



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Evy Šonkové a soudců Tomáše Kocourka a Sylvy Šiškeové v právní věci navrhovatele: **statutární město Brno**, se sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, zastoupený Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem se sídlem Hoppova 880/18, Brno, proti odpůrci: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, ve věci návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 30. 1. 2023, č. j. MK 71265/2022 OPP, o kasačních stížnostech navrhovatele a **městské části Brno-střed**, zastoupené Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem se sídlem Hoppova 880/18, Brno, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2024, č. j. 3 A 15/2024-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost městské části Brno-střed **se odmítá**.
- II. Navrhovatel, odpůrce ani městská část Brno-střed **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti městské části Brno-střed.
- III. Kasační stížnost navrhovatele **se zamítá**.
- IV. Navrhovatel ani městská část Brno-střed **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatele.
- V. Odpůrci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti navrhovatele.
- VI. Městské části Brno-střed **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Ing. Jána Bahýľa.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel se u Městského soudu v Praze domáhal zrušení opatření obecné povahy č. 3/2021 o prohlášení památkové zóny Brno a určení podmínek ochrany ze dne 30. 1. 2023, č. j. MK 71265/2022 OPP, ve znění opravy zřejmých nesprávností ze dne 10. 2. 2023 (dále jen „oop č. 3/2021“ či „napadené opatření obecné povahy“), které odpůrce vydal na základě § 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“).

[2] Napadeným opatřením obecné povahy odpůrce prohlásil část území s historickým prostředím statutárního města Brna, tj. katastrální území nebo jejich části Černá Pole, Husovice, Město Brno, Pisárky, Ponava, Staré Brno, Stránice, Veverí, Žabovřesky a Zábrdovice (vše okres Brno-město, kraj Jihomoravský) za památkovou zónu. Za předmět ochrany odpůrce označil urbanistické, architektonické, výtvarné a kulturněhistorické hodnoty vybraných částí území města Brna, které dokládají zejména urbanistický, stavebně historický, umělecký a kulturní vývoj města Brna a vytvářejí jeho charakteristické urbánní prostředí. Podmínky ochrany byly stanoveny diferencovaně pro čtyři části památkové zóny označené písmeny A, B, C a D, odstupňované sestupně podle svého památkového významu.

[3] Městský soud návrh v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Své posouzení rozdělil do tří částí. V první se věnoval tvrzeným porušením procesních práv navrhovatele a městské části Brno-střed, již považoval za osobu zúčastněnou na řízení, a namítané nepřezkoumatelnosti jakož i nesprávnosti vypořádání námitek uplatněných městskou částí Brno-střed ve fázi přípravy a projednání návrhu opatření obecné povahy. Ve druhé části se zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného opatření obecné povahy z důvodu neurčitosti předmětu a podmínek památkové ochrany. V závěru svého posouzení vypořádal námitku nepřiměřenosti napadeného opatření obecné povahy.

[4] V první části se městský soud nejprve zaměřil na otázku, jakou roli má dotčená obec při přípravě a projednávání opatření obecné povahy, které spadá do působnosti odpůrce jakožto orgánu státní správy. Vzhledem k tomu, že nejde o záležitost spadající do samostatné působnosti obce podle § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve fázi přípravy vymezení památkové zóny obec nemá postavení dotčeného orgánu podle § 136 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Na druhou stranu 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.*“ Takto stanovenou součinnost lze považovat za žádoucí i v případě územního záměru se zásadním a plošným vlivem na plnění povinností obce podle § 2 odst. 2 zákona o obcích. Ačkoli § 6 zákona o státní památkové péči povinnost projednat záměr prohlášení památkové zóny s obcí neobsahuje, je podle městského soudu žádoucí, aby odpůrce vyšel i ve fázi projednání záměru z případných stanovisek obce. Nejde nicméně o procesní právo obce, nýbrž o konzultační a připomínkové oprávnění. V posuzované věci dospěl městský soud k závěru, že odpůrce vešel v součinnost s navrhovatelem a městskou částí Brno-střed. Ze správního spisu plyne, že návrh posuzovaného opatření obecné povahy byl několikrát konzultován s Kanceláří architekta města Brna, navrhovatelem, Krajským úřadem Jihomoravského kraje a městskou částí Brno-střed a je výsledkem několikaletých společných jednání. Pokud jde o tvrzené neumožnění nahlížení do spisu, pak městský soud

pokračování

konstatoval, že navrhovatel nijak nedoložil, že by v tomto směru u odpůrce podal neúspěšně žádost.

[5] Ve fázi od zveřejnění návrhu na vydání oop č. 3/2021 již navrhovatel, jakož i městská část Brno-střed mohli uplatnit svá práva podle § 172 odst. 4 a 5 správního řádu. Navrhovatel však žádné námitky neuplatnil, učinila tak pouze městská část Brno-střed, přičemž jejich vypořádání je součástí odůvodnění posuzovaného opatření obecné povahy. Obecnou námitku nepřezkoumatelnosti a nesprávnosti odůvodnění rozhodnutí o námitkách městské části Brno-střed městský soud neshledal důvodnou. Zákonností a přezkoumatelností odůvodnění obsahujícího vypořádání jednotlivých námitek se dále městský soud podrobně zabýval ve vztahu ke každé zvlášť, a to v míře obecnosti odpovídající jejich formulaci v návrhu.

[6] Ohledně námitky týkající se nedostatků při zveřejňování návrhu se městský soud ztotožnil s názorem odpůrce, že nedošlo k porušení procesních předpisů, které by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného opatření obecné povahy, a nikdo nebyl zkrácen na svých právech. I z rozsáhlých a včasných námitek městské části Brno-střed je zřejmé, že byla s návrhem opatření obecné povahy detailně obeznámena a nic jí nebránilo v uplatnění jejích procesních práv. K formální stránce návrhu opatření obecné povahy městský soud konstatoval, že odpůrce částečně vyhověl námitce městské části Brno-střed, neboť na jejím základě učinil grafickou část nedílnou součástí výroku oop č. 3/2021 a upravil textovou část mapových příloh.

[7] Dále městský soud dospěl k závěru, že charakteristika významných kulturních hodnot nemusí být součástí výroku opatření obecné povahy, nýbrž stačí, pokud je uvedena v odůvodnění. Podstatnými náležitostmi výrokové části opatření obecné povahy, jímž se prohlašuje památková zóna, je vymezení hranic jejího území a způsob, resp. podmínky ochrany vymezeného území, přičemž tyto náležitosti oop č. 3/2021 obsahuje. Charakteristika významných kulturních hodnot území je důvodem pro prohlášení památkové zóny, neboť účelem prohlášení památkové zóny je podle čl. 1 odst. 1 vyhlášky odpůrce č. 66/1988 Sb. zajistit zachování kulturně historických a urbanisticko-architektonických hodnot vybraných historických jader měst.

[8] K námitce podmínění prohlášení památkové zóny vydáním plánu ochrany městské památkové zóny podle § 6a zákona o státní památkové péči městský soud přisvědčil odpůrci, že plán ochrany městské památkové zóny lze podle citovaného zákonného ustanovení vydat až poté, co památková zóna vznikne, přičemž zákon o státní památkové péči odpůrci neukládá, aby se v prohlášení památkové zóny zavázal vydat i plán ochrany městské památkové zóny. Městský soud dále upozornil, že diferenciaci v uplatňování památkové péče byla provedena pomocí rozdělení památkové zóny na části A, B, C a D, což aproboval i NSS v rozsudku ze dne 30. 7. 2021, č. j. 9 As 2/2021-40.

[9] Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že by pojmy používané v napadeném opatření obecné povahy byly nesrozumitelné či nejasného obsahu. Odpůrce správně odkázal na jejich dlouholeté a konzistentní používání v oblasti památkové péče a výklad lze dohledat i v odborné literatuře. Ohledně nepřezkoumatelnosti posouzení námitky, že oop č. 3/2021 nemůže projít testem racionality, účelnosti, srozumitelnosti, jednoznačnosti, konkrétnosti

a předvídatelnosti, městský soud odkázal na příslušné části odůvodnění posuzovaného opatření obecné povahy. Dále konstatoval, že s konkretizací práv a povinností jednotlivých osob v navazujících řízeních se z povahy věci počítá, neboť se jedná o správní akt s obecně vymezeným okruhem adresátů. Jedním ze základních cílů posuzovaného opatření obecné povahy je úprava povinností účastníků navazujících řízení. K námitce velkého rozsahu a plošné povahy oop č. 3/2021 městský soud uvedl, že k otázce ústavnosti a přiměřenosti zásahu do práv adresátů posuzovaného opatření obecné povahy se odpůrce vyjádřil na stranách 67 až 68 a 71 až 73 odůvodnění, přičemž městský soud vypořádání námítky neshledal nepřezkoumatelným.

[10] S ohledem na vše výše uvedené městský soud dospěl k závěru, že odpůrce každou jednotlivou námitku podrobně vypořádal, přičemž z odůvodnění je zřejmé, proč je považuje za nesprávné či nerelevantní a o jaké prameny práva se odpůrce při svých úvahách opíral.

[11] Dále se městský soud zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy pro neurčitost předmětu a podmínek památkové ochrany. Shledal, že oop č. 3/2021 je dostatečně určité. Pokud jde o předmět, 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 opatření obecné povahy musí být přiměřené jeho účelu, a nikoliv postavené na individuální ochraně jednotlivých objektů. Odpůrce určil čtyři dílčí území (A, B, C a D) a konkrétně k nim stanovil rozdílné předměty a podmínky jejich ochrany. Odpůrce tedy dle městského soudu vhodně reagoval na konkrétní památkové hodnoty.

[12] Městský soud nesouhlasil ani s námitkou, že dílčí území C a D by neměla být součástí památkové zóny, neboť je tvoří zejména novostavby. Podle městského soudu platí, že výstavba nových objektů může mít vliv na celkový ráz chráněné lokality. Ačkoliv urbanistické a kulturní hodnoty nemusí být zřejmé na první dojem, jejich ochrana přispívá ke stálosti a kontinuitě města. Městský soud proto považuje za racionální, aby tato území rovněž byla předmětem ochrany, a je důvodné, že oop č. 3/2021 po nové výstavbě požaduje, aby tyto hodnoty nenarušovala, ale naopak doplňovala.

[13] Ohledně námítky neproporcionality napadeného opatření obecné povahy ve vztahu k právu navrhovatele na samosprávu a právům vlastníků nemovitostí nacházejících se na území památkové zóny městský soud konstatoval, že podle § 6 odst. 1 zákona o státní památkové péči lze za památkovou zónu prohlásit i území, na němž nejsou žádné kulturní památky, neboť podstatné jsou významné kulturní hodnoty tohoto území. Požadavek navrhovatele na individualizovanou památkovou ochranu cestou prohlášení konkrétních nemovitostí za kulturní památky se míjí se smyslem zvoleného typu památkové ochrany. 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 mnohaletého zkoumání 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 předvídaným zákonem. Tyto důsledky pak mohou mít vliv na přiměřenost posuzovaného opatření obecné povahy. Oop č. 3/2021 přitom nestanoví žádné zákazy, nýbrž toliko to, že některé stavební činnosti mohou být podmíněny závazným stanoviskem orgánu památkové péče. Takový požadavek

pokračování

je dle městského soudu obecně přiměřený a navrhovatel ani nepředestřel, jak by měl bránit dalšímu rozvoji území.

[14] K argumentu nadbytečnosti prohlášení památkové zóny pro existenci památkové rezervace na části dotčeného území městský soud upozornil na rozdílnost obou institutů, jejich účelů a chráněných hodnot. Na rozdíl od památkové zóny je definičním znakem památkové rezervace soubor nemovitých kulturních památek, popřípadě archeologických nálezů. Podstatné je dle městského soudu i to, že oop č. 3/2021 se vztahuje k většímu území, než kam sahají hranice stávající památkové rezervace, což je podstatné s ohledem na to, že památková zóna i přes rozčlenění na části A až D tvoří ve vztahu k chráněným hodnotám souvislý, respektive vzájemně související celek.

II. Obsah kasačních stížností a vyjádření odpůrce

[15] Proti výrokům I. a II. rozsudku městského soudu (o zamítnutí návrhu a nákladech řízení účastníků) podali navrhovatel [stěžovatel 1)] a městská část Brno-střed [stěžovatelka 2)] společnou kasační stížnost z důvodů, které podřadili pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní („s. ř. s.“).

[16] Stěžovatelé mají za to, že městský soud nesprávně posoudil jimi namítanou nepřezkoumatelnost napadeného opatření obecné povahy a neproporcionalitu zvoleného řešení. Městský soud se podle stěžovatelů nepřiměřeně opíral o svůj rozsudek ze dne 31. 1. 2024, č. j. 9 A 136/2023-58, ve věci památkové zóny Královo Pole, aniž by reflektoval skutečnost, že stěžovatelka 2) byla v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy aktivní a podávala rozsáhlé námítky. Dále namítají, že městský soud měl napadené opatření obecné povahy posuzovat po jednotlivých částech A, B, C a D. Pouze tak mohl městský soud naplnit § 101d odst. 2 s. ř. s., přičemž návrhu měl vyhovět alespoň zčásti. Stěžovatelé rovněž bez podrobnější argumentace konstatují, že námitka nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy je důvodná.

[17] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku stěžovatelé dále spatřují v tom, že se městský soud nedostatečně vypořádal s námitkou, že předmět a podmínky ochrany jsou v napadeném opatření obecné povahy stanoveny velmi široce a obecně. Městský soud se nevypořádal ani s námitkou, že napadené opatření obecné povahy je natolik nejasné, že zabraňuje dalšímu územnímu rozvoji. Z části odůvodnění týkající se přiměřenosti napadeného opatření obecné povahy není seznatelné, jaké úvahy soud vedly k tvrzení o vyváženosti přínosů a dopadů napadeného opatření obecné povahy.

[18] K věci samé stěžovatelé namítají, že městský soud vyložil § 136 odst. 2 správního řádu příliš formalisticky, čímž jej ve vztahu k nim zcela vyprázdnil, a omezil tak jejich právo na samosprávu. Odpůrce si měl podle stěžovatelů vyžádat jejich závazná stanoviska a neučinil-li tak, zatížil napadené opatření obecné povahy nezákonností. Stěžovatelé dále namítají, že napadené opatření obecné povahy svou obecností dává správním orgánům nepřiměřeně velkou diskreci, a umožňuje tak nepředvídatelné správní rozhodování a nepředvídatelné omezení stavební činnosti. V tomto ohledu stěžovatelé považují srovnání s územním plánem za nepřipadné. Vlastníci nemovitostí se v důsledku prohlášení památkové zóny ocitají v absurdní situaci, když závazné stanovisko orgánu památkové péče si musí vyžádat i pro

stavby v tzv. volném režimu (z hlediska stavebního práva) a bez ohledu na to, že jejich nemovitost není kulturní památkou. Stěžovatelé takový stav považují za nepřijatelný, mimo jiné i proto, že v takovém případě nemá stavebník možnost se proti závaznému stanovisku orgánu památkové péče odvolat. S ohledem na uvedené mají stěžovatelé za to, že opatření obecné povahy zasahuje do práv jednotlivců nad nezbytně nutnou míru a označují jej za „*kobercový nálet*“ na vlastníky nemovitostí v dotčeném území, jehož absurditu ukazoval důkaz, který nebyl proveden. Stěžovatelé dále zdůrazňují, že plošný rozsah napadeného opatření obecné povahy zasahuje převážnou část území stěžovatelky 2), a to včetně rozsáhlých ploch lesních porostů a jiné nezastavitelné zeleně, na což městský soud nereagoval. Zejména u částí C a D dochází k nezákonné konkurenční regulaci k územnímu plánu. V souvislosti s námitkou nepřiměřenosti dále namítají, že městský soud nevzal v potaz, že odpůrce k prohlášení památkové zóny přistoupil dávno poté, co tak podle zákona o státní památkové péči učinit mohl a ve zbytku republiky i učinil. Napadené opatření obecné povahy je podle stěžovatelů pouze nepřiměřenou náhradou za soudní zákaz zápisu některých nemovitostí na dotčeném území do seznamu nemovitých kulturních památek.

[19] Odpůrce se ve vyjádření ke kasačním stížnostem ztotožňuje se závěry městského soudu, navrhuje jejich zamítnutí a upozorňuje, že stěžovatelé opakují námitky již dříve uplatněné v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které však byly městským soudem přesvědčivě vypořádány. Odpůrce má za to, že městský soud správně přihlédl i k výše citovanému rozsudku téhož soudu č. j. 9 A 136/2023-58, neboť obě památkové zóny, Královo Pole i Brno, byly připravovány současně a jsou procesně i obsahově velmi podobné. Dále se odpůrce vymezuje proti tvrzení stěžovatelů, že by prohlášení památkové zóny mělo být závislé na závazném stanovisku dotčeného samosprávného celku. Za ochranu památkových hodnot území odpovídá odpůrce, nikoli územní celek. Napadené opatření obecné povahy vychází z odborných podkladů a podrobných monitoringů oblasti, přičemž zvolené řešení je navrženo tak, aby vedlo k zamýšlenému cíli a zároveň nebylo pro dotčené osoby a běžný rozvoj města nadměrně zatěžující. Odpůrce nesouhlasí se stěžovateli, že by status památkové zóny znemožňoval stavební a urbanistický vývoj lokality, což je možné doložit na příkladu ostatních památkových zón v České republice, včetně hlavního města Prahy. Ostatně, vývoj lokalit citlivý ke společnému kulturnímu dědictví neznemožňuje ani vyšší forma ochrany formou památkové rezervace. K argumentu stěžovatelů, že městský soud měl posuzovat opatření obecné povahy jednotlivě podle jeho částí A, B, C a D, odpůrce uvádí, že tomu měli stěžovatelé upravit své námitky v řízení před městským soudem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[20] Před posouzením věci samé se NSS předně zabýval přípustností kasační stížnosti stěžovatelky 2). Podle Ústavního soudu totiž zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), koncipuje městské části jako organizační jednotky města, které nejsou nadány právní subjektivitou, a nedisponují tedy ani aktivní věcnou legitimací v soudním řízení (srov. náleze ze dne 24. 6. 2014, sp. zn. II. ÚS 475/13, bod 15; viz rovněž usnesení ÚS ze dne 23. 8. 2022, sp. zn. I. ÚS 2032/22, bod 8). Na základě této nálezu (a pro NSS dle čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky závazné) judikatury Ústavního soudu proto NSS v recentním rozhodnutí v jiné věci dospěl k závěru, že městské části statutárního města jiného, než je hlavní město Praha (jehož právní režim je upraven zvláštním zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze), nemají aktivní procesní legitimaci v soudním řízení

pokračování

správním, a nemohou proto mít ani postavení osoby zúčastněné na řízení (rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2025, č. j. 9 As 33/2025-180, body 20-30). Podle NSS tedy stěžovatelka 2) pro absenci samostatné právní subjektivity nemohla mít postavení osoby zúčastněné na řízení v řízení před městským soudem, a nemohla tak ani podat kasační stížnost. Zároveň však má NSS za to, že skutečnost, že městský soud se stěžovatelkou 2) jednal jako s osobou zúčastněnou na řízení, nemohla mít v posuzované věci vliv na zákonnost rozhodnutí, a nejedná se tak o vadu, pro kterou by NSS musel napadený rozsudek rušit.

[21] Kasační stížnost stěžovatele 1) (dále jen „stěžovatel“) je přípustná a lze ji projednat, není však důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud úvodem upozorňuje, že nevyzýval k doplnění kasačních důvodů podle § 106 odst. 3 s. ř. s., ačkoli stěžovatel výzvu soudu zmínil v závěru své kasační stížnosti. 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. Svou kasační stížnost mohl stěžovatel, i bez výzvy, doplnit kdykoli v průběhu kasačního řízení (srov. usnesení NSS ze dne 12. 2. 2024, č. j. 10 Afs 98/2022-44, bod 21). K uvedenému NSS doplňuje, že obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah a rozsah následného soudního rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 7. 2023, č. j. 1 Afs 157/2022-45, bod 22). V posuzované věci je kasační stížnost s ohledem na svou obecnost a minimum argumentů skutečně polemizujících se závěry městského soudu (namísto pouhého opakování návrhových bodů) na hraně přípustnosti. NSS proto přistoupil k posouzení věci a odůvodnění svého rozhodnutí adekvátně k podrobnosti a kvalitě kasační stížnosti.

[23] Dále NSS konstatuje, že námitka, že napadené opatření obecné povahy je pouze reakcí na nemožnost dosáhnout statusu kulturní památky některých památkově hodnotných nemovitostí, je nepřípustná, neboť nebyla uplatněna v řízení před městským soudem, ač uplatněna být mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Ve vztahu k námitce porušení procesních práv stěžovatelů v průběhu pořizování napadeného opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud může zabývat pouze námitkou příliš formalistického výkladu § 136 odst. 2 správního řádu, ne však již tím, zda si odpůrce měl vyžádat závazné stanovisko stěžovatelů, neboť tento argument nebyl uplatněn v řízení před městským soudem, a je proto nepřípustný podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel v návrhu pouze namítal, že odpůrce měl umožnit stěžovatelům nahlížet do spisu, obdržet kopii materiálů a podat vyjádření, přičemž v tomto směru se městský soud námitkou zabýval. Pro nepřípustnost se NSS nezabýval ani argumentem absence možnosti procesní obrany proti závaznému stanovisku orgánu památkové péče ve věcech, v nichž se nevede řízení podle stavebního zákona, neboť tuto námitku návrh na zrušení oop č. 3/2021 neobsahoval, a městský soud proto neměl možnost se jí zabývat.

[24] K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů NSS připomíná, že aplikace tohoto kasačního důvodu připadá v úvahu výjimečně, není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci navrhovatelových námitek (srov. usnesení

rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29). V posuzované věci napadený rozsudek požadavkům vyplývajícím z konstantní judikatury dostál. Městský soud řádně a srozumitelně vyložil důvody svého rozhodnutí, odůvodnil neprovedení navrhovaných důkazů, vypořádal se se všemi podstatnými námitkami a jeho závěry jsou podpořeny logickou argumentací. Není přitom pravdou, že se městský soud nepřiměřeně opíral o rozsudek téhož soudu ze dne 31. 1. 2024 č. j. 9 A 136/2023-58. Městský soud sice konstatoval, že některými návrhovými body se již zabýval v obdobné věci, nad rámec posouzení citovaného rozsudku nicméně pečlivě přezkoumal, zda odpůrce řádně vypořádal všechny námitky uplatněné proti napadenému opatření obecné povahy v procesu jeho přijímání. V tomto kontextu NSS upřesňuje, že námitky uplatnila městská část Brno-střed, nikoli stěžovatel. Městská část sice postrádá samostatnou právní subjektivitu (viz bod [20] výše), v posuzované věci při podání námitek k návrhu napadeného opatření obecné povahy však zastupovala stěžovatele ve smyslu čl. 26 odst. 1 písm. c) obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 20/2001, kterou se vydává Statut města Brna, ve znění účinném ke dni podání námitek, tj. ke dni 17. 1. 2022 (dále jen „Statut města Brna“). V řízení před správními soudy tedy stěžovatel může napadat způsob vypořádání těchto námitek odpůrcem. V posuzované věci ostatně stěžovatel i městská část Brno-střed před správními soudy ve shodě učinili společná (totožná) podání v zastoupení týmž advokátem.

[25] Námitka, že se městský soud zcela nevypořádal s tvrzením, že předmět a podmínky ochrany stanovené v napadeném opatření obecné povahy jsou příliš obecné, nejasné a nekonkrétní, není důvodná. Městský soud se v napadeném rozsudku nejprve (při posouzení přezkoumatelnosti oop) v bodě 70 zabýval tím, zda odpůrce řádně vypořádal námitku nesrozumitelnosti, obecnosti, nekonzistentnosti a nepřezkoumatelnosti opatření obecné povahy, a následně se v bodech 73 až 77 napadeného rozsudku námitkou nedostatku určitosti předmětu a podmínek památkové ochrany stanovených napadeným opatřením obecné povahy zabýval po věcné stránce. Uvedené ostatně dokládá, že ačkoli stěžovatel namítá, že se městský soud touto námitkou nezabýval, dále v textu kasační stížnosti s odůvodněním soudu věcně polemizuje (s jeho argumenty se NSS vypořádá dále, při posouzení namítané obecnosti a nepřiměřenosti napadeného opatření obecné povahy). Námitkou vlivu napadeného opatření obecné povahy (jeho nejasnosti) na další územní rozvoj se městský soud zabýval v druhé polovině bodu 80 napadeného rozsudku. Dovedil, že napadené opatření obecné povahy nestanoví žádné zákazy, nýbrž pouze pro určité záměry stanoví povinnost, aby se k nim vyjádřil orgán památkové péče v rámci závazného stanoviska. Hodnocením vyváženosti přínosů a dopadů napadeného opatření obecné povahy se městský soud zabýval v bodech 80 a 82 napadeného rozsudku. Námitku, že oop č. 3/2021 zahrnuje i rozsáhlá území městské zeleně, městský soud vypořádal v bodě 82, kde uvedl, že prohlášení památkové zóny je nástrojem, který chrání území jako celek pro jeho kulturní hodnoty.

[26] Za nedůvodnou NSS rovněž považuje námitku, že městský soud měl při věcném přezkumu napadeného opatření obecné povahy postupovat jednotlivě po jeho částech A, B, C a D a podrobně zkoumat vyváženost přínosů a dopadů napadeného opatření obecné povahy, neboť to stěžovatel v řízení před městským soudem nenavrhoval a ani uplatněné návrhové body takový postup nevyžadovaly. Podle ustálené judikatury NSS je po novele soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb. soud při přezkumu opatření

pokračování

obecné povahy, s výjimkami plynoucími z právní úpravy, vázán rozsahem a důvody návrhu podle § 101d odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 12. 2023, č. j. 9 Ao 37/2021-57, č. 4562/2024 Sb. NSS).

[27] Pokud jde o námitku nepřezkoumatelnosti napadeného opatření obecné povahy, kterou je NSS povinen posoudit navzdory absenci příslušné argumentace z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s. a rozsudky NSS ze dne 13. 6. 2007, č. j. 5 Afs 115/2006-91, či ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 As 137/2022-67, bod 27), NSS ji neshledal důvodnou. V tomto ohledu považuje za příléhavé odkázat na podrobné odůvodnění městského soudu v bodech 62 až 72 napadeného rozsudku, které stěžovatel nijak nerozporuje.

[28] Nejvyšší správní soud se dále zabýval věcným přezkumem napadeného opatření obecné povahy, a to v rozsahu uplatněných kasačních námitek. Je třeba připomenout, že v návaznosti na výše citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 9 Ao 37/2021-57 již správní soudy nemusí postupovat podle tzv. algoritmu přezkumu vycházejícího z dřívější judikatury NSS. Pětikrokový algoritmus vymezený v rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2006, č. j. 1 Ao 1/2006-74, č. 968/2006 Sb. NSS, nicméně zůstává použitelný jako pomůcka, kterou správní soudy mohou využívat při strukturování své argumentace. Posoudil proto nejprve námitku zákonnosti procesního postupu při jeho vydávání, konkrétně zda je třeba stěžovatele považovat za dotčený orgán ve smyslu § 136 odst. 2 správního řádu, a pokud ano, jaké procesní důsledky tato skutečnost má pro přijímání napadeného opatření obecné povahy (3. krok původního algoritmu); dále námitky přílišné obecnosti a nepředvídatelnosti podmínek památkové ochrany, tedy nezákonnost napadeného opatření obecné povahy (4. krok algoritmu) a závěrem namítanou neproporcionalitu napadeného opatření obecné povahy (5. krok).

III. A) *Postavení stěžovatele jakožto dotčeného orgánu podle § 136 odst. 2 správního řádu*

[29] Podle § 6 odst. 1 zákona o státní památkové péči „[ú]zemí 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 s krajským úřadem prohlásit opatřením obecné povahy za památkovou zónu a určit podmínky její ochrany.“

[30] Podle § 172 odst. 1 správního řádu „[n]ávrh opatření obecné povahy s odůvodněním správní orgán po projednání s dotčenými orgány uvedenými v § 136 doručí veřejnou vyhláškou podle § 25, kterou vyvěsí na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodů se má opatření obecné povahy týkat, a vyzve dotčené osoby, aby k návrhu opatření podávaly připomínky nebo námitky. V případě potřeby se návrh zveřejní i jiným způsobem, v místě obvyklém. Návrh opatření obecné povahy musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů.“

[31] Podle § 136 odst. 1 správního řádu „[d]otčenými orgány jsou a) orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon, a b) správní orgány a jiné orgány veřejné moci příslušné k vydání závazného stanoviska (§ 149 odst. 1) nebo vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu.“ Podle § 136 odst. 2 správního řádu „[p]ostavení dotčených orgánů mají územní

samosprávné celky, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.“ Podle § 136 odst. 4 správního řádu „[d]otčené orgány mají v souvislosti s posouzením otázky, zda zahájit řízení, s probíhajícím řízením nebo s výkonem dozoru právo nahlížet do spisu a právo obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu, jsou-li pro výkon jejich působnosti podstatné. K ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí se dotčené orgány vyjadřují, je-li to třeba k plnění jejich úkolů nebo jestliže si to vyhradily. Dotčené orgány mají právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení.“

[32] Podle ustálené judikatury NSS § 172 odst. 1 správního řádu nestanoví novou „obecnou“ kompetenci dotčených orgánů vydávat stanoviska k návrhu opatření obecné povahy nad rámec působnosti vyplývající ze zvláštních zákonů. Působnost k vydání stanoviska v řízení o vydání opatření obecné povahy v určité konkrétní věci musí vždy vyplývat z kompetenčního ustanovení některého ze zvláštních (složkových) zákonů (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2023, č. j. 4 As 183/2022-48, bod 29).

[33] V posuzovaném případě zvláštní právní předpis, konkrétně zákon o státní památkové péči v § 6, stanoví, že návrh opatření obecné povahy o prohlášení památkové zóny odpůrce projedná s krajským úřadem. Oproti tomu v případě opatření obecné povahy, jímž se vydává plán ochrany památkové zóny podle § 6a zákona o státní památkové péči, se návrh opatření obecné povahy projedná s ministerstvem kultury, úřadem územního plánování a příslušnou obcí jako dotčenými orgány. Jazykovým a systematickým výkladem lze tedy dojít k závěru, že ve vztahu k prohlášení památkové zóny zákonodárce výslovně obec, na jejímž území má být památková zóna prohlášena, za dotčený orgán příslušný podílet se svým vyjádřením na podobě návrhu opatření obecné povahy ve smyslu § 136 odst. 1 správního řádu nepovažuje.

[34] Pokud jde o stěžovatelem tvrzené postavení dotčeného orgánu podle § 136 odst. 2 správního řádu, pak v tomto ohledu musí NSS předně korigovat konstatování městského soudu, že prohlášení památkové zóny se nedotýká samostatné působnosti obce. Do sféry samostatné působnosti obce ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, územní rozvoj obce a péče o majetek ve vlastnictví obce [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3817/17 ze dne 14. 5. 2019 (N 78/94 SbNU 73), bod 26, a sp. zn. II. ÚS 2599/16 ze dne 23. 5. 2017 (N 84/85 SbNU 453), bod 28, a usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 6. 2013 č. j. 3 Ao 9/2011-219, body 20-24]. Napadené opatření obecné povahy jednak omezuje stěžovatele při péči o majetek v jeho vlastnictví, jednak je zásadním limitem využití území a tvoří součást územně analytických podkladů při pořizování územně plánovací dokumentace (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 51/2018-140, bod 33). Toto dotčení práva na samosprávu však neznamená, že by stěžovatel měl mít v řízení o prohlášení památkové zóny postavení dotčeného orgánu podle § 136 odst. 2 správního řádu. Podle ustálené judikatury NSS je postavení územního samosprávného celku jako dotčeného orgánu podle § 136 odst. 2 správního řádu subsidiární, tj. uplatní se tehdy, pokud tomuto samosprávnému celku není umožněno uplatňovat jeho práva některou z forem účastenství (srov. již citovaný rozsudek NSS č. j. 4 As 183/2022-48, bod 36, a obdobně též rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2013,

pokračování

č. j. 8 Afs 49/2011-75, bod 30). Stěžovateli v posuzované věci náleželo postavení dotčené osoby oprávněné k podání námitek, nebylo tedy třeba přiznávat mu práva dotčeného orgánu podle § 136 odst. 2 správního řádu.

[35] Ve vztahu k § 13 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), NSS souhlasí s městským soudem, že z daného ustanovení nelze dovodit oprávnění obce k vydání závazného stanoviska ve všech případech, které se dotýkají působnosti obce. Jedná se o tzv. měkkou povinnost konzultativní spolupráce vyplývající z čl. 4 odst. 6 Charty místní samosprávy, podle něhož se s místními společenstvími, pokud to lze, včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich dotýkají (srov. KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, § 13). V posuzovaném případě má NSS ve shodě s městským soudem za to, že konzultativní spolupráce mezi odpůrcem a dotčenou obcí, tedy stěžovatelem a jeho městskou částí, bylo dosaženo konzultacemi mezi odpůrcem, Národním památkovým ústavem, Kanceláří architekta města Brna a odborem památkové péče a územního plánování a rozvoje města Brna při přípravě návrhu napadeného opatření obecné povahy.

III. B) *Přílišná obecnost a nepředvídatelnost opatření obecné povahy č. 3/2021*

[36] Podle § 2 odst. 1 vyhlášky č. 66/1988 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, „[p]ro *prohlášení památkové zóny podle § 6 odst. 1 zákona je určující charakteristika významných kulturních hodnot území, vymezení hranice památkové zóny, popis předmětu ochrany a péče, stanovení podmínek pro stavební a další činnosti směřující k ochraně území a zvýšení kvality životního prostředí.*“

[37] Z výše citovaného § 6 zákona o státní památkové péči, jakož i z právě uvedeného prováděcího právního předpisu vyplývá, že podstatnými náležitostmi výrokové části opatření obecné povahy o prohlášení památkové zóny, které se též musí promítnout do jeho odůvodnění (srov. § 173 odst. 1 správního řádu), jsou stanovení podmínek ochrany památkové péče a přesné vymezení hranic území, které se má stát památkovou zónou. Podle komentářové literatury musí odůvodnění opatření obecné povahy o prohlášení památkové zóny „*obsahovat jednoznačné vymezení důvodů, pro které se dané území prohlašuje za památkovou zónu, a zdůvodnění stanovených podmínek. Tyto dvě esenciální součásti odůvodnění musejí být navázány na obecné definiční znaky památkové zóny podle § 6 odst. 1. Musí být jednoznačně vysvětleno, jaký charakter má památková zóna a proč stanovené podmínky její hodnoty nejlépe ošetří, proč není třeba stanovení přísnějších podmínek a proč naopak nepostačí podmínky mírnější*“ (srov. ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSON, J. *Zákon o státní památkové péči: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, § 6).

[38] Stěžovatelem vytýkaná obecnost stanovení podmínek ochrany vyplývá z povahy institutu památkové zóny jakožto plošné ochrany širšího území, které vykazuje významné kulturní hodnoty, což již akceptoval i NSS v rozsudku ze dne 19. 1. 2021, č. j. 6 As 266/2020-55, bodě 36. Konkrétní podmínky ochrany jsou pak specifikovány až v navazujících řízeních ve vztahu ke konkrétním záměrům (viz § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči), v rámci kterých lze teprve dosáhnout přiměřené rovnováhy mezi soukromým zájmem vlastníků nemovitostí na výstavbě a veřejným zájmem na ochraně

architektonického a urbanistického dědictví (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2024, č. j. 7 As 9/2024-64, bod 29). Srovnání s procesem územního plánování ze strany městského soudu považuje NSS za přiléhavé.

[39] V posuzované věci napadené opatření obecné povahy určuje podmínky ochrany diferencovaně ve vztahu ke každé ze čtyř vymezených částí památkové zóny v čl. 2. Podmínky ochrany pokrývají různé stavební záměry od úprav pozemků a jejich využívání po umísťování staveb a novou výstavbu. Stanovení podmínek ochrany je následně odůvodněno na str. 11 až 14 napadeného opatření obecné povahy. S ohledem na uvedené se NSS ztotožňuje se závěrem městského soudu, že vymezení podmínek ochrany a jejich odůvodnění odpovídá, co do míry obecnosti, požadavkům vyplývajícím z právní úpravy a navazující judikatury NSS.

III. C) *Neproporcionalita opatření obecné povahy č. 3/2021*

[40] Nejprve je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury správní soudy v případě navrhovatelů, kteří byli pasivní při pořizování opatření obecné povahy, přezkoumávají pouze zákonnost v obecném smyslu, nikoliv však její aspekt spočívající v proporcionalitě přijatého řešení ve vztahu ke konkrétnímu právům a oprávněným zájmům navrhovatele [srov. např. rozsudky ze dne 21. 8. 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, bod 10, či ze dne 23. 4. 2024, č. j. 1 As 28/2024-47, bod 17 a nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1472/12 ze dne 9. 12. 2013 (N 211/71 SbNU 483), bod 16]. Pasivitu navrhovatele nemůže zhojit ani skutečnost, že totožné námitky podala jiná osoba (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010-185, č. 2397/2011 Sb. NSS, bod 65). Stěžovatel sice v procesu přijímání napadeného opatření obecné povahy sám námitky nepodal, nicméně podrobné námitky, včetně těch směřujících do proporcionality oop č. 3/2021, uplatnila jeho městská část (městská část Brno-střed), která jej v řízení o prohlášení památkové zóny zastupovala ve smyslu čl. 26 odst. 1 písm. c) Statutu města Brna. S ohledem na absenci samostatné právní subjektivity městské části (viz výše v odst.[20]) jsou námitky uplatněné městskou částí Brno-střed v procesu přijímání opatření obecné povahy přičitatelné stěžovateli (viz výše v odst. [24]), který tak mohl namítat před správními soudy i nepřiměřenost posuzovaného opatření obecné povahy.

[41] Prohlášením památkové zóny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť zavádí povinnost respektovat při stavebních úpravách podmínky ochrany stanovené opatřením obecné povahy a administrativní zátěž v podobě povinnosti vyžádat si závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči. V případě stěžovatele jakožto územně samosprávného celku je vedle vlastnického práva prohlášením památkové zóny dotčeno i jeho právo na samosprávu (k tomu viz bod [34]). Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si odpůrce nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím prohlášení památkové zóny naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnického práva a práva na samosprávu jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2023, č. j. 1 As 301/2021-150).

pokračování

[42] V posuzované věci není sporu o to, že by napadené opatření obecné povahy bylo diskriminační, svévolné či že by nesledovalo legitimní a zákonný cíl. Stěžovatel má za to, že zásah do jeho vlastnického práva a práva na samosprávu není činěn vzhledem ke sledovanému cíli v nezbytně nutné míře a co nejšetrnějším způsobem, což odůvodňuje dvěma argumenty. Za prvé namítá, že památková zóna zahrnuje příliš rozsáhlé území, a to včetně ploch lesních porostů, nezastavitelné zeleně a nemovitostí, které nejsou kulturní památkou, nacházejících se zejména v částech C a D památkové zóny. Za druhé poukazuje na nepřiměřenost plošné povinnosti žádat o závazné stanovisko orgánu památkové péče na celém území památkové zóny.

[43] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že plošnost památkové péče vychází ze samotné povahy institutu památkové zóny. Ochranu památkové péče totiž nezasluhují jen jednotlivé nemovité kulturní památky, ale i celé části území. Plošná památková ochrana umožňuje zachování obrazu těchto památkově hodnotných lokalit a poskytuje ochranu jejich urbanistické struktury a historickému charakteru (srov. rozsudky NSS ze dne 21. 1. 2022, č. j. 5 As 403/2020-45, bod 27, a ze dne 4. 10. 2024, č. j. 7 As 9/2024-64, bod 15). NSS proto neshledává důvodnou námitku spatřující v napadeném opatření obecné povahy nepřiměřený zásah do práv vlastníků nemovitostí, které nejsou kulturní památkou. Zaslouhuje-li památkovou péči kulturní hodnota dotčené lokality, je nerozhodné, zda se památková zóna vztahuje i na městskou zeleň či kulturně nehodnotnou jednotlivou nemovitost.

[44] Ohledně namítané přílišné rozsáhlosti území dotčeného napadeným opatřením obecné povahy o prohlášení památkové zóny, zejména pokud jde o části C a D, NSS konstatuje, že územní rozsah památkové zóny nemůže být sám o sobě důvodem neproporcionality napadeného opatření obecné povahy, pokud všechny části dotčeného území naplňují cíle památkové ochrany vymezené v § 6 zákona o státní památkové péči, tj. ochranu kulturních a urbanistických hodnot daného území jako celku. V tomto ohledu stěžovateli nelze přisvědčit, že památkovou ochranu částí C a D dostatečně naplňují jiné instituty, konkrétně ochrana kulturních památek nacházejících se v daných oblastech a ochranné pásmo již vyhlášené památkové rezervace. Jak již bylo opakovaně zdůrazněno, napadené opatření obecné povahy chrání urbanisticky ojedinělý prostor širšího Brna, tedy historické jádro a prstenec někdejších předměstí z poloviny 19. století včetně jejich unikátního propojení a urbanistických vazeb. Oproti tomu památková rezervace je koncipována jako územní ochrana souboru kulturních památek v původní historické skladbě (srov. ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSON, J. *Zákon o státní památkové péči: Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2024, § 5). Památková ochrana skrze památkovou rezervaci, resp. ochranné pásmo památkové rezervace či jednotlivé kulturní památky proto slouží k ochraně jiných kulturních hodnot a plnění odlišných cílů než památková zóna, resp. její ochranné pásmo. Námitka, že památková zóna v částech C a D představuje konkurenční regulaci k územnímu plánu, je rovněž nedůvodná. Územní plán a památková zóna jsou dva zcela odlišné instituty sledující různé cíle a chránící jiné veřejné zájmy.

[45] Pokud jde o stěžovatelem tvrzenou nepřiměřenou zátěž vlastníků nemovitostí spočívající v povinnosti vyžádat si k zamýšlené stavbě, změně stavby či jiné stavební či terénní úpravě závazné stanovisko orgánu památkové péče podle § 14 odst. 2 zákona o státní

památkové péči, NSS dospěl k závěru, že v obecné rovině povinnost žádat o závazné stanovisko není vzhledem k veřejnému zájmu na ochraně kulturního bohatství sledovanému památkovou zónou nepřiměřená. Při stanovení podmínek ochrany v konkrétním případě bude orgán památkové péče vázán principem proporcionality, přičemž toto jeho posouzení bude předmětem přezkumu správních soudů, a to buď přímo, jedná-li se o samostatné správní rozhodnutí, či spolu s konečným správním rozhodnutím, jedná-li se pouze o podkladový akt (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, zejména body 50 a 51). Orgán ochrany památkové péče je rovněž vázán striktními lhůtami pro vydání závazného stanoviska, při jejichž nedodržení lze uplatnit fikci souhlasného stanoviska (viz § 4 odst. 9 stavebního zákona z roku 2006, resp. § 178 odst. 1, 2 a 3 zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon). Nelze proto v obecné rovině ani tvrdit, že by povinnost vyžádat si závazné stanovisko byla pro případného stavebníka nepřiměřeně časově zatěžující.

[46] Lze tedy shrnout, že povinnost vyžádat si závazné stanovisko pro všechny stavební záměry uvedené v napadeném opatření obecné povahy NSS neshledává nepřiměřenou. Nad rámec rozhodovacích důvodů lze dodat, že kasační soud je o tom přesvědčen bez ohledu na to, zda bude v budoucnu vydán tzv. plán ochrany památkové zóny podle § 6a zákona o státní památkové péči. Stěžovateli lze sice přisvědčit, že typové vyloučení povinnosti žádat o závazné stanovisko (prostřednictvím tzv. plánu ochrany) v případě konkrétních nemovitostí, nejsou-li kulturní památkou, či druhů prací na nich, by pomohlo předejít zbytečné zátěži orgánů památkové péče, stěžovatele i dotčených vlastníků nemovitostí. Nyní však nelze předjímat, zda či v jaké podobě bude plán ochrany památkové zóny vydán, a tato okolnost tak nemůže mít vliv na přezkum napadeného opatření obecné povahy.

IV. Závěr a náklady řízení

[47] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud nepovažuje kasační stížnost stěžovatele 1) za důvodnou, přičemž neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou druhou s. ř. s. zamítl.

[48] Kasační stížnost stěžovatelky 2) NSS odmítl s ohledem na absenci samostatné právní subjektivity městské části pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení podle § 46 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 120 s. ř. s.

[49] Podle § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. nemají stěžovatelé ani odpůrce právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatelky 2). O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele 1) soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení, neboť stěžovatel 1) neměl ve věci úspěch. Odpůrci žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele 1) nepřiznal.

[50] Nejvyšší správní soud zároveň rozhodl o vrácení soudního poplatku za řízení o kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč stěžovatelce 2) podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Podle tohoto ustanovení soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek, byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut. Dle odst. 5 téhož ustanovení platí obdobná situace v řízení, v němž lze rozhodnout bez jednání,

pokračování

dokud nebylo vydáno rozhodnutí o věci samé. Soudní poplatek ve výši 5 000 Kč tak bude v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích vrácen k rukám zástupce stěžovatelky 2), a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

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

V Brně dne 28. srpna 2025

Eva Šonková
předsedkyně

s
e
n
á
t
u