

[3] Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále jen „krajský úřad“) ve svém vyjádření ze dne 10. 2. 2021 a Magistrát města Brna (dále jen „magistrát“) ve svém vyjádření z téhož dne doporučily předmětný soubor prohlásit za kulturní památku.

[4] Dne 12. 4. 2021 provedlo ministerstvo ohledání na místě, z něhož byl pořízen zápis.

[5] NPÚ následně vypracoval aktualizované vyjádření ze dne 21. 4. 2021, č. j. NPU-371/31866/2021, které je doplněním zápisu z ohledání na místě ze dne 12. 4. 2021.

[6] Ministerstvo rozhodnutím ze dne 11. 4. 2022, č. j. MK 66815/2021 OPP (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), prohlásilo soubor za kulturní památku (s výjimkou dolního skleníku). Ministerstvo shledalo, že soubor pro své hodnoty architektonické, urbanistické, arboristické, umělecké, uměleckořemeslné, řemeslné, kulturněhistorické a jako projev tvůrčích schopností a práce člověka splňuje podmínky uvedené v § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

[7] Po vydání prvostupňového rozhodnutí došlo k úplnému odstranění vily, vysoké uliční zdi, dlážděného prostoru a k poboření dolního skleníku.

[8] Žalobci podali proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad, v němž zejména namítali, že vila, tvořící dominantní prvek souboru, již neexistuje. Není tak ani důvod pro památkovou ochranu souboru. Navrhli, aby bylo řízení o prohlášení kulturní památky zastaveno.

[9] Ministr kultury rozhodnutím ze dne 25. 11. 2022, č. j. MK 68388/2022 OLP (dále jen „napadené rozhodnutí“), částečně změnil prvostupňové rozhodnutí. Již neexistující části souboru za kulturní památku neprohlásil, zatímco u zbylých částí souboru setrval na jejich prohlášení za kulturní památku.

[10] Žalobci brojili proti napadenému rozhodnutí žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Rozsudkem ze dne 19. 6. 2024, č. j. 8 A 8/2023-83, městský soud zrušil napadené i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zprvye konstatoval, že ministr nedostal zásadě materiální

pokračování

pravdy, když nevycházel z dostatečně aktuálních podkladů. Prvostupňové řízení bylo vedeno ve vztahu k celému původnímu souboru, jenž byl prvostupňovým rozhodnutím prohlášen za kulturní památku. Veškeré podklady, na jejichž základě došlo k prohlášení souboru za kulturní památku, předpokládaly existenci vily. Ta přitom představovala dominantní část celého souboru. Ačkoliv mohou mít i jednotlivé části souboru vlastnosti, jež by odůvodňovaly přiznání památkové ochrany, v posuzované věci se jednalo od počátku výslovně o soubor nemovitostí, nikoliv pouze o jeho jednotlivé komponenty. Jak iniciační návrh, tak vyjádření krajského úřadu a magistrátu zřetelně akcentují památkovou hodnotu vily. Její odstranění podstatně ovlivňuje úvahy ohledně památkové ochrany přilehlého parku a zahrady, neboť ty v dosavadním průběhu řízení byly posuzovány jako objekty doplňkové.

[11] Zadruhé městský soud uvedl, že pokud ministr v napadeném rozhodnutí přiznal památkovou ochranu jen zbývajícím částem souboru, došlo tím k podstatné změně předmětu řízení. Napadené rozhodnutí bylo vydáno o jiné věci, než o které bylo vedeno prvostupňové řízení. Touto změnou byli žalobci zkráceni na svých právech. Městský soud připustil, že vzhledem k pravomoci orgánu rozhodujícího o rozkladu podle § 90 odst. 1 ve spojení s § 152 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, není vyloučeno, aby v průběhu řízení o rozkladu došlo k částečné změně či úpravě předmětu řízení. S ohledem na rozsah a obsah změny je třeba primárně zvážit možnost, aby ministr rozhodující o rozkladu zrušil prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil ministerstvu k dalšímu řízení, případně aby po zrušení prvostupňového rozhodnutí řízení zastavil s tím, že vzhledem k míře změny předmětu řízení je nutno zahájit řízení zcela nové. Pouze v případě, že je změna předmětu řízení přiměřeně nevýznamná, je s přihlédnutím k zásadě procesní ekonomie možné, aby ministr sám vydal konečné rozhodnutí. Podmínkou však je, aby byli účastníci řízení o takové změně vyrozuměni a aby jim bylo umožněno se k ní vyjádřit a případně uplatnit připomínky či důkazní návrhy. Ministr však tuto podmínku nesplnil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[12] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[13] Stěžovatel uvedl, že se ministr s ohledem na částečný zánik souboru zabýval pouze těmi rozkladovými námitkami, které se týkaly jeho dochovaných částí. Zaniklé části již nemohly být předmětem řízení. Ministr proto důvodně dospěl k závěru, že z přesně definovaného rozsahu a fotodokumentace iniciačního návrhu, ohledání na místě provedeného dne 12. 4. 2021 a dostatečně podrobného odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je zjevné, že park a zahrada jsou spolu s architektonicky působivým horním skleníkem v dostatečné míře nositeli samostatných svěbytných památkových hodnot ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) zákona o státní památkové péči. Tyto hodnoty nesou nezávisle na odstraněné vile.

[14] Stěžovatel brojí proti závěru městského soudu, že došlo k podstatné změně předmětu řízení. Nesouhlasí s městským soudem, že napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o jiné věci, než o které bylo vedeno prvostupňové řízení. Předmět správního řízení byl v prvostupňovém rozhodnutí jednoznačně vymezen, a to včetně všech jeho součástí. Soubor „*neorenesanční dům H. XA s přilehlou parkovou zahradou*“ byl ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí podrobně rozepsán, identifikován a u všech jeho součástí byly v následném odůvodnění tohoto rozhodnutí důkladně popsány a definovány jednotlivé shledané památkové hodnoty, a to včetně památkového významu rozsáhlé parkové zahrady s horním skleníkem. Městský soud nesprávně posoudil otázku zúžení předmětu řízení, kterou označil za podstatnou změnu předmětu řízení, která zkrátila žalobce na jejich právech. Městský soud nevzal v potaz skutečnost, že k nutné změně výrokové části prvostupňového rozhodnutí došlo z důvodu, že vila byla žalobci v průběhu řízení odstraněna.

[15] Městský soud měl zohlednit, že vila byla odstraněna v rozporu se zákonem zaviněním účastníků řízení. K odstranění došlo až poté, co zástupce jednoho z účastníků správního řízení obdržel nepravomocné prvostupňové rozhodnutí. Ministr v napadeném rozhodnutí tedy nezměnil předmět řízení, ale pouze změnil výrokovou část prvostupňového rozhodnutí, která logicky reflektuje, v rámci téhož rozsahu předmětu řízení, zánik částí původního souboru. Došlo tedy k pouhému zúžení předmětu řízení, nikoli však k jeho podstatné změně, která by způsobila zkrácení práv účastníků řízení. Ministr tak postupoval v souladu se zásadou procesní ekonomie.

[16] Stěžovatel dále zdůraznil, že odstraněním vily nepominuly důvody k prohlášení zbylých částí souboru za kulturní památku. Vzhledem k úplnému zániku vily byla nově prohlášená kulturní památka z evidenčních důvodů pojmenována pro účely Ústředního seznamu kulturních památek jako soubor „*parková zahrada bývalého neorenesančního domu H. XA*“. Ministerstvo ostatně musí ve výrokové části svých rozhodnutí zvolit výstižný identifikační název památkového souboru. Tuto úpravu předešlého evidenčního pojmenování si vynutily mimořádné okolnosti.

[17] Městský soud neuvedl, jaká práva měla být napadeným rozhodnutím žalobcům upřena. V rámci prvostupňového rozhodnutí byla řádně posouzena proporcionalita mezi veřejným zájmem na ochraně kulturního dědictví a vlastnickým právem žalobců. Ve prospěch žalobců nedošlo k prohlášení dolního skleníku za kulturní památku a prvostupňové rozhodnutí případně umožňovalo do budoucna zrušit prohlášení památkově méně hodnotné části rozsáhlé zahrady za kulturní památku. Vlastnické právo žalobců bylo ostatně zohledněno i v rámci napadeného rozhodnutí, kdy byl z původně prohlašovaných pozemků vyjmut znehodnocený pozemek na místě odstraněné vily.

[18] Potvrzením rozsudku městského soudu by se akceptovala nežádoucí a oblast památkové péče ohrožující praxe. Rozsudek městského soudu by mohl být vnímán jako návod pro obdobné jednání jiných vlastníků porušujících právní předpisy v rámci jiných správních řízení.

pokračování

[19] Stěžovatel nesouhlasí ani se závěrem městského soudu, že napadené rozhodnutí je založeno na neaktuálně, tedy nesprávně zjištěném skutkovém stavu věci.

[20] Žalobci nevyvrátili skutečnost, že dochované části souboru jednoznačně vykazují dostatečné památkové hodnoty, které jsou ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) zákona o státní památkové péči podmínkou pro prohlášení věci za kulturní památku. Při prohlašování věci za kulturní památku platí, že věc nemusí být v ideálním, či dokonce intaktním stavu. Správní soudy v tomto ohledu opakovaně judikovaly, že v případě ohrožení autenticity (či dokonce existence) věci, která má určitou památkovou hodnotu, je namístě prohlášení za kulturní památku. Tomuto aktuálnímu skutkovému stavu pak odpovídá změna původního evidenčního názvu předmětného souboru „*neorenesanční dům H. XA s přilehlou parkovou zahradou*“ na nový název „*parková zahrada bývalého neorenesančního domu H. XA*“.

[21] Městský soud uvedl, že již v iniciačním návrhu je za dominantní prvek souboru považována vila. Stěžovatel však připomíná, že na základě tohoto iniciačního návrhu po celou dobu od zahájení řízení až do vydání prvostupňového rozhodnutí vymezoval soubor ve stejném rozsahu, tedy jako soubor „*neorenesanční vila, parková zahrada a historické skleníky v zahradě, vše s příslušnými pozemky*“. Městskému soudu nepřísluší posuzovat památkové hodnoty uvedeného souboru a kategorizovat památkovou významnost jeho jednotlivých částí. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěry městského soudu, že vila byla v rámci památkové ochrany považována za dominantní objekt a ostatní objekty měly pouze doplňkovou funkci. Ústřední seznam kulturních památek navíc eviduje obdobné případy, kdy je například kulturní památkou pouze park, hospodářská budova již neexistujícího zámku, již neexistující dílčí hospodářská stavba a podobně.

[22] Stěžovatel dále uvedl, že městský soud nezohlednil závěry šetření veřejného ochránce práv v této kauze.

[23] Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) změnil rozsudek městského soudu tak, že žalobu zamítne. Alternativně navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[24] Žalobci ve svém vyjádření navrhli kasační stížnost zamítnout. Poukázali na to, že podkladová stanoviska orgánů státní památkové péče byla vázána k celému souboru, tedy včetně vily. Vila byla přitom dominantním prvkem celého souboru.

[25] Prohlášení dochovaných částí souboru za kulturní památku nepřípustně zasahuje do vlastnického práva žalobců, protože tyto části nejsou veřejnosti ani částečně přístupné. Neplní tedy žádnou veřejnou estetickou funkci. Památková ochrana okrasné zahrady je navíc v praxi velmi neobvyklá.

[26] Z těchto důvodů žalobci navrhovali, aby byla věc vrácena k řízení v prvním stupni. Po zásadní změně předmětu řízení a rozsahu a obsahu posuzovaných otázek bylo napadené rozhodnutí vydáno v rozporu s principem dvojstupňového řízení. Nejenže

však ministr nevrátil věc ministerstvu k novému projednání, ale dokonce nebyla aktualizována ani podkladová stanoviska orgánů státní památkové péče. Proto městský soud správně rozhodl o zrušení obou správních rozhodnutí a věc vrátil stěžovateli k dalšímu projednání.

[27] Stěžovatel si protiřečí, když uvádí, že v rámci napadeného rozhodnutí mělo být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno dle skutkového a právního stavu ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí, současně však sám argumentuje, že zúžení předmětu bylo provedeno v souladu se zákonem.

[28] Stěžovatel v replice k vyjádření žalobců nedoplnil žádnou pro věc podstatnou argumentaci.

III. Posouzení kasační stížnosti

[29] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[30] Kasační stížnost není důvodná.

[31] Stěžovatel v obecné rovině tvrdil, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný. Konkrétně pak uvedl, že vila byla v průběhu řízení účastníky řízení odstraněna, a to v rozporu se zákonem o státní památkové péči a bez ohledu na její památkovou ochranu. Pokud tuto podstatnou skutečnost městský soud nezohlednil, zatížil tím svůj rozsudek nepřezkoumatelností.

[32] Otázkou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí se NSS již mnohokrát zabýval ve své judikatuře (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buď nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy účastníka řízení o tom, jak měly správní orgány rozhodnout, resp. jak podrobně měla být podle něj rozhodnutí odůvodněna (viz např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[33] Námitku nepřezkoumatelnosti spojil stěžovatel pouze s jedním konkrétnějším tvrzením, podle něž se městský soud dostatečně nevypořádal se skutečností, že vila byla odstraněna v rozporu se zákonem o státní památkové péči a v rozporu s povinnostmi vlastníka nemovité věci, která je předmětem řízení o prohlášení kulturní památkou. NSS k tomu uvádí, že skutečnost, zda byla vila odstraněna v rozporu se zákonem, nemá žádný vliv na posouzení otázek, kterými se městský soud zabýval. Neovlivňuje tedy jeho závěry ohledně nedostatečně zjištěného skutkového stavu (neaktuálnost podkladů) ani ohledně

pokračování

dodržení podmínek pro změnu předmětu řízení v řízení o rozkladu (a případně z toho vyplývající zkrácení práv účastníků řízení). Proto nelze shledat rozsudek městského soudu z tohoto důvodu nepřezkoumatelným.

[34] NSS doplňuje, že neshledal rozsudek nepřezkoumatelným ani z jiných důvodů, k čemuž by byl povinen přihlédnout i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[35] Stěžovatel dále rozporuje závěr městského soudu, podle nějž napadené rozhodnutí bylo založeno na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci. Tato námitka není důvodná.

[36] Stěžovatel uvedenou námitku spojuje s tím, že otázka vyhodnocení památkových hodnot, které jsou podmínkou pro prohlášení věci za kulturní památku podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o státní památkové péči, je otázkou tzv. správního uvážení, které leží v zásadě mimo rozsah přezkumné pravomoci správních soudů. Takový závěr z ustálené judikatury NSS vskutku vyplývá (viz např. rozsudek ze dne 28. 4. 2023, č. j. 7 As 216/2021-32, bod 27). Je nicméně třeba dodat, že výkon správního uvážení přesto podléhá v určitém rozsahu soudnímu přezkumu. Jak dovodil rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, „[s]právní uvážení je v prvé řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl.“

[37] Zákonná kritéria, k nimž byl stěžovatel povinen přihlédnout, vyplývají z § 2 zákona o státní památkové péči. Pokud jde o podklady rozhodnutí, jejichž existenci zákon v tomto řízení předpokládá, jedná se o vyjádření orgánů státní památkové péče (krajského úřadu a obecního úřadu obce s rozšířenou působností, viz § 3 odst. 1 zákona o státní památkové péči) a odborné podklady zpracované NPÚ [§ 32 odst. 2 písm. e) téhož zákona]. Tyto podklady je stěžovatel povinen řádně vyhodnotit, vyložit, k jakým skutkovým zjištěním na jejich základě dospěl, a odůvodnit podřazení posuzovaného případu pod § 2 zákona o státní památkové péči. Výhrady městského soudu se týkají právě těchto podkladů, na jejichž základě bylo vydáno nejprve prvostupňové a posléze i napadené rozhodnutí.

[38] V iniciačním návrhu byla posuzována zejména památková hodnota vily. NPÚ se sice vyjádřil také ke skleníkům, ovšem tak, že hodnotu vily „umocňují dochované historizující skleníky [...]“. K památkové hodnotě zbylých částí parkové zahrady se NPÚ v iniciačním návrhu nevyjádřil vůbec. Stejné hodnocení je obsaženo v zápisu z jednání Regionální komise pro Ústřední seznam kulturních památek České republiky ze dne 7. 12. 2020.

[39] Magistrát ve vyjádření ze dne 10. 2. 2021 uvedl, že se nemůže k věci relevantně vyjádřit, protože spoluvlastníci nemovitých věcí neumožnili provést ohledání na místě. Magistrát nicméně provedl alespoň ohledání z veřejně přístupného místa, konkrétně z ulice H. Konstatoval, že exteriér vily lze pokládat za památkově hodnotný. K památkové hodnotě zahrady či horního skleníku se nevyjádřil.

[40] Z vyjádření krajského úřadu ze dne 10. 2. 2021 plyne, že i bez provedení ohledání na místě lze konstatovat, že *„se jedná o téměř intaktně zachovanou stavbu, což je v centru Brna dnes již prakticky unikátem“*. Ani v tomto podkladu není posuzována samotná zahrada či horní skleník.

[41] Co se týče zápisu z ohledání na místě ze dne 12. 4. 2021 vypracovaného stěžovatelem, v něm je popsána výhradně demolice vily a posouzeny statické a jiné poruchy. Stejně tak se zejména těmito skutečnostmi zabývá vyjádření NPÚ ze dne 21. 4. 2021, č. j. NPU-371/31866/2021, které NPÚ sepsal v reakci na ohledání na místě ze dne 12. 4. 2021. V tomto vyjádření navíc NPÚ potvrdil, že stále trvá na prohlášení celého souboru za kulturní památku, a to včetně parkové zahrady. Ani jeden z těchto dokumentů se ovšem nijak nezabývá památkovou hodnotou zahrady nebo horního skleníku.

[42] Stěžovatel se v prvostupňovém rozhodnutí zabýval zejména památkovou hodnotou vily. Věnoval se nicméně též ostatním částem souboru (viz zejména s. 53-55 prvostupňového rozhodnutí), a to jak v souvislosti s vilou, tak i samostatně. Stěžovatel opřel své závěry, na nichž vystavěl prvostupňové rozhodnutí, o obsah iniciačního návrhu a vyjádření obou orgánů státní památkové péče. Opakovaně zdůraznil, že na splnění podmínek prohlášení souboru kulturní památkou upravených v § 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči se shodla odborná organizace s výkonnými orgány státní památkové péče. Vedle toho se stěžovatel odvolal již jen na výsledky místního ohledání, které ovšem blíže nepopsal. Na základě těchto podkladů dospěl mj. k závěru, že parková zahrada je mimořádně památkově významná, a to zejména s ohledem na její vysokou kvalitu, kompoziční uspořádání a okrasnou výsadbu, přičemž většina okolních zahrad je oproti ní výrazně jednodušší. Horní skleník hodnotil jako velmi zajímavý technický objekt, který je v kontextu dochovaných měšťanských zahrad ojedinělý a vyniká památkovou, architektonickou, historickou a stavebně typologickou hodnotou.

[43] Ministr v napadeném rozhodnutí sice konstatoval, že od vydání prvostupňového rozhodnutí došlo k zásadní změně spočívající v odstranění vily, žádné nové podklady (nad rámec potvrzení stavebního úřadu o odstranění stavby předloženého žalobci) si nicméně neobstaral ani nepožádal o aktualizaci dříve obstaraných podkladů. Podklady, ze kterých ministr vycházel v napadeném rozhodnutí, pocházely z doby, kdy ještě vila existovala. Všechny tyto podklady jsou nicméně zaměřeny zejména na vilu. NSS se ztotožňuje s městským soudem, že v podkladech byly ostatní části souboru hodnoceny jen doplňkově k vile jakožto ústřednímu prvku souboru, případně nebyly hodnoceny vůbec. Podklady se tak dostatečně nezabývají památkovou hodnotou samotné zahrady a horního skleníku. NSS souhlasí s městským soudem, že ministr měl opatřit aktualizované vyjádření orgánů státní památkové péče i podklady od odborné organizace

pokračování

státní památkové péče (NPÚ) reflektující zásadní změnu skutkového stavu věci spočívající v odstranění dominantních stavebních částí souboru, zejména vily. Z vyjádření magistrátu ani krajského úřadu není zřejmé, zda by i po změně skutkového stavu podpořily prohlášení zbylé části souboru za kulturní památku. Tyto podklady se nijak blíže nezabývají těmi částmi souboru, které byly v době vydání napadeného rozhodnutí zachovány. Neaktuální jsou také podklady zpracované NPÚ, které pocházejí z doby před odstraněním částí souboru. Podklady zpracované NPÚ se rovněž komplexním způsobem nezabývají památkovou hodnotou zahrady a horního skleníku.

[44] Ministr v napadeném rozhodnutí vyšel z toho, že stěžovatel v prvostupňovém rozhodnutí dovedl existenci památkových hodnot i ve vztahu k zahradě a hornímu skleníku, nicméně rovněž prvostupňové rozhodnutí je založeno na tom, že kritéria § 2 odst. 1 zákona o státní památkové péči splňuje soubor jako celek. A třebaže v něm stěžovatel popsal i památkovou hodnotu zahrady a horního skleníku, nelze pouze z toho (tedy bez opory v dalších podkladech mimo samotné prvostupňové rozhodnutí téhož správního orgánu) dovozovat, že tyto části souboru samy o sobě splňují kritéria pro prohlášení za kulturní památku. Ačkoliv je v pravomoci stěžovatele jakožto ústředního orgánu státní památkové péče (i ministra, rozhodujícího na základě stanoviska rozkladové komise, jakožto jeho součástí) zhodnotit, zda určitá stavba nebo věc splňuje podmínky památkové ochrany dle § 2 zákona o státní památkové péči, nemůže tak učinit bez potřebných odborných podkladů, jejichž korektní zhodnocení je nezbytným předpokladem správnosti právního posouzení věci. Z hlediska nezbytné podrobnosti podkladů, pokud jde o popis a hodnoty okrasné zahrady (parku), je jisté rozdíl v tom, zda je předmětem posouzení soubor, jehož ústřední částí je stavba k bydlení, nebo zda jím je naopak samotná okrasná zahrada s doplňkovou stavbou skleníku. V druhém případě přichází v úvahu například zmapování druhového zastoupení stromů a dřevin, jejich stáří a původu, popis sledované koncepce založení zahrady apod. Takové údaje ovšem žádný z podkladů založených ve spise neobsahuje. Ministr tedy bez potřebných podkladů rozhodl o věci způsobem, jenž se vyznačuje zásadní změnou ústředního prvku souboru prohlášeného kulturní památkou (je přitom zcela bez právního významu, jaká skutečnost vyvolala potřebu této změny). Jím provedené správní uvážení se neopírá o dostatečné podklady rozhodnutí, což je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, byť v režimu omezeného soudního přezkumu správního uvážení. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že městský soud nepřipustně vstoupil do sféry jeho správního uvážení.

[45] Stěžovatel v kasační stížnosti dále namítl nesprávné posouzení otázky změny předmětu řízení. Podle jeho názoru došlo v napadeném rozhodnutí pouze ke změně výrokové části prvostupňového rozhodnutí, která reflektuje zánik vily, resp. k zúžení předmětu řízení, nikoli k jeho podstatné změně, jež by vedla ke zkrácení práv účastníků řízení, jak dovedl městský soud.

[46] NSS považuje za potřebné zdůraznit, že tento zrušovací důvod městského soudu v sobě zahrnuje několik aspektů, které od sebe nelze dost dobře oddělit, nýbrž je třeba je vnímat ve vzájemném kontextu. První rovinu tvoří otázka změny předmětu řízení, druhou překvapivost postupu ministra a třetí přípustnost změny prvostupňového rozhodnutí v řízení o rozkladu.

[47] Pokud jde o otázku zachování předmětu řízení, je třeba dát stěžovateli zapravdu v tom, že po celou dobu řízení o prohlášení kulturní památky tvořily předmět řízení shodné pozemky a stavby. Řízení bylo zahájeno *ex offo*, přičemž jeho předmět byl vymezen v oznámení. Smyslem řízení bylo posoudit, zda jsou splněny podmínky § 2 zákona o státní památkové péči ve vztahu k celému souboru, popř. pouze ve vztahu k některým jeho částem. Není proto nepřipustné, že již stěžovatel v prvostupňovém rozhodnutí prohlásil kulturní památkou jen podstatnou část souboru vymezeného v oznámení a současně neprohlásil kulturní památkou dolní skleník. V řízení o rozkladu došlo k podstatné změně okolností spočívající v odstranění vily. Ministr rozhodl v napadeném rozhodnutí o všech dochovaných částech souboru, jak byl vymezen v oznámení, předmět řízení nijak nezměnil (vysvětlil, že o neexistujících stavbách nelze rozhodovat). Lze proto přisvědčit stěžovateli, že ministr pouze změnil výrokovou část prvostupňového rozhodnutí. Městský soud správně zmínil, že stěžovatel pojímal soubor jako jeden celek, což výslovně uvedl i v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. To však neznamená, že v situaci, kdy naplnění podmínek pro památkovou ochranu mohlo být v době rozhodování ministra shledáno pouze u některých věcí tvořících soubor, došlo ke změně předmětu řízení v tom směru, že řízení bylo vedeno o zcela jiné věci. Předmět řízení sám o sobě se nezměnil, pouze bylo nezbytné reflektovat, že v důsledku zániku vily se zásadním způsobem změnilы podmínky pro posuzování důvodnosti řízení zahájeného *ex offo*. Nejvyšší správní soud tedy nepřisvědčil městskému soudu v tom, že ministr rozhodl o jiné věci, než pro kterou bylo zahájeno řízení o prohlášení kulturní památky, tedy že bylo třeba řízení zastavit a případně zahájit řízení nové s jinak vymezeným předmětem řízení.

[48] Stěžovateli lze rovněž přisvědčit v tom, že změna označení (pojmenování) souboru je věcí podružnou, označení samo o sobě nijak nevymezuje, jaké stavby a pozemky byly předmětem řízení. NSS nicméně neshledal, že by závěry městského soudu obsažené v bodech 38, 40 a 47 jeho rozsudku byly vzájemně rozporné, jak namítl stěžovatel. Městský soud naopak konzistentně vycházel z toho, že v průběhu správního řízení se změnil jeho předmět, v čemž spatřoval porušení procesních předpisů.

[49] Zánik vily představoval zásadní změnu v daném řízení z hlediska věcného posouzení předmětu řízení, tedy zda zbývající (dochované) části souboru vymezeného v oznámení naplňují podmínky prohlášení za kulturní památku. Žalobci se domnívali, že tomu tak není, a proto v řízení o rozkladu navrhli řízení zastavit, popř. zrušit prvostupňové rozhodnutí a věc vrátit stěžovateli k dalšímu řízení. Ministr ovšem důvody pro zastavení řízení neshledal a prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že se stále existující části souboru prohlašují kulturní památkou. Bylo povinností ministra přijmout všechna nezbytná opatření, aby zabránil překvapivosti svého postupu, vyrozuměl účastníky řízení o tom, jak přistoupí v dalším řízení k jeho předmětu, jakými otázkami se bude v řízení zabývat, a umožnil tak účastníkům plně využít jejich procesních práv (zejména práva vyjádřit se k věci a označit důkazy na podporu svých tvrzení). Takového poučení se nicméně žalobcům ze strany ministra v potřebném rozsahu nedostalo.

pokračování

[50] Zákaz překvapivosti rozhodnutí vydaného v řízení o rozkladu je zajišťován i prostřednictvím restriktivních podmínek upravených v § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu, za nichž lze změnit prvostupňové rozhodnutí. Toto ustanovení je ustanovením zvláštním ve vztahu k obecné normě obsažené v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu (viz rozsudky NSS ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 As 63/2016-40, a ze dne 20. 8. 2024, č. j. 10 As 117/2023-54). V řízení o rozkladu lze prvostupňové rozhodnutí změnit pouze za podmínky, že se tím plně vyhoví rozkladu a že tím nebude způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže by s tím vyslovil souhlas. Je zřejmé, že v projednávané věci nebyla splněna již první podmínka, neboť žalobci v rozkladu navrhovali, aby bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a řízení zastaveno, popř. věc vrácena stěžovateli k dalšímu řízení. V rozporu s tím ministr prvostupňové rozhodnutí *de facto* potvrdil, ovšem pro zásadním způsobem změněný rozsah kulturní památky, což si vyžádalo podstatnou změnu výroku prvostupňového rozhodnutí. Změna prvostupňového rozhodnutí byla na újmu práv stěžovatelů, kteří nebyli dostatečně srozumitelně seznámeni s tím, jak hodlá ministr po zániku dominantního prvku souboru v řízení dále pokračovat, a nebyl jim tak vytvořen dostatečný prostor pro uplatnění jejich procesních práv (zejména práva vyjádřit se k věci a navrhnout důkazy). Byli tím připraveni o možnost podat řádný opravný prostředek proti změněnému rozhodnutí, což je právo, k jehož ochraně je § 152 odst. 6 písm. a) správního řádu zřetelně určen. Byť městský soud konkrétně neuvedl procesní práva, na nichž byli žalobci postupem ministra zkráceni, je zřejmé, že se jedná právě o výše uvedený soubor procesních práv.

[51] Jakkoliv městský soud založil vypořádání tohoto žalobního bodu na částečně nesprávných východiscích a dospěl k nesprávnému závěru ohledně změny předmětu řízení, postačí tyto jeho dílčí závěry korigovat. Závěr městského soudu o zkrácení žalobců na jejich právech v důsledku překvapivého postupu ministra je ve svém základu správný.

[52] K námitce stěžovatele, že městský soud nezohlednil závěry šetření veřejného ochránce práv, NSS konstatuje, že tyto závěry se týkají pochybení stavebních úřadů a orgánů státní památkové péče při ochraně vily, která byla předmětem řízení o prohlášení kulturní památky. Tyto okolnosti jsou pro posouzení dané věci právně nevýznamné. Naproti tomu se zpráva veřejného ochránce práv podrobněji nezabývá procesním postupem stěžovatele v řízení o prohlášení souboru kulturní památkou ani posouzením kritérií upravených v § 2 zákona o státní památkové péči. Zpráva tak neobsahuje žádné informace relevantní pro řízení o prohlášení kulturní památky, které by mohl městský soud vzhledem k uplatněným žalobním bodům zohlednit. Tato námitka není důvodná.

[53] NSS na závěr zdůrazňuje, že nepředjímá výsledek dalšího správního řízení. NSS se v obecné rovině ztotožňuje se stěžovatelem, že prohlášení zbývajících částí souboru za kulturní památku není vyloučeno, a to i přesto, že podstatná část souboru již zanikla (srov. např. rozsudek NSS č. j. 7 As 216/2021-32). Podkladové materiály pořízené v prvostupňovém řízení přitom naznačují, že by zbylé části souboru mohly nést určitou památkovou hodnotu. V dalším řízení je stěžovatel povinen, v souladu se závěry rozsudku městského soudu, zajistit aktualizované podklady pro své rozhodnutí. Na

základě těchto podkladů následně posoudí, zda zbývající část souboru věcí splňuje podmínky pro prohlášení za kulturní památku ve smyslu § 2 zákona o státní památkové péči.

IV. Závěr a náklady řízení

[54] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[55] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch.

[56] Žalobci byli naopak v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšní, a mají tak vůči stěžovateli právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů. Náklady žalobců spočívají v odměně jejich zástupce za jeden úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „AT“), a to za sepis vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento úkon náleží zástupci odměna ve výši 7 440 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 a § 12 odst. 4 AT). K tomu je třeba připočíst paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 AT ve výši 300 Kč, dohromady tedy 7 740 Kč. Zástupce žalobců je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu o částku této daně (1 625,40 Kč). Celkové společné náklady žalobců tak činí 9 365,40 Kč, přičemž každý z nich má právo na náhradu jedné třetiny, tj. částky 3 121,80 Kč. Stěžovatel je povinen nahradit žalobcům náklady řízení k rukám jejich zástupce (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.), a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 30. dubna 2025

Tomáš Kocourek
předseda senátu