

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci navrhovatele: **T. V.,** zastoupený JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Ostravská 16, Olomouc, proti odpůrci: **Statutární město Olomouc,** se sídlem Horní náměstí 583, Olomouc, zastoupený JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, **za účasti** osob zúčastněných na řízení: **I) Prof. RNDr. Z. D., DrSc., Ph.D.,** zastoupený JUDr. Michalem Filoušem, advokátem se sídlem Ostravská 16, Olomouc, **II) M. K., III) Prof. MUDr. P. B., CSc., IV) M. S., V) Mgr. M. V., VI) D. G.** a **VII) J. G., VIII) Ing. Š. U., CSc., IX) Mgr. K. U., X) JUDr. E. O.,** a **XI) JUDr. H. O.,** oba zastoupeni Mgr. Michalem Zahnášem, advokátem se sídlem tř. Svobody 2, Olomouc, **XII) Z. P.,** zastoupený Mgr. Michalem Zahnášem, advokátem se sídlem tř. Svobody 2, Olomouc, **XIII) Z. P., XIV) MVDr. A. M., XV) Občanská sebeobrana - spolek pro ochranu lidskosti,** se sídlem K hájence 228/3, Olomouc, **XVI) Prof. Ing. S. B., CSc., XVII) STAVING Olomouc, s. r. o.,** se sídlem Pavlovická 20/43, Olomouc, zastoupená Mgr. Richardem Frommerem, advokátem se sídlem Ostružnická 6, Olomouc, a **XVIII) R. E.,** o zrušení opatření obecné povahy odpůrce ze dne 15. 9. 2014, č. 1/2014, kterým byl vydán územní plán města Olomouce, rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995, sp. zn. Kult. 2973/95/G, rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci ze dne 18. 3. 1971, sp. zn. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e); o kasačních stížnostech navrhovatele a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 31. 10. 2017, č. j. 73 A 4/2017 – 235,

takto:

I. Výrok II. rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 31. 10. 2017, č. j. 73 A 4/2017 – 235, **se** v části týkající se návrhu na zrušení rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995, sp. zn. Kult. 2973/95/G, a rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci ze dne 18. 3. 1971, sp. zn. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e), **ruší.**

II. Návrh **se** v části týkající se zrušení rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995, sp. zn. Kult. 2973/95/G, a rozhodnutí Okresního národního

výboru v Olomouci ze dne 18. 3. 1971, sp. zn. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e), **o d m í t á .**

III. Ve zbytku **s e** kasační stížnosti **z a m í t a j í .**

IV. Navrhovatel ani osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.

V. Odpůrci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

VI. Navrhovateli **s e v r a c í** zaplacené soudní poplatky za návrhy na zrušení rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995, sp. zn. Kult. 2973/95/G, a rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci ze dne 18. 3. 1971, sp. zn. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e), v celkové výši 10 000 Kč, které mu budou vyplaceny z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Navrhovatel je vlastníkem pozemku parc. č. X, jehož součástí je budova č. ev. X, a pozemku parc. č. X, oba v k. ú. D., obec O., které se nacházejí v lokalitě poblíž poutního chrámu Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku. Opatřením obecné povahy ze dne 15. 9. 2014, č. 1/2014, kterým byl vydán územní plán statutárního města Olomouc (dále jen „územní plán“), byly pozemky navrhovatele zařazeny mezi plochy určené pro přeměnu nežádoucího současně zastavěného území v území nezastavěné. Dle bodu 3.4.7. výroku územního plánu „[u] *dokončených staveb, které nejsou v souladu s podmínkami využití ploch s rozdílným způsobem využití při zachování stávajícího využití, přípustné pouze stavební úpravy, při kterých se zachovává vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby, přičemž za přípustnou stavební úpravu se považuje též zateplení pláště*“.

[2] Dne 10. 2. 2017 podal navrhovatel ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“) žalobu proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 12. 12. 2016, č. j. KUOK 117752/2016, kterým bylo zamítnuto odvolání ve věci zamítnutí žádosti o dodatečné povolení stavby. Současně podal v rámci tzv. incidenčního přezkumu návrh na zrušení územního plánu v rozsahu týkajícím se pozemků parc. č. X a parc. č. X, k. ú. D., obec O., a to v určení funkčního využití plochy jako N a regulativu v čl. 4.10.21, lokalita 21 (Svatý Kopeček) stanovujícím požadavek na rozvoj lokality: obnovit nezastavěné území na ploše X. Rovněž navrhoval zrušit rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci, referát kultury, ze dne 21. 9. 1995, zn. Kult. 2973/95/G (dále jen „rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995“) ve výrokové části týkající se lokality č. 1, II. regulační pásmo, v rozsahu pozemků parc. č. X a parc. č. X, k. ú. D., obec O., a v rozsahu podmínek ochranného pásma pro tuto lokalitu, eventuálně jako celku. Dále navrhoval zrušit rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci,

odbor kultury, ze dne 18. 3. 1971, zn. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e) (dále jen „rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1971“).

[3] Krajský soud výrokem I. v záhlaví označeného rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) vyloučil k samostatnému projednání a rozhodnutí žalobu proti výše uvedenému rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje č. j. KUOK 117752/2016. Výrokem II. napadeného rozsudku zamítl návrhy na zrušení územního plánu, rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995 a rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1971. Výroky III. a IV. napadeného rozsudku rozhodl o nákladech řízení.

[4] Úvodem odůvodnění poukázal na judikaturou Nejvyššího správního soudu zformulovaný pětikrokový algoritmus přezkumu opatření obecné povahy a konstatoval, že v posuzovaném případě není o správnosti prvního až třetího kroku, tj. v otázkách pravomoci, působnosti a procesních vad, mezi účastníky řízení sporu. Při posuzování toho, zda je územní plán v souladu s hmotným právem a zásadou přiměřenosti, musí správní soud přihlédnout též k aktivitě navrhovatele během procesu přijímání opatření obecné povahy. Ze správního spisu krajský soud zjistil, že navrhovatel byl v průběhu pořizování územního plánu zcela pasivní. Pasivita navrhovatele sice není překážkou jeho procesní aktivní legitimace, má však vliv na jeho věcnou (aktivní) legitimaci. Soudní přezkum by zásadně neměl sloužit ke zhojení liknavosti postupu osoby, která byla během procesu přijímání opatření obecné povahy pasivní, ačkoliv mohla vznášet námitky, a bez objektivních či zvlášť závažných důvodů tak neučinila. Pasivní účastník tak může namítat porušení zásady přiměřenosti jen ve výjimečných, zvlášť odůvodněných případech.

[5] Navrhovatel je vlastníkem pozemků, které jsou součástí území města Olomouc, územní plán proto zasahuje do jeho právní sféry jakožto vlastníka dotčených pozemků. Územní plán dle navrhovatele masivně zasáhl do jeho vlastnického práva k uvedeným pozemkům tím, že přejal limity rozhodnutí o vyhlášení ochranných pásem kolem komplexu Hradisko – Svatý Kopeček a znemožnil mu tak svobodně nakládat se svým majetkem. Krajský soud připustil, že územní plán může představovat zásadní omezení vlastnického práva, nesmí však přesáhnout míru, kterou je vlastník bez větších obtíží a bez významnějšího dotčení podstaty jeho vlastnického práva schopen snášet. Ze správního spisu ani z tvrzení navrhovatele se nepodává, že by se navrhovatel nemohl z důvodu pochybení ze strany odpůrce aktivně účastnit procesu přijímání územního plánu a vznášet námitky či připomínky. Ani jiné objektivní či subjektivní důvody pro neúčast navrhovatele v procesu přijímání krajský soud neshledal. Odpůrce v územním plánu zdůvodnil stanovení funkčního využití jednotlivých ploch. Nepodáním námitek proti věcné správnosti přijatého řešení nebo proti neproporčním důsledkům zásahu do svého vlastnického práva napadeným územním plánem se navrhovatel sám zbavil možnosti, aby jeho námitky byly náležitě odpůrcem vypořádány. Krajský soud přitom neshledal žádné závažné důvody, které by mu umožnily územní plán i přes pasivitu navrhovatele přezkoumat, jeho návrh na zrušení územního plánu ve stanoveném rozsahu proto shledal nedůvodným. Námitkami týkajícími se nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva navrhovatele, platnosti rozhodnutí o ochranném pásmu, zvýhodnění jiných lokalit či ochrany přírody a krajiny, se soud nezabýval, neboť směřují do posouzení proporcionality přijatého řešení.

[6] Nad rámec nutného odůvodnění krajský soud uvedl, že odpůrce vycházel z předchozí regulace a snažil se minimalizovat zásahy do vlastnického práva navrhovatele tím, že v předmětné ploše umožnil užívání a údržbu již existujících staveb. Odpůrce identifikoval a odůvodnil veřejný zájem na zvoleném řešení, územní plán odpovídá cílům územního plánování a Zásadám územního rozvoje Olomouckého kraje. Krajský soud neshledal ani namítaný rozpor v odůvodnění územního plánu, neboť územní plán jasně stanovuje podmínky užívání stávajících staveb a současně připouští výjimku v podobě zateplení pláště. Označení plochy X jako nezastavěného území je funkčním určením do budoucna, nezakládá povinnost stávající stavby odstranit. K námitce, že vlastníkům dotčených pozemků nebyla poskytnuta náhrada, krajský soud konstatoval, že ze zákonné úpravy tvorby územního plánu vyplývá, že náhrada se v tomto procesu neposkytuje.

II. Shrnutí obsahu kasačních stížností a vyjádření odpůrců

[7] Navrhovatel a osoba zúčastněná na řízení I) (dále jen „stěžovatel I“ a „stěžovatel II“, společně označováni jako „stěžovatelé“) podali proti výroku II. napadeného rozsudku samostatné kasační stížnosti z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Vzhledem k jejich obsáhlosti a obsahové podobnosti přikročil Nejvyšší správní soud pouze ke stručné a společné rekapitulaci hlavních stížních námitek. Vycházel při tom z principu, že strany znají spor, a není tedy nezbytné v narativní části rozsudku uvádět veškerou stížní argumentaci. To však neznamená, že by Nejvyšší správní soud nepřihlédl ke každé námitce.

[8] Stěžovatelé předně namítají nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, neboť řádně nevypořádal žádnou z uplatněných námitek, zejména námitky týkající se neplatnosti rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995 a 1971, která považují za rozhodnutí podkladová. Zdůrazňují, že krajský soud nemohl námitky vypořádat pouze konstatováním, že se proporcionalitou územního plánu nezabýval, neboť řada z nich (týkající se např. nepřiměřeného zásahu do vlastnického práva, platnosti rozhodnutí o ochranném pásmu, zvýhodnění jiných lokalit a ochrany přírody a krajiny) se vůbec proporcionality územního plánu netýkala. Podstata argumentace k neplatnosti rozhodnutí o ochranném pásmu spočívá v tom, že pro tvorbu územního plánu nebylo vůbec možné využít jedno ze zásadních podkladových rozhodnutí. Rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1971 nebylo řádně přijato a vyhlášeno, k rozhodnutí z roku 1995 se nedochoval originál. Pokud byla stižena vadou podkladová rozhodnutí, pak nemůže být v souladu s právními předpisy ani územní plán.

[9] Stěžovatelé nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že nebylo možné posuzovat proporcionalitu přijatého řešení z důvodu pasivity navrhovatele při přijímání územního plánu. Stěžovatel I argumentuje, že odpůrce se s totožnými námitkami (vztahujícími se především k neplatnosti rozhodnutí o ochranném pásmu) uplatněnými jinými osobami náležitě nevypořádal, jeho aktivita v procesu přijímání územního plánu by tak nemohla přijaté řešení nijak ovlivnit. Stěžovatel II namítá, že jeho nemovitost, ač dotčena ochranným pásmem, neleží v lokalitě, na kterou dopadá územní plán, k podávání námitek při pořizování územního plánu tedy nebyl legitimován. Stěžovatelé nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že osoby, které námitky uplatnily, hájily výlučně svá subjektivní práva. Posouzení otázky platnosti rozhodnutí o ochranném pásmu má primární dopad do

„*oblasti objektivních práv*“, neboť ovlivňuje právní sféru většího množství individuálně neurčených osob. Postup krajského soudu tak považují stěžovatelé za příliš formalistický. Rozhodnutí o ochranném pásmu měla velký dopad do práv stěžovatele I, neboť na jejich základě mu nebylo vydáno dodatečné povolení stavby.

[10] Stěžovatelé dále věcně zpochybňují proporcionalitu přijatého řešení. Pochybují, zda veřejný zájem na rekultivaci lokality a stanovení pevných hranic sídla ve vztahu k okolní krajině vycházející z rozhodnutí o ochranném pásmu, u kterého však nebylo postaveno najisto, že bylo vymezeno na základě platných rozhodnutí, může převážit nad ústavně zaručeným právem jednotlivce vlastnit majetek. Podle doktríny „*ovoce z otráveného stromu*“ a „*z bezpráví nemůže vzniknout právo*“ musí správní soudy shledat nezákonnost či nicotnost napadeného aktu, konstatují-li nezákonnost či nicotnost aktu, rozhodnutí či postupu, který napadenému rozhodnutí předcházel. Ochranné pásmo tvoří hlavní limit ovlivňující využití území, bez jeho existence by územní plán byl vydán ve zcela jiné podobě. Stěžovatelé rovněž upozorňují, že bez posouzení platnosti rozhodnutí o ochranném pásmu nelze rozhodnout o žalobě, čemuž nasvědčuje i to, že krajský soud řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje ze dne 12. 12. 2016, č. j. KUOK 117752/2016, přerušil do doby rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v nynějším řízení. Na podporu své argumentace o nezákonnosti rozhodnutí o ochranném pásmu stěžovatelé poukazují na odborné právní stanovisko JUDr. M. P., které tvořilo nedílnou součást návrhu podaného ke krajskému soudu, a namítají, že jej krajský soud neprovedl k důkazu (tak jako ostatní navržené důkazy) ani se s ním nevypořádal ve svém odůvodnění. Krajský soud se tak nevypořádal ani s navrženými důkazy, ani s uplatněnými žalobními námitkami a rozhodl ve značné časové prodlevě.

[11] K rozhodnutím o ochranném pásmu z let 1970 a 1971 stěžovatelé uvádějí, že podle § 5 odst. 1 zákona č. 22/1958 Sb., o kulturních památkách, v rozhodném znění, nebyl k jejich vyhlášení věcně příslušný okresní národní výbor, který je vyhlásil, ale výkonný orgán krajského národního výboru. Ochranná pásma tak nebyla řádně vyhlášena, nikdy tedy nevznikla a jedná se proto o paakty. V tomto ohledu stěžovatelé rozporují, že přijetím zákona č. 65/1990 Sb., o národních výborech, v rozhodném znění, byla provedena nepřímá novela zákona o kulturních památkách, v jejímž důsledku mělo údajně dojít k přenesení kompetence rozhodovat o vyhlášení ochranných pásem kolem nemovitých památek. Dále namítají, že ochranné pásmo vyhlášené přede dnem 1. 1. 1988 nelze považovat za ochranné pásmo podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, pokud nebylo vyhlášeno v souladu s dřívějšími předpisy (§ 42 odst. 2 věta třetí zákona o státní památkové péči). Rozhodnutí o vyhlášení ochranného pásma je dle stěžovatelů materiálně opatřením obecné povahy, které je možné podrobit soudnímu přezkumu. Stěžovatelé dále namítají, že vlastníci pozemků, jejichž vlastnická práva byla a jsou ochrannými pásmy omezena, nebyli účastníky řízení o vyhlášení ochranných pásem, což je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Současně došlo i k porušení vlastnického práva zakotveného v čl. 11 Listiny (a to navzdory § 5 odst. 2 zákona o kulturních památkách a § 4 odst. 1 a 2 vyhlášky Ministerstva školství a kultury č. 118/1959 Sb.). Omezení stavební činnosti stanovená v rozhodnutích o vyhlášení ochranných pásem, která navíc dávají příslušnému správnímu orgánu široké správní uvážení, jsou protiústavní. Vlastníkům dotčených pozemků navíc nebyla poskytnuta žádná náhrada. Předmětná rozhodnutí o vyhlášení ochranných pásem tak není možné aplikovat, nýbrž je třeba je zrušit, případně

předložit Ústavnímu soudu ke zrušení. Stěžovatelé dále namítají neplatnost, resp. nicotnost rozhodnutí z roku 1986, jímž došlo k rozšíření hranic ochranných pásem, a neexistenci originálu rozhodnutí z roku 1995, kterou dokládají odpovědí na žádost o poskytnutí informací Z. Pospíšila z roku 2014. K nedostatkům formálních náležitostí originálu usnesení stěžovatelé odkazují na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 10. 2016, sp. zn. 25 Cdo 1594/2016, a namítají, že stejné nároky je třeba klást i na správní rozhodnutí, která se dotýkají mnohem širšího okruhu osob. Stěžovatelé mají dále za to, že rozhodnutí o vyhlášení ochranného pásma je nezákonné, neboť v rozporu s § 5 odst. 1 zákona o kulturních památkách, chrání kromě kláštera Hradisko a poutního kostela Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku i alej vedoucí z Chvalkovic do Samotišek, která však kulturní památkou není. Stěžovatelé rovněž nesouhlasí s tím, že by obě kulturní památky byly touto alejí kompozičně propojeny. Dále namítají, že rozhodnutím z roku 1995 ochranná pásma nemohla být rozšířena, neboť k jejich vymezení nikdy nedošlo. Rovněž poukazují na to, že v návrhu se mluví o rozšíření ochranných pásem a v rozhodnutí samotném je ochranné pásmo nově vyhlášeno. Rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995 dále nemohlo vymezit jedno ochranné pásmo kolem dvou památek a nebylo řádně vyhlášeno vyhláškou ani publikováno. Ochranné pásmo má šest kilometrů čtverečních a dotýká se stovek až tisíců vlastníků nemovitostí, které se v tomto ochranném pásmu nacházejí, byly tak splněny podmínky pro oznámení rozhodnutí veřejnou vyhláškou podle § 42 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Stěžovatelé namítají, že rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995 bylo doručeno pouze navrhovateli – památkovému ústavu – a na vědomí zasláno dotčeným orgánům, nikoli však již vlastníkům dotčených nemovitostí. S rozhodnutím o ochranném pásmu se nemohou seznámit ani případní zájemci o koupi nemovitostí v ochranném pásmu, neboť není uvedeno v katastru nemovitostí ani ve sbírce právních předpisů statutárního města Olomouce. Došlo tak k porušení zásady legitimního očekávání, zásady veřejnosti práva, zásady materiální publicity a zásady intabulační, resp. evidenční. Další vadu rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995 spatřují stěžovatelé v tom, že návrh nebyl příslušný podat Památkový ústav v Olomouci.

[12] Závěrem stěžovatelé upozorňují na možnou trestní odpovědnost některých osob za trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s vidimací kopie rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995, neboť dokument byl ověřen, aniž by existoval jeho originál. A namítají, že krajský soud nevypořádal námitky osob zúčastněných na řízení a odpůrců a nerozhodl o eventuálním petitu návrhu na zrušení územního plánu.

[13] Odpůrce ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem uvádí, že podkladové akty nelze dle konstantní judikatury přezkoumat. Na posuzovanou věc lze analogicky aplikovat rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 330/2016, podle kterého řízení o určení právního vztahu nemůže sloužit jako procesní nástroj pro zpětný přezkum toho, zda zápis památky ve státních seznamech kulturních památek, který existoval ke dni 1. 1. 1988 a který jasně identifikuje zapsanou památku, proběhl v souladu s tehdy účinnými předpisy. Podkladové akty ochrany kulturních hodnot jsou pro pořizovatele územního plánu závazným podkladem. Obdobně též rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích sp. zn. 52 A 39/2013, ve kterém soud dospěl k závěru, že správní orgán v řízení o uložení pokuty za spáchání správního deliktu podle zákona č. 20/1987 Sb.,

o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, nemůže přezkoumávat, zda k zápisu do seznamu kulturních památek došlo po právu. Podkladové akty jsou ze zákona limitem využití území, územně analytickým podkladem, který je v souladu s § 25 stavebního zákona závazným podkladem pro územně plánovací dokumentaci. Podle části A řádku 8 přílohy č. 1 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, ve znění pozdějších předpisů, je jedním ze sledovaných jevů také nemovitá kulturní památka včetně jejího ochranného pásma. Pořizovatel územního plánu by proto naopak postupoval v rozporu s právními předpisy, pokud by uvedený územní limit do územního plánu nepromítl. Správní orgány nemají ze zákona dánu pravomoc k přezkumu podkladových aktů. Dokud není rozhodnutí o ochranném pásmu jiným vrchnostenským aktem zrušeno, nelze spekulovat nad tím, zda se má nebo nemá použít. Vyhlášení ochranného pásma je navíc věcí výkonu státní správy, do které odpůrce nemá možnost zasahovat. Informace o existenci nemovitých kulturních památek, památkových rezervací a jejich ochranných pásmech jsou do územně analytických podkladů a z nich poté do územních plánů přebírány z údajů o území poskytovaných dle § 32 odst. 2 písm. c) zákona o státní památkové péči Národním památkovým ústavem. Přesnost a aktuálnost údajů je poskytovatelem garantována formou pasportu údajů o území.

[14] Věcné námitky proti rozhodnutím o ochranném pásmu považuje odpůrce za nedůvodné. Ochranná pásma byla vyhlášena dne 20. 3. 1970 (ochranné pásmo bývalého premonstrátského kláštera Hradisko) a dne 18. 3. 1971 (ochranné pásmo poutního kostela Navštívení Panny Marie na Sv. Kopečku). Příslušnými k rozhodování o ochraně památek byly dle tehdejších právních předpisů okresní národní výbory, ochranná pásma byla tudíž vyhlášena věcně příslušným orgánem. Stejně jako v posuzovaném případě bylo při vyhlašování ochranných pásem postupováno v celém tehdejším Československu, zpochybňovat tento postup po 50 letech znamená zásadní narušení právní jistoty. K námitkám vztahujícím se k porušení procesních práv vlastníků dotčených nemovitostí při přijímání rozhodnutí o ochranných pásmech odpůrce namítá, že nelze nyní po 50 letech přezkoumávat ústavnost rozhodnutí a předcházejícího řízení vedeného podle tehdy platných předpisů. Po roce 1989 byla zvolena cesta právní kontinuity, což je třeba respektovat. Originály rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1970 a 1971 má k dispozici Magistrát města Olomouce, s ohledem na fyzický stav papírové podoby s nimi nelze manipulovat. Z tohoto důvodu odpůrce poskytl soudu dokumenty autorizovaně konvertované do elektronické podoby. Originál rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995 Magistrát města Olomouce v současné době nemá. Že se nedaří originál dohledat, nicméně neznamená, že rozhodnutí neexistuje. Existenci rozhodnutí dokládají kopie a jejich přílohy dostupné u různých správních orgánů. Neexistence originálu je zřejmě důsledkem povodní v roce 1997. K tomu viz obdobně rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 30. 3. 2015, č. j. 76 A 30/2013 – 48. Odpůrce dále nesouhlasí s tvrzením o nezákonném účelu rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995. Dne 3. 5. 1958 byla poutní alej mezi bývalým premonstrátským klášterem Hradisko a poutním chrámem Navštívení Panny Marie na Sv. Kopečku prohlášena kulturní památkou pod rejstříkovým číslem ÚSNKP 40162/8-1741, alej nicméně nepodléhá stejné úrovni ochrany jako kulturní památky, které spojuje. Odpůrce rovněž upozorňuje na jejich historickou a urbanistickou provázanost. Rozhodnutím o ochranném pásmu z roku 1995 nedošlo k rozšíření ochranných pásem, nýbrž ke vzniku nového ochranného pásma, který se

s původními ochrannými pásmy z let 1970 a 1971 do značné míry překrývá. Okresní úřad v Olomouci postupoval při vyhlášení a publikaci rozhodnutí z roku 1995 zcela v souladu s tehdejší právní úpravou a na základě návrhu oprávněného navrhovatele. Existence ochranného pásma je zapsána v katastru nemovitostí, všichni vlastníci i potenciální zájemci se s jeho existencí mohou seznámit.

[15] Ke kontextu případu odpůrce připomíná, že stěžovatel I postavil svou chatu bez potřebného povolení, v rozsahu, který není v daném území povolen, a ignoroval všechny povinnosti, kterému z vlastnictví a stavby chaty vyplývaly. Ve snaze zlegalizovat svou stavbu jde až tak daleko, že se domáhá zrušení z pohledu veřejného zájmu nanejvýš potřebné ochrany kulturních památek a území okolo nich. Celospolečenský zájem na zachování ochranných pásem zcela zásadně převyšuje soukromý, protiprávně založený zájem stěžovatele I.

[16] Odpůrce dále poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu (viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ao 2/2010), podle které pasivita navrhovatele při pořizování územního plánu je až na zcela výjimečné případy důvodem pro znemožnění přezkumu územního plánu soudem. Napadené opatření obecné povahy lze zrušit pouze v případě, že závažné důvody převáží nad právní jistotou osob jednajících s důvěrou v přijaté změny. Správní soudnictví je založeno na ochraně veřejných subjektivních práv, nelze proto tvrdit, že je nerozhodné, kdo konkrétně námitku či připomínku podal a kdo nikoli. Nejde o přístup nepřijatelně formalistický, neboť procesní pasivitou stěžovatel upírá sám sobě možnost svá subjektivní práva hájit. Soudy nemohou nahrazovat úvahu správního orgánu.

[17] Odpůrce se závěrem vypořádává s ostatními dílčími argumenty stěžovatelů. Slovní spojení „přijaté řešení“ je zcela zřejmě řešení základní koncepce rozvoje území. K nevypořádání všech námitek navrhovatele, odpůrců a osob zúčastněných na řízení odpůrce konstatuje, že soud není povinen zabývat se každou dílčí námitkou. Vzhledem k tomu, že byl znemožněn samotný věcný přezkum návrhu, nemusel se soud zabývat ani navazujícími námitkami. Dále upozorňuje, že stěžovateli odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 9 A 211/2013 byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 330/2016.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud se kasačními stížnostmi zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelé jsou osobami oprávněnými k podání kasačních stížností, neboť stěžovatel I byl účastníkem řízení a stěžovatel II osobou zúčastněnou na řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnosti byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem.

[19] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasačních stížností a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Před posouzením věci samé Nejvyšší správní soud konstatuje, že mu bylo dne 20. 2. 2018 doručeno podání, kterým stěžovatel I namítl podjatost soudce JUDr. Filipa Dienstbiera s odůvodněním, že zřejmě pochází z Olomouce, vyučuje na tamější univerzitě, má v Olomouci příbuzné a možná i majetek, návrh na zrušení územního plánu se ho tedy dotýká v takovém rozsahu, že by mohl založit jeho podjatost. Z dikce § 8 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že účastník řízení může namítat podjatost pouze u toho soudce, který je povolán v jeho věci rozhodnout. Soudnictví je totiž vždy pojmově spjato s rozhodováním konkrétních případů a nemá povahu akademického řešení obecných právních otázek, které nemají význam pro účastníky řízení, a proto i uvedený základní funkční princip nestrannosti je nutno vztahovat pouze ke konkrétní rozhodované věci (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, č. j. Nao 250/2016 – 46). Soudce JUDr. Filip Dienstbier by v posuzované věci dle rozvrhu práce rozhodoval pouze v případě dlouhodobé nepřítomnosti některého ze soudců druhého senátu. Vzhledem k tomu, že se tak nestalo a soudce JUDr. Filip Dienstbier se na rozhodování posuzované věci nijak nepodílel, nepostupoval soud dle § 8 odst. 5 s. ř. s. a věc nepředložil prostřednictvím předsedy soudu k rozhodnutí senátu v jiném složení.

[21] Otázka vlivu pasivity navrhovatele během pořizování územního plánu na soudní řízení o návrhu na jeho zrušení byla již opakovaně řešena Nejvyšším správním soudem. Již v rozsudku ze dne 18. 11. 2009, č. j. 9 Ao 2/2009 – 54, Nejvyšší správní soud uvedl, že námitkou omezení vlastnických práv spočívající v určení jiného funkčního využití pozemku se soud může zabývat pouze tehdy, vyslovil-li účastník v procesu přijímání své námitky. Otázkou pasivity navrhovatele se následně zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu a dospěl k závěru, že pasivita v průběhu pořizování opatření obecné povahy (procesně) sice navrhovatelům nebrání podat návrh na jeho zrušení, tj. nemůže být důvodem nepřípustnosti návrhu, má však v zásadě rozhodující vliv na (věcný) výsledek řízení o návrhu, a to právě takový, že jejich návrh musí být zamítnut, je-li napadána toliko proporcionalita opatření (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 1 Ao 2/2010 - 116, publ. pod č. 2215/2011 Sb. NSS).

[22] V návaznosti na judikát rozšířeného senátu pak Nejvyšší správní soud zastává ustálený právní názor, že „[p]*rocesní pasivita stěžovatelů v řízení o změně územního plánu tak nesla s sebou dopad i do možného rozsahu přezkumu obsahu vydané změny územního plánu krajským soudem, a to z hlediska proporcionality veřejného zájmu na nové úpravě území a zásahu do vlastnictví navrhovatelů. Pokud tuto úvahu předtím z důvodu pasivity stěžovatelů v této fázi nebyl povinen konkrétně provést odpůrce v rozhodnutí o námitkách, nemohl ji přezkoumat, ani provést soud. Pro úspěšnost návrhu má procesní pasivita (byť v daném případě jen v rozhodné fázi, v samotném řízení o územním plánu) nesporný dopad, pokud nevyplývala z objektivních okolností, nebo pokud nezákonnost, na níž návrh soudu poukazuje, je zásadního rázu a má dopad na veřejné zájmy*“ (rozsudky ze dne 7. 10. 2011, č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, ze dne 13. 5. 2014, č. j. 6 Aos 3/2013 - 29, ze dne 25. 11. 2015, č. j. 6 As 176/2015 – 31, a ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 As 39/2016 - 66). Opačný přístup by byl rozporný s ústavní zásadou dělby moci, s právem na samosprávu a s ochranou právní jistoty dalších účastníků, kteří svá práva aktivně prosazovali již v průběhu přípravy územně plánovací dokumentace a nyní tuto územně plánovací dokumentaci respektují (již zmiňovaný rozsudek č. j. 6 Ao 5/2011 - 43 a rozsudek ze dne 26. 10. 2016, č. j. 10 As 183/2016 - 35). S uvedenými závěry se ztotožnil i Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 9. 12. 2013, sp.

zn. I. ÚS 1472/12, posvětil názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v již zmiňovaném rozsudku č. j. 6 Ao 5/2011 - 43, podle něhož nebude v případě pasivity navrhovatele v zásadě možné se věcně zabývat námitkami brojícími proti proporcionalitě obsahu opatření obecné povahy do práv navrhovatele.

[23] Krajský soud tak zcela správně uzavřel, že vzhledem k tomu, že stěžovatel I namítal nepřiměřenost zásahu napadené části územního plánu do jeho vlastnického práva teprve v řízení před soudem, nemohl se jeho námitkami s ohledem na výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu zabývat. Osoby zúčastněné na řízení mohou v řízení před správním soudem uplatňovat námitky pouze v rozsahu vymezeném podaným návrhem na zahájení řízení. Vzhledem k tomu, že se krajský soud nemohl zabývat námitkami stěžovatele I, nemohl se zabývat ani námitkami osob zúčastněných na řízení. Nadto je třeba poznamenat, že stěžovatel I nebyl v kasační stížnosti oprávněn namítat nevypořádání námitek osob zúčastněných na řízení či dokonce tvrzení odpůrce, nýbrž pouze případné nevypořádání námitek svých. Napadený rozsudek tak není ani nepřezkoumatelný, ani nezákonný. S ohledem na to, že se krajský soud námitkami stěžovatele I pro jeho pasivitu při pořizování územního plánu nemohl blíže zabývat, není vadou, že se explicitně nezabýval ani eventuálním petitem na zrušení části územního plánu a návrh zamítl jako celek. Námitky týkající se trestní odpovědnosti oprávněných osob nespadají do působnosti správního soudnictví.

[24] Námitky stěžovatele I, že nezáleží na tom, zda byl při pořizování územního plánu pasivní, neboť obdobné námitky byly vzneseny jinými osobami, jsou jednak v rozporu s výše uvedenou judikaturou, jednak zcela opomíjejí podstatu soudního řízení správního, které slouží výhradně k ochraně vlastních veřejných subjektivních práv jednotlivců, nikoli k obecné kontrole zákonnosti činnosti veřejné správy. Jak již několikrát konstatoval Nejvyšší správní soud i ve vztahu k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, návrh na zrušení opatření obecné povahy zákonodárce nekoncipoval jako *actio popularis*, nýbrž jako nástroj k ochraně subjektivních práv (viz např. již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 2/2010 - 116). Nadto je ze správního spisu patrné, že odpůrce všechny uplatněné námitky řádně zvážil a řadě z nich, týkajících se lokality poblíž pozemků stěžovatele I, vyhověl (srov. např. námitka 131a na str. L33). Paušální a hypotetické tvrzení stěžovatele I, že by jeho případná aktivita při pořizování územního plánu neměla na výslednou podobu územního plánu žádný vliv, je tak zcela nepřípadné. Ze správního spisu je naopak patrné, že jak odpůrce, tak i zpracovatel územního plánu se vážení jednotlivých zájmů v území důkladně věnovali.

[25] Stěžovatelé dále nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že se nemohl zabývat ani námitkami týkajícími se nezákonnosti, resp. nicotnosti rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1970, 1971 a 1995, které stěžovatelé považují za podkladová rozhodnutí územního plánu. Stěžejní pro posouzení této námitky je určení povahy napadených správních aktů.

[26] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že rozhodnutím Okresního výboru v Olomouci, odbor kultury podle § 5 zákona o kulturních památkách, v rozhodném znění, bylo dne 20. 3. 1970 (zn. kult. 134-24e/4707770 Bí) vyhlášeno ochranné pásmo kolem bývalého kláštera Hradisko v Olomouci a dne 18. 3. 1971 [zn. kult. 348/1971- Bí (154-24-e)] ochranné pásmo kolem areálu poutního kostela Navštívení Panny Marie na Svatém

Kopečku. Rozhodnutím Okresního výboru v Olomouci, odbor kultury, ze dne 28. 7. 1986, zn. kult. 1028/86/Ha/Tsp, byly upraveny hranice ochranného pásma kolem bývalého kláštera Hradisko. Na základě žádosti Památkového ústavu v Olomouci o rozšíření ochranných pásem pak bylo podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči rozhodnutím Okresního úřadu Olomouc, referát kultury, ze dne 21. 9. 1995, zn. Kult. 2973/95/G, nově vyhlášeno jedno ochranné pásmo zahrnující obě nemovité kulturní památky, areál bývalého kláštera Hradisko a poutní kostel Navštívení Panny Marie na Svatém Kopečku. V odůvodnění bylo uvedeno, že obě stavby tvoří významné dominantní prvky v krajině, které jsou kompozičně propojeny nejenom vzájemnými pohledy, nýbrž též hlavní přístupovou cestou lemovanou alejí.

[27] Ochranné pásmo je podle doktríny území vymezené v okolí určitého objektu s cílem chránit tento objekt před nepříznivými vlivy z okolí nebo s cílem chránit okolí před nepříznivými vlivy, které mají původ v daném objektu. Objektem může být jednotlivá stavba nebo jednotlivý pozemek, ale také soubor staveb a pozemků anebo dokonce určité území jako celek. Ochranné pásmo lze vymezit zákonem, popřípadě prováděcím právním předpisem, přičemž vznik ochranného pásma může nastat buď přímo účinností právního předpisu, anebo je *ex lege* důsledkem dodatečně nastalé skutečnosti, opatřením obecné povahy nebo správním aktem, jímž může být specifický institut nebo územní rozhodnutí podle stavebního zákona nebo zvláštního zákona (HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 334).

[28] V posuzovaném případě se vznik ochranného pásma řídí úpravou v zákoně o státní památkové péči (rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995), dříve v zákoně o kulturních památkách (rozhodnutí o ochranných pásmech z roku 1970 a 1971).

[29] Podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči „[v]*yžaduje-li to ochrana nemovité kulturní památky nebo jejího prostředí, vydá obecní úřad obce s rozšířenou působností po vyjádření odborné organizace státní památkové péče územní rozhodnutí o ochranném pásmu a určí, u kterých nemovitostí v ochranném pásmu, nejsou-li kulturní památkou, nebo u jakých druhů prací na nich, včetně úpravy dřevin, je vyloučena povinnost vyžádat si předem závazné stanovisko podle § 14 odst. 2; tato povinnost je vyloučena vždy, jde-li o stavbu, změnu stavby, udržovací práce, umístění nebo odstranění zařízení, jejichž provedením se nezasahuje žádným způsobem do vnějšího vzhledu této nemovitosti. Obecní úřad obce s rozšířenou působností může v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo učinit jiná vhodná opatření na základě závazného stanoviska dotčeného orgánu*“. Podle § 17 odst. 4 zákona o státní památkové péči, „[v]*znikne-li vlastníku nebo uživateli pozemku, který není ve státním majetku, majetková újma v důsledku opatření podle odstavců 1, 2 a 3, přísluší mu přiměřená náhrada, kterou poskytuje obec s rozšířenou působností*.“ Podle § 17 odst. 6 zákona o státní památkové péči „[o]*becní úřad obce s rozšířenou působností může po vyjádření odborné organizace státní památkové péče pravomocné rozhodnutí vydané podle odstavce 1 nebo 3 změnit, pokud se změnil účel, pro který bylo ochranné pásmo vymezeno, a může je i zrušit, pokud zanikl předmět ochrany*“.

[30] Podle § 5 zákona o kulturních památkách „[v]*yžaduje-li to ochrana nemovité památky, určí pro ni výkonný orgán krajského národního výboru, případně Národního výboru města Brna, Národního výboru města Ostravy nebo Národního výboru města Plzně, v dohodě s*

dotčenými úřady a orgány ochranné pásmo a stanoví podmínky, jichž nutno dbát při pořizování územních plánů a ostatních projektů; může při tom v ochranném pásmu omezit nebo zakázat určitou činnost nebo nařídit odstranění nebo úpravu stavby nebo jiného zařízení, úpravu prostoru, popřípadě i úpravu pozemků, nebo učinit jiná vhodná opatření“ (odst. 1). „*Vlastník (uživatel) pozemku, na němž bylo zřízeno ochranné pásmo, je povinen se podrobit omezením stanoveným podmínkami ochrany. Vznikne-li tím vlastníku (uživateli) pozemku, který není ve státním socialistickém vlastnictví, majetková újma nikoli nepatrná, přísluší mu náhrada. Nedojde-li k dohodě, rozhodne o náhradě a její výši výkonný orgán okresního národního výboru.*“ (odst. 2).

[31] Z uvedeného je patrné, že v případě ochranných pásem kolem nemovitých kulturních památek se jedná o třetí z výše uvedených způsobů vzniku ochranných pásem, a to formou individuálního správního aktu. Ustanovení § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči výslovně stanoví, že se jedná o územní rozhodnutí. Předchozí právní úprava sice formu správního aktu nezakotvila výslovně, z dikce a systematiky zákona (jakož i s ohledem na právní úroveň zákonné úpravy výkonu veřejné správy v 50. letech minulého století v Československu) lze nicméně dovodit, že se rovněž jednalo o vznik ochranného pásma formou individuálního správního aktu. Ačkoli je nutné připustit, že charakteru ochranného pásma vzhledem k neurčitému okruhu adresátů, které zavazuje, nejlépe odpovídá forma opatření obecné povahy, zákonodárce v případě ochranných pásem kolem nemovitých kulturních památek výslovně zvolil formu individuálního správního aktu, konkrétně územního rozhodnutí. Vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu předchází správní řízení s vymezenými účastníky řízení a po uplynutí lhůty k podání opravných prostředků (či po rozhodnutí o nich) nabývá toto rozhodnutí právní moci.
[32] Podstatou ochranného pásma kolem nemovité kulturní památky je stanovit formou územního rozhodnutí ve veřejném zájmu režim, který omezuje nepříznivý vliv okolí, zejména nevhodné stavební zásahy, na kulturní památku. Územní rozhodnutí o ochranném pásmu by mělo být s ohledem na systematiku stavebního zákona v souladu s územně plánovací dokumentací. Vzhledem k jeho mimořádnému významu lze nicméně připustit, že v odůvodněných případech je žádoucí vydat rozhodnutí o ochranném pásmu podle tohoto ustanovení i v situacích, kdy by se dostalo do rozporu se schválenou územně plánovací dokumentací, ovšem za podmínky, že se vyskytly nové skutečnosti, které v době jejího projednávání nebyly známy (VARHANÍK, J., MALÝ, S. *Zákon o státní památkové péči. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, § 17, právní informační systém ASPI).

[33] Ochranné pásmo nemovité kulturní památky je zároveň zásadním limitem využití území a tvoří součást územně analytických podkladů při pořizování územně plánovací dokumentace (§ 25 stavebního zákona). Podle § 26 stavebního zákona „[ú]*zemně analytické podklady obsahují zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území (dále jen ‚limity využití území‘), záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územně plánovací dokumentaci (dále jen ‚rozbor udržitelného rozvoje území‘)*“. Podrobnosti o obsahu a podkladech územního plánu dále stanoví vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech a územně plánovací dokumentaci, ve znění pozdějších předpisů, zejména § 11 a § 4. Podle rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 1 Ao 7/2011 – 526, obsahují územně analytické podklady zjištění a vyhodnocení stavu a vývoje území, jeho hodnot, omezení změn v území z důvodu ochrany veřejných zájmů, vyplývajících z právních předpisů nebo stanovených na základě zvláštních právních předpisů nebo vyplývajících z vlastností území, záměrů na provedení změn v území, zjišťování a vyhodnocování udržitelného rozvoje území a určení problémů k řešení v územněplánovací dokumentaci. Územně analytické podklady tedy slouží k rozboru a popisu situace v území, nikoliv k navrhování opatření ve vztahu k nadlimitní zátěži v území.

[34] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu musí koncept územního plánu respektovat vydaná pravomocná územní rozhodnutí a stavební povolení, která jsou jakožto limity využití území součástí územně analytických podkladů. Platnost územních rozhodnutí, případně stavebních povolení je omezena toliko dobou, na kterou byla vydána, a nemůže být proto narušena jejich nezařazením do územního plánu. Není tedy možné, aby se obec prostřednictvím vydání územního plánu snažila „odstranit“ účinky již dříve pravomocných územních rozhodnutí (rozsudky ze dne 12. 9. 2012, č. j. 1 As 107/2012 – 139, a ze dne 26. 4. 2017, č. j. 2 As 291/2016 – 40). Stavební zákon obsahuje relativně samostatnou úpravu několika druhů řízení, která na sebe mohou v procesu realizace výstavby navazovat, a to z chronologického hlediska i míry obecnosti od činnosti plánovací, přes problematiku umisťování již konkrétních staveb v územním řízení po stanovení podmínek jejich realizace ve stavebním řízení. Bylo by v rozporu s požadavkem právní jistoty, pokud by byl účastník správního řízení oprávněn v řízení brojit proti závěrům, které vyplynuly z řízení jiného, a fakticky tak derogovat předchozí pravomocné správní rozhodnutí (rozsudek ze dne 17. 2. 2012, č. j. 8 As 54/2011 – 344).

[35] Krajskému soudu je proto třeba přisvědčit, že ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci dodatečného povolení stavby, ani v řízení o přezkumu územního plánu se již soud nemůže zabývat zákonností pravomocných územních rozhodnutí o vymezení ochranného pásma. Vzhledem k tomu, že vymezení ochranného pásma spočívá ve vydání individuálního správního rozhodnutí, podle právní úpravy účinné od roku 1992 jej lze napadnout správní žalobou, ovšem v zákonné lhůtě (k přezkumu územního rozhodnutí o vymezení ochranného pásma kolem nemovitých kulturních památek srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2015, č. j. 9 As 210/2014 – 26, či ze dne 18. 4. 2018, č. j. 10 As 380/2017 – 46). V rozporu s tvrzením stěžovatelů se nejedná o podkladová rozhodnutí, která nejsou samostatně soudně přezkoumatelná. Územní rozhodnutí o ochranném pásmu je samo o sobě způsobilé zasáhnout s konečnou platností do práv jednotlivce. Nejedná se tak o subsumovaný správní akt, na který by navazovalo rozhodnutí ve věci samé tak, jako je tomu například ve věci rozhodnutí o výjimce z obecných technických požadavků na výstavbu či závazných stanovisek podle § 149 správního řádu (srov. *a contrario* rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011 – 66, publ. pod č. 2908/2013 Sb. NSS). S ohledem na výše uvedené bylo třeba návrh na zrušení rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1995 napadnout správní žalobou dle § 247 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v tehdy účinném znění, a to ve lhůtě dvou měsíců (§ 250 občanského soudního řádu). Návrh byl proto podán dávno po uplynutí zákonné lhůty, a musel být odmítnut pro opožděnost [§ 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Co se týče rozhodnutí o ochranném pásmu z let 1970 a 1971, Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že je nebylo možné soudně přezkoumat z důvodu

neexistence správního soudnictví v Československu mezi lety 1952 a 1992. Jak však již v roce 1994 uzavřel Vrchní soud v Praze, „[n]*abylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci před datem 1. 1. 1992 a nešlo-li o rozhodnutí přezkoumatelné soudem podle předpisů platných k tomuto datu, je jeho přezkum podle části páté o. s. ř. vyloučen*“ (usnesení ze dne 8. 7. 1994, č. j. 7 A 28/93 – 12). Návrh na zrušení rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1971 je proto třeba odmítnout pro nepřípustnost [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[36] Nejvyšší správní soud do jisté míry rozumí rozčarování stěžovatelů, že se již, z důvodu zákonné konstrukce vymezení ochranných pásem kolem nemovitých památek formou územního rozhodnutí, nemají jak domoci přehodnocení vymezení ochranného pásma zasahujícího i pozemky v jejich vlastnictví (jedinou možnou cestou zdá se být podnět krajskému úřadu k podání návrhu na změnu ochranného pásma). Omezení jejich práv však neshledává nepřiměřeným, a to z následujících důvodů. Především je třeba zdůraznit, že je zde dán nepopiratelný veřejný zájem na zachování dvou významných kulturních památek a jejich okolí. Omezení vlastnických práv v tomto případě navíc nedosahuje míry vyvlastnění, neboť dokončené stavby, které nejsou v souladu s podmínkami využití plochy, není nutné odstranit, naopak je přípustné je nadále udržovat stavebními úpravami, při kterých zůstane nicméně zachováno vnější půdorysné i výškové ohraničení stavby. Existence ochranného pásma je navíc zřejmá z katastru nemovitostí, údaj o ochranném pásmu je součástí katastrálního operátu [viz § 5 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 5 odst. 1 a § 10 odst. 1 písm. h) vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů]. Konkrétní podmínky vyplývající z ochranného pásma jakožto limitu využití území byly řádně projednány během pořizování územního plánu, jehož se řada vlastníků pozemků aktivně účastnila, a dosáhla tak částečné úpravy podmínek využití pozemku v souladu s cílem dosažení přiměřené rovnováhy mezi veřejným zájmem na ochranu okolí nemovité kulturní památky a vlastnickými právy jednotlivců. Stěžovatel I byl však během pořizování územního plánu zcela pasivní, a přestože mu podmínky využití pozemku vyplývající z územního plánu musely být známy, nerespektoval je a na svém pozemku odstranil dosavadní rekreační objekt, aby místo něj postavil zcela novou stavbu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 2015, č. j. 4 As 106/2015 – 55).

[37] Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za nutné účastníky řízení upozornit na to, že délka učiněných podání nemusí vždy odrážet kvalitu přednesené argumentace. Jsou-li na desítkách stran stále opakovány stejné argumenty, nevede takový postup k větší přesvědčivosti podání, spíše naopak. Nejvyšší správní soud nemůže opomenout, že ačkoli stěžovatelé snesli mnoho dílčích argumentů proti rozhodnutím o ochranném pásmu, s formou napadených aktů a s procesními nástroji soudu k jejich případnému zrušení se vypořádali zcela povrchním tvrzením, že se materiálně jedná o opatření obecné povahy. Vzhledem k tomu, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, obsah, rozsah a kvalita žaloby či kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního posouzení (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 6 As 125/2013 – 50, či ze dne 5. 8. 2015, č. j. 2 As 237/2014 - 40).

IV. Závěr a náklady řízení

[38] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnosti nejsou důvodné, proto je dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[39] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé neměli ve věci úspěch, a proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Náklady právního zastoupení, které vznikly odpůrci, nelze považovat za účelně vynaložené. Odpůrce disponuje na jemu svěřeném úseku státní správy odborným aparátem, jehož pomocí musí být schopen dostatečně hájit svá rozhodnutí před správními soudy (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS). Proto Nejvyšší správní soud nepřiznal odpůrci náhradu nákladů řízení.

[40] Vzhledem k tomu, že návrhy na zrušení rozhodnutí Okresního úřadu v Olomouci ze dne 21. 9. 1995, sp. zn. Kult. 2973/95/G, a rozhodnutí Okresního národního výboru v Olomouci ze dne 18. 3. 1971, sp. zn. kult. 348/1971 – Bí (154-24-e), byly odmítnuty, vrací se zaplacené soudní poplatky podle § 10 odst. 3 *in fine* a 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že návrhy měly být odmítnuty již v řízení před krajským soudem, a nepovažuje tedy za rozhodné, že v tomto řízení bylo o nich ke kasační stížnosti stěžovatelů jednáno (srov. přiměřeně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Afs 3/2015 – 29). Uvedená částka bude v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku na bankovní účet, z něhož stěžovatel I soudní poplatek zaplatil.

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

V Brně dne 25. října 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu