**Judikatura a památková péče**

Obsah:

[1. Neúspěšné dovolání se zásady in dubio pro reo v přestupkovém řízení 1](#_Toc180594429)

[2. Změna územního plánu - ochrana vesnického charakteru zástavby a kulturní památky špýcharu 3](#_Toc180594430)

[3. Legálnost regulace fotovoltaiky územním plánem s prvky regulačního plánu – Nejvyšší správní soud 5](#_Toc180594431)

[4. Legálnost regulace fotovoltaiky územním plánem s prvky regulačního plánu – Krajský soud v Praze 7](#_Toc180594432)

[5. Kontinuita názoru dotčeného orgánu a přezkoumatelnost odchýlení se od něj 9](#_Toc180594433)

[6. Dodatečné povolení stavby – přísnost měřítek 10](#_Toc180594434)

[7. Ochranné pásmo a limity památkové péče v něm 11](#_Toc180594435)

[8. Nezastavěný prostor jako kvalita hodná památkové ochrany 11](#_Toc180594436)

1. Neúspěšné dovolání se zásady in dubio pro reo v přestupkovém řízení

**Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 90/2023 – 44 ze dne 4. 10. 2023 (D382)[[1]](#footnote-1)**

**vybrané části judikátu:**

Správní orgány vyšly při posouzení vlivu provedených prací na stavbu a její památkovou hodnotu z vyjádření NPÚ z 27. 10. 2021. V něm NPÚ popsal provedené práce a označil je za zásahy, které mají dopad na vizuální podobu objektu, jelikož změnou barevnosti došlo k nežádoucím úpravám vzhledu konstrukce. Zároveň však byl použit naprosto nevhodný a nekompatibilní materiál v podobě silikonové hloubkové penetrace a barev. Jedná se o materiál, který mění paropropustnost stavby a může způsobit degradaci hmoty omítek a kamene. Svévolné povrchové úpravy konstrukcí bez předchozího barevného průzkumu a souhlasu pracovníků památkové péče nejsou podle NPÚ možné a poškození památky je v tomto případě jednoznačné. Magistrát tyto úvahy ještě mírně rozvedl, zejména s ohledem na historickou hodnotu dotčené části památkové rezervace a pravidla pro umisťování reklamních nosičů (…), a shrnul, že provedené úpravy poškozují nejenom vzhled, autenticitu, památkovou a estetickou hodnotu samotné kulturní památky, ale i prostředí Pražské památkové rezervace (…).

Správní orgány byly oprávněny posoudit tyto odborné otázky potřebné pro toto řízení samy, a navíc se opřely o odborné vyjádření odborné organizace státní památkové péče. Žalobce samozřejmě může s jejich závěry po věcné stránce polemizovat nebo upozorňovat na jejich nedostatky, to však neučinil. V žalobě se omezil na námitku, že správní orgány byly povinny obstarat si další odborný podklad, např. znalecký posudek. S tím se však soud neztotožnil.

… správní orgán je povinen postavit nad vší rozumnou pochybnost na jisto, že se deliktního jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen. Existuje-li rozumná pochybnost, tj. existuje-li ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout (in dubio pro reo). ... Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, postačí, aby o otázce, kdo se deliktního jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost; nemusí se tedy vyviňovat, tj. prokázat, že se deliktního jednání nedopustil.

Soud přisvědčuje žalobci v tom, že sdělení člena výboru SVJ, M. S., učiněné při obhlídce nemovitosti 6. 10. 2022, podle nějž provedl úpravy bez vědomí SVJ žalobce, nemá žádnou důkazní váhu. Není z něj totiž ani náznakem zřejmé, na čem M. S. toto přesvědčení zakládá: například zda při tom žalobce či některého z jeho zaměstnanců viděl, nebo se to doslechl od třetí osoby, svědčí jiné indicie (a jaké), nebo jde jen o jeho domněnku. … V ostatních ohledech však soud souhlasí se žalovaným.

… žalobce měl jako jediný z provedených úprav prospěch. Žalobce svůj opačný názor opírá o argument, že užitek z opravy nemovitosti a jejího zhodnocení má především její vlastník, a nikoli nájemce. Takový předpoklad by byl vskutku obecně platný v případě nákladných oprav, které by měly za následek zhodnocení nemovitosti. O ty však v posuzované věci ani zdaleka nešlo: nepovolené úpravy spočívaly v nátěru dvou kamenných portálů, soklu a vnitřních stran dveřnic žalobcovy provozovny. Nákladnost těchto úprav ani jejich vliv na nemovitost nelze v žádném přirovnávat k „opravám“ nebo dokonce „rekonstrukci“ památky, jak činí žalobce. Správní orgány vyložily, že jejich důsledkem bylo poškození památky, a z pohledu jejího vlastníka (potažmo správce) tedy snížení její hodnoty, a to bez jakékoli protihodnoty. Naproti tomu z žalobcova pohledu bylo bezprostředním důsledkem úprav zviditelnění provozovny a upoutání pozornosti k ní, a tedy lepší propagace provozovny a potenciálně vyšší zisk (…). Všechny úpravy totiž úzce souvisely právě s jeho provozovnou a byly provedeny jak u vstupu do provozovny, tak u výkladce provozovny.

Žalobce v žalobě poukázal na to, že v době, kdy mělo k úpravám fasády dojít, vedl s vlastnicí nemovitosti soudní spor ohledně toho, zda nájemní vztah trvá (…), a neměl tedy zájem do nemovitosti jakkoli investovat (…). Tuto argumentaci vznesl žalobce až v řízení před soudem, a správní orgány ji tak pochopitelně nemohly ve svých rozhodnutích zohlednit. Ze zásad ovládajících správní trestání nicméně vyplývá, že žalobní tvrzení či důkazní návrhy krajský soud nemůže odmítnout jako opožděné nebo účelové jen proto, že je obviněný z přestupku neuplatnil v řízení před správními orgány, ač tak učinit mohl.

Žalobce sám uvádí, že měl dotčenou jednotku pronajatu již 30 let, a jeho vztah k ní tak nebyl natolik dočasný, jak se naznačuje v žalobě. … Také je zjevné, že i poslední prodloužení smlouvy považoval žalobce za platné (…). S přihlédnutím k tomu si lze snadno představit, že svou pozici ve sporu s MČ vnímal jako natolik silnou, že jej od úprav vchodu do provozovny neodradil. Konec konců je zjevné, že nešlo o žádné nákladné úpravy (natožpak opravu či rekonstrukci), ale o levný nátěr, a tak mohl žalobce s vidinou třeba několikaletého soudního sporu očekávat jejich poměrně brzkou návratnost, resp. mohl si dovolit riskovat pozdější ztrátu těchto prostředků. Tuto žalobcovu obranu ostatně nejlépe rozbíjí právě přestupek popsaný pod písmenem b) v bodě 1 tohoto rozsudku, jehož spáchání žalobce nepopírá. Právě z něj je zřejmé, že uvedený soudní spor žalobci v nových investicích do jeho provozovny a její propagace nebránil.

Za stěžejní považuje soud fotodokumentaci NPÚ pořízenou 9. 9. 2021, na níž je zachycen samotný výkon prací dvěma řemeslníky, a to včetně detailu nádob s aplikovanou barvou, která odpovídá zjištění správních orgánů. … provozovna má otevřené dveře, zaměstnanci obchodu jsou uvnitř, řemeslníci provádějí nátěr, schody do provozovny jsou překryté krycím obalem – průchod do provozovny je tedy ztížen, podnikatelská činnost obviněného je tím narušena, omezena a ztížena, což by bez jeho vědomí a souhlasu nešlo. Řemeslníkům, kteří práci vykonávají, musela být ze strany obchodu poskytnuta alespoň minimální součinnost.“ … „Nelze si představit, že by práce, ke kterým byla nutně potřeba jistá součinnost a které provoz obchodu v dané době omezovaly, probíhaly bez vědomí a souhlasu provozovatele. Tuto možnost je jako nereálnou nutno vyloučit.“ Toto hodnocení je podle názoru soudu přiléhavé, logické a plně se s ním ztotožňuje. … Naproti tomu žalobcovo vyjádření z 8. 9. 2022, podle nějž byl nátěr proveden neznámou osobou v době dlouhodobého uzavření provozovny, není podložen vůbec ničím a úplně nekoresponduje ani s jeho výpovědí při jednání 23. 11. 2022, podle níž neví, kdy k úpravám došlo, a odporuje též zmíněné fotodokumentaci.

Oba typy úprav byly zjevně součástí celkové proměny vchodu do provozovny, přičemž žalobce v žalobě nezpochybňuje, že ty pozdější provedl právě on. To činí jeho verzi událostí, podle níž prvotní úpravy provedl bez zjevné motivace neznámý dobroděj, ještě méně věrohodnou. Žalovaný navíc upozornil na to, že žalobce tato reklamní zařízení před ohlášenou obhlídkou provozovny (6. 10. 2022) odstranil, ale již 3. 12. 2022 se na dveřnicích v rozporu se zákonem opět objevila (…). Tato epizoda dobře ilustruje žalobcův přístup k památkové ochraně dotčené nemovitosti i k dodržování právních předpisů, a opět posiluje správnost závěrů žalovaného.

Skutkový stav zjištěný správními orgány tak nevzbuzuje žádnou rozumnou pochybnost o tom, že přestupek spáchal žalobce. Z okruhu osob, které přicházely alespoň teoreticky v úvahu (řemeslnické práce v tomto rozsahu sotva provede náhodný kolemjdoucí), byl žalobce jediný, kdo měl k takovému jednání motivaci, a zároveň jediný, komu přineslo prospěch; všechny ostatní poškodilo. Tento závěr dobře zapadá do následujícího žalobcova jednání. Přestože jiných důkazů je skrovný počet, pořízená fotodokumentace prokázala, že žalobce – nebo přinejmenším jeho zaměstnanci, jejichž jednání mu je přičitatelné – o provádění úprav nutně musel vědět a poskytnout k němu aspoň základní součinnost. Naproti tomu nevyšel najevo ani jediný důkaz, který by tuto verzi události zpochybňoval, a ani žalobce nenabídl žádné třeba jen trochu uvěřitelné alternativní vysvětlení (to mu ovšem soud neklade za vinu, uvádí to jen pro úplnost). Neexistuje žádná alespoň trochu pravděpodobná možnost, že přestupek spáchal někdo jiný, a proto správní orgány neměly prostor pro aplikaci zásady in dubio pro reo.

1. Změna územního plánu - ochrana vesnického charakteru zástavby a kulturní památky špýcharu

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 278/2022 – 66 ze dne 12. 1. 2024 (B324)**

**vybrané části judikátu:**

Řízení o kasační stížnosti před Nejvyšším správním soudem nemůže být „jakýmsi druhým pokusem ještě jednou a z pohledu stěžovatele lépe uvážit o tomtéž. … stěžovatel předkládá ve své podstatě stejné námitky, které vznesl v řízení o změně územního plánu a též v návrhu.

… územní plán je výsledkem politické diskuze obce a je základním nástrojem, kterým obec může realizovat své ústavně zaručené právo na územní samosprávu. Pravomocné územní rozhodnutí sice (…) představuje limit využití území ve smyslu § 26 odst. 1 stavebního zákona (…), v daném případě však není sporu o tom, že stěžovatel v době vydání napadeného opatření obecné povahy žádným pravomocným územním rozhodnutím nedisponoval. To je ve věci podstatné, a jak již bylo naznačeno, lze přičítat pouze k tíži samotného stěžovatele, že časový prostor, jímž disponoval, k realizace svého záměru nevyužil.

Pouze k tíži stěžovatele je třeba přičítat fakt, že nebyl schopen od roku 2006 s realizací projektu, na který bylo již vydáno územní rozhodnutí, začít; platnost územního rozhodnutí mu dokonce byla prodloužena, poté vlastním pochybením o další prodloužení nepožádal, pročež byl nucen znovu o vydání územního rozhodnutí požádat. Sám stěžovatel svojí nečinností způsobil přitom i změnu podmínek týkajících se stavby historické sýpky (špýcharu). Za uvedené situace není nikterak překvapivé, že odpůrce svůj dříve vstřícný postoj k stěžovateli přehodnotil. … nikdo nemá veřejné subjektivní právo na stanovení konkrétního funkčního vymezení pozemku, které vyhovuje jeho potřebám; z hlediska veřejného práva má odpůrce právo změnit názor a přiklonit se na stranu odpůrců plánovaného záměru a konfliktních veřejných zájmů (zde např. na zachování charakteru zástavby, udržitelnost zásobování pitnou vodou atd.). ... V této souvislosti je zcela legitimní i regulace stěžovatelem sporovaného špýcharu z roku cca 1730; jedná se o kulturní památku (od roku 1958), která během let nečinnosti stěžovatele postupně chátrala. … od počátku byl, jak vyplývá rovněž z Průvodní a souhrnné technické zprávy …, do projektu zahrnut, a při respektování jeho památkové ochrany se předpokládalo jeho využití pro veřejnou vybavenost obce. Námitka, že se jednalo o dokument týkající se předchůdce stěžovatele, není zcela na místě, tím spíše, pokud stěžovatel ve stavebním projektu předchůdce fakticky pokračuje.

Pro plochy BV 1, 2 - nejvýznamnější rozvojové plochy byly doplněny podmínky zpracování územní studie, které by měly napomoci koordinované zástavbě, pro plochu BV5, kde bylo shledáno riziko ohrožení stávajících kulturních a historických hodnot, byl vznesen požadavek regulačního plánu; tento požadavek odpůrce náležitě odůvodnil; vyhodnotil strukturu zástavby kolem historické návsi, podotkl, že plánovaná rozsáhlá plocha přestavby by významně vizuálně ovlivnila prostor návsi; zároveň se tam nachází nemovitá kulturní památka. Nejvyšší správní soud se na rozdíl od stěžovatele nedomnívá, že stanovení této podmínky bylo svévolně diskriminační, naopak má za to, že bylo zcela legitimní a odůvodněné. Plocha BV5 je rozsáhlá, v těsné blízkosti centra sídla a památkově chráněného objektu. Jde proto o účelné a odůvodněné opatření, které by např. územní studie nemohla zajistit, např. již proto, že územní studie je na rozdíl od regulačního plánu nezávazná (…). Regulační plán je zcela legitimní územně plánovací nástroj, možnost podmínění výstavby v ploše vydáním regulačního plánu je výslovně zakotvena v § 43 odst. 2 stavebního zákona.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2012, č. j. 6 Ao 9/2011-55, mimo jiné k regulativům v územním plánu např. konstatoval: „Objekty zde mohou mít zastavěnou plochu včetně verand, vstupů a teras max. 50 m2. Obestavěný prostor části stavby nad upraveným terénem nesmí překročit 230 m3“. V rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 17/2015-41, uvedl: „Podrobný a konkrétní regulativ stavební čáry lze bezesporu stanovit na úrovni regulačního plánu [...] tj. v regulačním plánu lze stanovit, jak bude vedena stavební čára v konkrétní ulici, popř. na konkrétních pozemcích (takovýto regulativ bude zpravidla přesně vymezen v grafické části regulačního plánu). Již v územním plánu však lze stanovit zásady prostorového uspořádání obce, lze tedy v obecné rovině vymezit, jak by měla být zástavba v obci prostorově uspořádána. Mezi takovéto zásady prostorového uspořádání lze zcela jistě podřadit i zásadu týkající se stavební čáry při dostavbě proluk v zastavěném území města.“ Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 8. 2. 2013, č. j. 63 A 6/2012-227, obdobně dospěl k závěru, že stanovení výškové regulace formou určení nepřekročitelné výškové hladiny v dané ploše je přípustné již na úrovni územního plánu.

Z detailně popsané historie lze dovodit, že obec svůj náhled na věc nezměnila obratem a její postoj se vyvíjel v závislosti na postupu a chování investora při přípravě stavebního projektu. Od začátku roku 2016 odpůrce již konstantně uplatňoval námitky vůči projektu, a nelze proto hovořit o jakékoli podpoře a příslibu, z něhož by mohl stěžovatel legitimně očekávat, že projekt v podobě, v jaké jej původně obec akceptovala, obstojí. ... K legitimnímu očekávání Nejvyšší správní soud opakovaně podotýká, že stěžovatel disponoval od roku 2006 mnoha lety, kdy mohl být záměr na základě vydaného územního rozhodnutí (nadto opakovaně prodlužovaného) realizován. Tuto skutečnost nelze nyní zkratkovitě přičítat k tíži odpůrce.

Stěžovatel vlastní nečinností zapříčinil např. významnou změnu podmínek týkajících se stavby historické sýpky, která fakticky 15 let chátrala a chátrá; pochopitelné je i jiné posuzování s odstupem řady let co se týče klimatických podmínek i zásobování pitnou vodou apod.

Jakkoliv tedy nelze vyloučit ani to, že odpůrce regulativy skutečně nastavil tak, aby zabránil realizaci původního projektu, není to samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného opatření obecné povahy, a to i přes to, že odpůrce uzavřel se stěžovatelem plánovací smlouvu. Podstatné je, zda důvod zamezení realizace záměru je ústavně legitimní a zda je opřen o zákonné cíle. Nejvyšší správní soud shledal postup odpůrce legitimní a souladný se zákonem. ... Odpůrce akcentoval zejména zachování venkovského charakteru obce, zabránění rozsáhlému nárůstu obytné výstavby, proti čemuž se postavila rovněž široká veřejnost. Odpůrci nelze podsouvat ani nic nekalého na tom, že upřednostnil nutnost navýšení kapacity veřejného vodovodu a ochranu stávajících obyvatel před rizikem poklesu tlaku ve veřejném vodovodu, resp. ochranu stávajících individuálních zdrojů vody. Snaha a cíl odpůrce nepřipustit v obci výraznou změnu její urbanistické struktury a charakteru její zástavby, resp. zabránit nástupu zástavby příměstského a městského charakteru, je zcela ospravedlnitelná a legitimní.

Nejvyšší správní soud dospěl shodně s krajským soudem k závěru, že odpůrce nebyl a není povinen setrvávat desítky let na stejném názoru na projekt stěžovatele. Změna postoje byla v napadeném opatření obecné povahy i v řízení před krajským soudem dostatečně přesvědčivě odůvodněna, jejím důvodem byla kromě narušení důvěry z důvodu porušení dohod mezi stěžovatelem a odpůrcem ohledně řešení odpadních vod, ochrany historických hodnot sýpky, taktéž racionální obava z vlivů probíhající klimatické změny na stav podzemní vody na území.

1. Legálnost regulace fotovoltaiky územním plánem s prvky regulačního plánu – Nejvyšší správní soud

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 336/2023 – 46 ze dne 24. 6. 2024 (B338)**

**vybrané části judikátu:**

Stěžovatel nyní konkrétně uvádí pouze to, že odpůrkyně se s námitkami vypořádala formalisticky a svá vyjádření k námitkám vesměs pouze překopírovala. S tím se Nejvyšší správní soud neztotožňuje, neboť odpůrkyně se zjevně podstatou problému zabývala, některým námitkám částečně vyhověla a odkazovala též na stanoviska dotčených orgánů, jak podotkl už krajský soud. Odpůrkyně tedy na námitky konkrétně reagovala a uvedla, z jakého důvodu vyhovuje pouze částečně nebo vůbec. Rozsudek krajského soudu ani samotné opatření obecné povahy tedy nejsou nepřezkoumatelné.

Judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila na závěru, že soud nemůže poměřovat důležité veřejné zájmy s dotčenými právy jednotlivců v první linii tam, kde navrhovatel zůstal v procesu přijímání opatření obecné povahy zcela pasivní (…). V takovém případě může být navrhovatel obecně úspěšný toliko s námitkami proti nedostatku pravomoci či příslušnosti odpůrce k vydání opatření obecné povahy nebo porušení kogentních předpisů chránících zásadní veřejné zájmy. … Práva na životní prostředí se stěžovatel dovolává toliko obecně a věcně ho spojuje pouze s omezením využití fotovoltaických panelů. Fakticky jde tudíž také o výhradu vůči omezení možností využít svou nemovitou věc, tj. o výhradu vůči zásahu do vlastnického práva.

Nový vlastník totiž nabytím vlastnického práva vstupuje do práv a povinností vlastníka původního, a to včetně těch, jež se váží ke změně územního plánu (…). … byl-li předchozí vlastník (právní předchůdce) aktivní a uplatnil námitky vůči navrhovanému řešení, může další vlastník v pořadí (právní nástupce) úspěšně namítat nepřiměřenost regulace také před správními soudy. Nebyl-li právní předchůdce aktivní, vstupuje nový vlastník do jeho práv a povinností včetně toho, že jsou jeho možnosti domáhat se soudního přezkumu opatření obecné povahy omezené.

Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že z argumentace stěžovatele jasně plyne, že jeho záměrem je pozemek zastavět, a proto bylo jen v jeho zájmu si podmínky plynoucí z územního plánu a jeho změn hlídat v souladu s klasickou římskoprávní zásadou, že právo náleží bdělým (vigilantibus iura scripta sunt).

Z uvedeného plyne závěr, že právní předchůdce stěžovatele, kterým byl bývalý vlastník pozemku parc. č. XA, námitky proti změně územního plánu nepodal. Mgr. Z. totiž jasně formuloval, že proti návrhu opatření obecné povahy brojí jako vlastník pozemku jiného. Tomu odpovídala povinnost odpůrkyně vypořádat jeho námitky vůči změně územního plánu, resp. vůči proporcionalitě zásahu do jeho vlastnického práva jen vůči pozemku, k němuž své námitky vázal. V tomto kontextu nejsou relevantní konstatování stěžovatele, že Mgr. Z. nemá právní vzdělání a nevěděl, že má uvést oba pozemky. Jak totiž Nejvyšší správní soud uvedl výše, bylo na stěžovatelovi, aby dbal na ochranu svých zájmů.

Tato pasivita pak ve smyslu výše uvedené judikatury znamená jeho neúspěch s argumenty, jimiž brojí proti přiměřenosti regulativů obsažených ve změně územního plánu.

S otázkou nedůvodné diskriminace vlastníků pozemků začleněných do různých ploch se krajský soud vypořádal v bodech … tak, že se odpůrkyně nedůvodné diskriminace nedopustila. Nejvyšší správní soud se s tímto hodnocením ztotožňuje, odkazuje na ně a pro stručnost z něj uvádí jen stěžejní závěry. Odlišná regulace plochy SV3, do níž je zařazen stěžovatelův pozemek a která se nachází severně od komunikace ve východní části obce, a pozemků na jih od této komunikace, je odůvodněna tím, že severní část je oproti jižní z drtivé části dosud nezastavěná. Přijetí regulativů pro severní část proto může přispět k jednotnějšímu vzhledu dané lokality. Stejně tak nebyly srovnatelné plochy SV3 a SV1, neboť už předchozí verze územního plánu je řešila odlišně. Konkrétně předpokládala pro plochu SV3 (na rozdíl od plochy SV1) vypracování regulačního plánu. Odpůrkyně tak vycházela z dříve předvídaného řešení, které bylo změnou územního plánu zapracováno a konkretizováno požadavky dotčených orgánů.

1. Legálnost regulace fotovoltaiky územním plánem s prvky regulačního plánu – Krajský soud v Praze

**Rozsudek Krajského soudu v Praze č. j. 54 A 68/2023 – 81 ze dne 15. 11. 2023 (D396)[[2]](#footnote-2)**

**vybrané části judikátu:**

Ze správního spisu vyplývá, že napadené OOP bylo oznámeno veřejnou vyhláškou, která byla vyvěšena dne 30. 7. 2022 a sňata dne 17. 8. 2022. Patnáctým dnem po 30. 7. 2022 byla neděle 14. 8. 2022, účinnosti však napadené OOP nabylo až následující pracovní den, tedy 15. 8. 2022.

Návrh podaný dne 15. 8. 2023 je proto včasný.

Soud akceptoval, že je na osobách dotčených územním plánem, aby ve fázi jeho přípravy podaly námitky, kterými upozorní na střet veřejného a soukromého zájmu. ... V případě záměru vytvoření průchodu přes pozemky stěžovatelů se jedná o zjevné a předvídatelné omezení vlastnických práv stěžovatelů. Proto byl účastník řízení povinen se s ním vypořádat již v odůvodnění územního plánu a tuto jeho odpovědnost nelze plně přenášet na stěžovatele.

Odůvodnění územního plánu totiž nemůže zdůvodňovat příslušnou regulaci z pohledu každého dotčeného pozemku, neboť už jen z hlediska nároků na rozsah odůvodnění by byl takový požadavek většinou neproveditelný (srov. rozsudky NSS ze dne 26. 6. 2014, č. j. 5 Aos 3/2013-33, ze dne 2. 8. 2018, č. j. 10 As 33/2018-39, nebo již citovaný rozsudek č. j. 10 As 197/2019-46).

Dodala také, že jihozápadní orientace plochy střech nijak neznemožňuje využití FTV panelů na střeše, ale naopak umožní jejich oslunění po delší denní dobu.

Obec je velmi drobným venkovským sídlem s intaktně dochovanou urbanistickou osnovou, prakticky celá obec je vesnickou památkovou zónou. V tak těsné vazbě je třeba, aby nová výstavba vhodně doplňovala chráněné jádro, ale nekonkurovala mu. Jako další doporučení orgán státní památkové péče uvedl nepovolovat FTV panely v lokalitě, která je v těsném kontaktu s vesnickou památkovou zónou. Jižní, popř. jihozápadní strana střech nové zástavby je v přímé pohledové vazbě na vesnickou památkovou zónu. Pokud by byly FTV panely připuštěny, pak výhradně ve formě a barvě skládané střešní krytiny.

[Orgán památkové péče] ustoupil od požadavku na šíři štítové zdi, neboť dotčená plocha není přímo vesnickou památkovou zónou. Dále dodal, že požadavky na barevnost střechy a zákaz FTV panelů v lokalitě, která je v těsném kontaktu s vesnickou památkovou zónou, byly do návrhu zapracovány.

Ke znění napadených regulativů soud odkazuje výše na bod 3 s tím, že text: „Orientace domů bude kratší (tj. štítovou) stranou směrem k veřejnému prostoru (tj. k hlavní komunikaci).“ je uveden pouze v rozhodnutí o námitkách a není součástí výroku napadeného OOP (ostatní regulativy citované v návrhu výroku odpovídají). Ve výroku je regulace orientace domu vymezena následovně: „Osazení domu do terénu bude v souladu s urbanistickou strukturou okolní zástavby – nejlépe kratší stranou půdorysu směrem k veřejnému prostoru.“ (zdůraznění doplněno).

Pro posouzení přiměřenosti regulace je třeba nejprve připomenout, že napadené OOP bylo pořízeno s prvky regulačního plánu.

Z právě uvedené skutečnosti pak vyplývá míra podrobností, kterou byla odpůrkyně oprávněna do napadeného OOP zahrnout.

Regulační plány stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí.

Podmínky stanovující orientaci domu, uliční čáry, výšku okapu, tvar vikýře či podrobnosti využití FTV panelů (srov. výše bod 3) spadají pod regulativy, které mohou být v regulačním plánu, a tedy i v územním plánu s prvky regulačního plánu zahrnuty, a proto nemohou být samy o sobě nezákonné.

Vzhledem k výše popsanému celkovému odůvodnění napadené OOP a zvláštnímu charakteru odpůrkyně soud ani nemá za to, že by byly sporné regulativy neodůvodněné nebo nepřiměřené.

Zvláštní charakter obce je dán zejména historickou zástavbou, která si uchovala tradiční venkovský vzhled. Ze ZÚR (na něž odkazuje i napadené OOP) vyplývá, že vesnická památková zóna na území odpůrkyně je jednou z pouze 26 vesnických památkových zón na území Středočeského kraje. Tím je dán mimořádný význam tohoto území, který odůvodňuje ochranu nejen vesnické památkové zóny jako takové, ale je nepochybně dán legitimní zájem i na ochraně navazující zástavby tak, aby nová výstavba vhodně doplňovala chráněné jádro, ale nekonkurovala mu, jak výstižně uvedl orgán státní památkové péče.

Regulace tvaru vikýře, úrovně okapu, orientace domu nebo uliční či stavební čáry je sice určitým zásahem do možností, jakou stavbu může vlastník na svém pozemku postavit, argumenty navrhovatele a) však nesvědčí o tom, že by se mělo jednat o regulaci nepřiměřenou sledovanému cíli, který vychází z výše popsaných stanovisek a požadavků dotčených orgánů.

Krom toho, ve vztahu k regulativu orientace domu je třeba také připomenout, že tento regulativ je ve výroku napadeného OOP formulován jako doporučení: „Osazení domu do terénu bude […] nejlépe kratší stranou půdorysu směrem k veřejnému prostoru“ (zdůraznění doplněno). Také ve vztahu ke stavební čáře napadené OOP uvádí (…), že se jedná pouze o doporučení a že s ohledem na okolní již realizovanou zástavbu není stavební čára závazná.

Soud neshledal nepřiměřeným ani regulativ pro umístění FTV panelů. Návrh původně vycházel z požadavků Správy CHKO Český kras a obsahoval regulativ přísnější než ten, který byl nakonec přijat.

Navrhovatel a) nevznesl žádné konkrétně argumenty, v nichž by vysvětlil, proč podle něj není umístění FTV panelů na jihozápadní straně dostatečné. Krom toho, jak vyplývá z výkresové části, byl-li by dům navrhovatele a) umístěn tak, že by jeho delší strana směřovala ke komunikaci, jednalo by se o jihovýchodní, nikoliv jižní stranu. Navrhovatel a) přitom nijak konkrétně netvrdil, že by jihozápadní strana nebyla z hlediska využití FTV panelů srovnatelná s jihovýchodní stranou. Navíc ve svém návrhu (...) připustil, že výpočet celkové energetické bilance domu ovlivňuje řada parametrů, kromě využití FTV panelů např. pasivní solární příjem energie skrze okna, převládající směr větru či složení tepelné izolace. V tomto kontextu je pak námitka, že regulace v napadeném OOP znemožňuje využívání solární energie, zcela nepodložená.

Ze sporné regulace tak nelze dovozovat, že nutí vlastníky pozemku v dané lokalitě k získávání energie z fosilních paliv, a že tím bude poškozováno životní prostředí. Předně lze jen spekulovat, jaký zdroj energie vlastníci dalších dotčených pozemků zvolí a jaký by zvolili, nebylo-li by regulace v napadeném OOP. ... Nadto existují i jiné obnovitelné zdroje energie, lze si představit např. využití tepelného čerpadla, pokud by instalované FTV panely nedostačovaly. V této souvislosti je třeba rovněž dodat, že návrh podle § 101a s. ř. s. není actio popularis, navrhovatel se proto může domáhat pouze ochrany svých vlastních práv, nikoliv práv dalších vlastníků pozemků v plochách ZXA až ZXD.

Soud pro nadbytečnost nepovažoval za nezbytné provést důkaz navrhovatelem a) doloženou metodikou Národního památkového ústavu „Fotovoltaické systémy v památkové péči – metodické vyjádření k posuzování záměrů na osazování fotovoltaických a jiných solárních panelů na kulturních památkách, v památkově chráněných územích a v ochranných pásmech kulturních památek a památkově chráněných území “. Navrhovatel a) tento důkaz navrhl na podporu tvrzení, že FTV panely mohou být za určitých podmínek umísťovány i v památkově chráněných územích. Tato skutečnost však není sporná a napadené OOP umístění FTV panelů v ploše ZX neznemožňuje. Sporné je pouze navrhovatelovo tvrzení, že přijatá regulace zasahuje do jeho práv nepřiměřeným způsobem, neboť neumožňuje efektivní využití solárních panelů. Navrhovaný důkaz se k této rozhodné sporné otázce nevztahuje.

S ohledem na výše uvedené soud uzavřel, že přijetí regulativů pro plochu ZXA (SVXA), v níž se nachází pozemek navrhovatele a), nebylo nepřiměřené ani diskriminační. Jedná se o opatření legitimní a potřebné (vyžadované stanovisky a požadavky dotčených orgánů), umožňující dosáhnout, resp. se aspoň přiblížit dosažení cíle zachování jednotného vzhledu zástavby, která se nachází v blízkosti vesnické památkové zóny. Přestože již nelze dosáhnout stoprocentní jednotnost, soud považuje za legitimní, pokud se odpůrkyně snaží zabránit postupné erozi tradičního venkovského charakteru obce stanovením regulativů pro dosud převážně nezastavěnou lokalitu. Zároveň skutečnost, že daná lokalita bude podléhat podrobné regulaci (…), předvídal územní plán již před vydáním napadeného OOP, nemohlo se proto jednat o řešení překvapivé nebo nepředvídatelné.

1. Kontinuita názoru dotčeného orgánu a přezkoumatelnost odchýlení se od něj

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 7/2024 – 38 ze dne 22. 8. 2024 (B341)**

**vybrané části judikátu:**

Podstata této námitky spočívá v tom, že se z následných závazných stanovisek nedozvěděla důvod, pro který již není třeba trvat na původní výšce budovy a podmínce menší velikosti okna.

Nejvyšší správní soud se již opakovaně vyslovil k vázanosti dotčených orgánů dříve udělenými závaznými stanovisky a zdůraznil význam kontinuity závazných stanovisek. Její podstata spočívá v tom, že „dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách a měnit jej mohou zpravidla jen při změně poměrů na posuzovaném území“. Takovouto změnou poměrů může být „jen objektivní skutečnost; bez ní správní orgán nemůže své stanovisko zpřísnit jen proto, že později změnil názor“.

S tím souvisí také povinnost argumentačně se vypořádat s předchozím stanoviskem, zejména přehodnocuje-li je správní orgán zcela (…). Její základ lze nalézt v obecných zásadách činnosti správních orgánů. Patří mezi ně i zásada legitimního očekávání účastníka řízení, který je v dobré víře, že správní orgán bude postupovat určitým způsobem.

Nejvyšší správní soud považuje žalobní námitku stěžovatelky za dostatečně konkrétní. Její podstata se týká konkrétního rozporu mezi závaznými stanovisky, upřesněného poukazem na technické parametry stavby, které jsou podle stěžovatelky se závaznými stanovisky v rozporu. Jde o výšku hřebene střechy a rozměry okna ve štítu stavby. Stěžovatelka nebrojí proti samotné skutečnosti, že byla vydána nová závazná stanoviska, tato však dostatečně neposuzovala, zda byly dány důvody pro změnu podmínek stavby, a pouze odkázala na dřívější závazná stanoviska.

Stěžovatelka již v žalobě namítala, že podle závazného stanoviska ze dne 8. 6. 2009 mělo být zmenšeno okno ve štítě stavby o jednu třetinu. Ze závazného stanoviska ze dne 19. 10. 2010 vyplývá, že okno stále nebylo zmenšeno. Závazné stanovisko ze dne 2. 4. 2019 se již ale k rozměrům okna nevyslovuje, třebaže na dřívější závazná stanoviska odkazuje a dále z nich vychází. Navzdory tomu, že okno nebylo zmenšeno, zároveň shledává navrhované úpravy z hlediska státní památkové péče přípustnými. Tím byla založena nepřezkoumatelnost tohoto závazného stanoviska. Není totiž zřejmé, z jakého důvodu již dotčený orgán na původních požadavcích netrval. Dotčený orgán toto odchýlení se od původního závazného stanoviska nevysvětlil. Pouhý poukaz správního orgánu nadřízeného dotčenému orgánu na odlišný předmět řízení s ohledem na konkrétní okolnosti není postačující, neboť jak v původním řízení, tak v pozdějším řízení o dodatečném povolení stavby, byť v některých ohledech odlišně provedené, bylo po celou dobu účelem závazného stanoviska zachování a ochrana městské památkové zóny. V posledně uvedeném řízení nešlo o nový stavební záměr, jak nepřesně uvedl krajský soud.

1. Dodatečné povolení stavby – přísnost měřítek

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 236/2023 – 44 ze dne 29. 8. 2024 (B342)**

**vybrané části judikátu:**

Stavební úřad tedy zahájil řízení o odstranění stavby. Stavebník podal žádost o dodatečné povolení stavby. Výše uvedené přitom odpovídá postupu, který předpokládá ustanovení § 129 odst. 2 a 3 stavebního zákona. Na odstranění nepovolené stavby je nutné nahlížet jako na závažný zásah do vlastnického práva, proto má stavebník možnost podat žádost o dodatečné povolení stavby, nehledě na to, zda věděl, či nevěděl, že jeho předchozí jednání bylo v rozporu se zákonem.

Pokud nicméně řízení o dodatečném povolení stavby není „mírnějším“ než předchozí povolovací řízení, není ani „přísnějším“. Stavebník musí v obou typech řízení prokázat splnění (všech) stejných podmínek. V řízení o dodatečném povolení stavby navíc pochopitelně nese riziko, že mu nebude vyhověno, a stavbu bude proto nucen odstranit.

1. Ochranné pásmo a limity památkové péče v něm

**Rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 A 32/2023 – 131 ze dne 2. 11. 2023 (D393)[[3]](#footnote-3)**

**vybrané části judikátu:**

K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí lze dále obecně poznamenat, že pokud námitky v odvolání směřují proti obsahu závazného stanoviska, lze za řádné vypořádání odvolacích námitek považovat i jen závěr o tom, že je žalovaný neshledal důvodnými s poukazem na jejich vypořádání v potvrzujícím závazném stanovisku (…). Naopak, pokud by žalovaný odvolací námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska sám věcně posoudil, zatížil by odvolací řízení podstatnou vadou.

Dotčené orgány (…) dospěly k závěru, že povolením stavby nemůže dojít k ohrožení zájmů sledovaných státní památkovou péčí. J. vila se nachází na opačné straně bloku s volnou zástavbou rodinných domů asi 150 m od dodatečně povolené stavby. Ochranné pásmo městské památkové rezervace bylo zřízeno za účelem ochrany městské památkové rezervace samotné, nikoliv konkrétních nemovitostí na území ochranného pásma.

Jakkoliv s tím žalobce nesouhlasí, krajský soud nemá, co by těmto úvahám vytkl. J. vila je umístěna oproti dodatečně povolené stavbě v protilehlém rohu daného bloku a v důsledku vzdálenosti a prostorového řešení stavby hodnoty této nemovité kulturní památky neohrozí. Již z vymezení ochranného pásma městské památkové rezervace pak vyplývá to, co uvádějí dotčené orgány – zjednodušeně řečeno, prováděné stavby nesmí narušit nebo ohrozit hodnoty městské památkové rezervace, oslabit nebo porušit její urbanistickou skladbu, měřítko a siluetu městské památkové rezervace a její historickourbanistickou vazbu na území ochranného pásma. Předmětem ochrany je z tohoto hlediska tedy skutečně pouze samotná městská památková rezervace, případně její vazby na ochranné pásmo (…), nikoliv hodnoty ochranného pásma.

1. Nezastavěný prostor jako kvalita hodná památkové ochrany

**Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 9/2024 – 64 ze dne 4. 10. 2024 (B346)**

**vybrané části judikátu:**

Pokud stěžovatel namítal, že se nemohl seznámit a vyjádřit ke všem podkladům pro rozhodnutí, resp. že byl rozšířen okruh podkladů pro vydávání rozhodnutí až po vydání prvostupňového rozhodnutí, konstatuje Nejvyšší správní soud, že z rozhodnutí žalovaného nevyplývá žádné nové skutkové zjištění, které by nebylo známo již v řízení před prvostupňovým orgánem. Stěžovatel ostatně ani konkrétně neuvádí, z jakých zcela nových skutečností, argumentů a podkladů, o kterých stěžovatel nevěděl, měl odvolací orgán vycházet. Z obsahu spisu nadto vyplývá, že stěžovatel byl řádně poučen o svých právech v řízení dle § 36 správního řádu v oznámení o zahájení řízení před odvolacím orgánem. Příslušný správní orgán je povinen na základě výše vymezených pravidel postupovat v prvostupňovém řízení a v odvolacím řízení tehdy, dozná-li v něm skutkový stav věci případných změn tím, že příslušný odvolací správní orgán oproti příslušnému správnímu orgánu prvního stupně provede zásadní důkazy, případně opatří podklady rozhodnutí ve věci, o kterých účastník řízení neví (…). K tomu ale v nyní projednávaném případě nedošlo.

Mezi stranami není současně sporné, že předmětný pozemek parc. č. XA ve vlastnictví stěžovatele (…) není prohlášen za nemovitou kulturní památku. Jedná se však o dosud nezastavěnou zahradu, která je součástí historické zástavby Městské památkové zóny H. prohlášené vyhláškou Ministerstva kultury ČR č. 476/1992 Sb. ze dne 10. 9. 1992. Ze spisu dále vyplývá, že v návaznosti na uvedenou žádost vydal dne 5. 9. 2022 Národní památkový ústav dle § 14 odst. 6 zákona o památkové péči písemné vyjádření č. j. …, ve kterém mj. uvedl, že realizací stavebního záměru by došlo k významnému poškození kulturněhistorických hodnot městské památkové zóny, neboť výstavba stavebního záměru by výrazně narušila urbanistickou, architektonickou a historickou kontinuitu území.

… stěžovatel argumentoval zejména tím, že dle účinného územního plánu obce se předmětný pozemek parc. č. XA nachází v zastavitelném území obce (…), .... Rozhodnutím o nepřípustnosti stavebního záměru je tak dle stěžovatele územní plán ve své podstatě negován.

K tomu Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem předně uvádí, že územní plán stanoví pouze základní koncepci rozvoje území obce, ochrany jeho hodnot, jeho plošného a prostorového uspořádání.

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

Mezi takto chráněné veřejné zájmy patří i ochrana „architektonických“ a „urbanistických“ hodnot v území. Navrhovaný záměr žadatele nesmí tyto stávající hodnoty ohrožovat, či narušovat. Tato kritéria mají zásadní význam zejména ve všech případech, kdy je realizace záměru navrhována v území, které má skutečné architektonické nebo urbanistické hodnoty (…). Ochranu památkové péče totiž nezasluhují jen jednotlivé nemovitosti, ale i celé části území, např. historická centra měst. Plošná památková ochrana umožňuje zachování obrazu těchto památkově hodnotných lokalit a poskytuje ochranu jejich urbanistické struktuře a historickému charakteru. ... Podmínky ochrany a péče o památkovou hodnotu zóny, kterou tvoří zejména význam daného území pro historickou, kulturní a jinou osobitost místa, historické vazby nemovitostí a prostorů a vnější i vnitřní obraz sídla, stanoví příslušná vyhláška v § 3, která mj. stanoví, že využití jednotlivých objektů a prostorů musí odpovídat jejích kapacitě a technickým možnostem a musí být v souladu s památkovou hodnotou zóny.

Optikou uvedeného tak lze souhlasit s krajským soudem, že zařazení pozemku do zastavitelné plochy nemá za následek automatické povolení případného stavebního záměru. Zařazení konkrétního pozemku představuje toliko možnost zastavění pozemku, ale pouze za předpokladu splnění všech zákonem předvídaných podmínek, mezi než patří mj. stanoviska dotčených orgánů správy včetně orgánu památkové péče. Tento přístup ostatně aproboval rovněž Ústavní soud, dle kterého samotná skutečnost, že územní plán umožňuje výstavbu, bez dalšího neznamená právní nárok na povolení umístění, či dokonce realizaci zamýšleného stavebního záměru (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 3548/17).

Stanovisko je tak závazné pouze ve vztahu k danému konkrétnímu stavebnímu záměru. Povinnost žadatele zažádat si o závazné stanovisko vydané dotčeným odborným orgánem, který posoudí dopad plánovaného záměru na kulturně historické hodnoty v městské památkové zóně, přitom vyplývá přímo ze znění zákona o památkové péči. Pokud tedy v nyní projednávaném případě orgán státní památkové péče prohlásil zamýšlený stavební záměr za nepřípustný, nejedná se o absolutní změnu určení využití části území, resp. o nepřípustné suplování a doplňování role orgánu památkové péče v rámci procesu pořizování územního plánu vedoucí až k absolutní negaci samotného územního plánu, jak se snažil tvrdit stěžovatel.

… ze znění stavebního zákona nevyplývá, že by dotčený orgán neměl povinnost vydat závazné stanovisko dle složkového předpisu za situace, kdy v procesu pořizování územního plánu není aktivní a k přijímanému územnímu plánu jako celku se nevyjádří (…). Jiná situace by nastala tehdy, pokud by dotčený orgán, v tomto případě orgán památkové péče, vydal již v procesu pořizování územního plánu (závazné) stanovisko ve prospěch stěžovatele, kterým by výstavba na daném pozemku byla z pohledu památkové ochrany výslovně připuštěna. ... K tomu však v nyní projednávaném případě nedošlo. Ostatně stěžovatel ani nenamítá, že by stanovisko orgánu památkové péče bylo v rozporu s jeho předchozím vyjádřením, pouze poukazuje na pasivitu dotčeného orgánu v rámci procesu pořizování územního plánu.

V téže územně plánovací informaci však stavební úřad rovněž uvedl, že projektová dokumentace musí být při podání žádosti o umístění záměru v souladu mj. se stanovisky dotčených orgánů, a to zejména odboru památkové péče. ... Ostatně přímo ze znění územně plánovací informace je zřejmé, že územně plánovací dokumentace nenahrazuje stanoviska dotčených orgánů ke konkrétnímu záměru.

S ohledem na uvedené proto nelze souhlasit ani s tím, že stěžovateli pouze na základě zastavitelnosti pozemku vzniklo legitimní očekávání na realizaci předmětného záměru. To nelze dovodit ani z další stěžovatelem akcentované judikatury ... Jak již totiž bylo akcentováno výše, územní plán představuje pouze základní koncepci území, tedy regulativy pro plochy a nikoliv pro konkrétní pozemky. Proto není vyloučeno, aby byla určitá výstavba na konkrétním pozemku vyloučena.

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

V případě soudního přezkumu správního uvážení pak správní soud nenahrazuje správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nenahrazuje správní uvážení příslušného orgánu svým vlastním (…). K takovému přezkumu totiž soud nemá a ani nemůže mít potřebné odborné a faktické znalosti. Správní soud je oprávněn posoudit pouze to, zda nedošlo ke zneužití či vybočení z mezí správního uvážení a zda se správní orgán dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem.

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

Nejvyšší správní soud není rovněž názoru, že by správní orgán I. stupně nebyl oprávněn vydat předmětné rozhodnutí. Závazné stanovisko vydávané dle § 14 zákona o památkové péči může mít jak formu správního rozhodnutí, tak i formu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu. V dané věci vydal správní orgán správní rozhodnutí, které bylo jako takové napadnutelné odvoláním, což stěžovateli muselo být známo.

Není pravdou ani to, že správní orgány nemohly zohlednit metodickou publikaci Principy památkového urbanismu, neboť platí, že „Vycházel-li správní orgán při svých úvahách rovněž z metodických materiálů či odborných publikací, nelze v tom spatřovat žádnou nezákonnost“ (…). Z uvedené publikace přitom vyplývá i nutnost respektování starší sídelní vazby a tím dodržování kontinuity při zastavování daného území. V souvislosti s použitím metodické publikace kasační soud nemohl přisvědčit ani argumentaci stěžovatele týkající se dezinterpretace odborných pojmů. Ze znění metodické publikace vyplývá, že nezastavitelnými plochami jsou zejména veřejné prostory, např. zahrady, na nichž v minulosti žádné stavby neexistovaly, což je i případ daného pozemku (viz výše). Nutno podotknout, že metodická publikace sloužila toliko jako podpůrný argument, a nejednalo se tak o jediný zdroj, ze kterého správní orgán vycházel, jak namítá stěžovatel. ... Stěžovateli lze tedy částečně přisvědčit v tom, že písemné vyjádření NPÚ nemá povahu odborného podkladu dle § 56 správního řádu, resp. nelze jej stavět na úroveň znaleckého posudku. Uvedený nedostatek však nemá vliv na zákonnost samotného rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel ostatně ani neuvádí, v čem konkrétně by mělo být do jeho práv tímto chybným posouzením zasaženo. Lze dodat, že stěžovatel nepředložil žádný jiný odborný doklad, který by měl potenciál vyvrátit uvedené vyjádření NPÚ. Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že by se NPÚ ve svém vyjádření věnoval pouze posouzení historické hodnotnosti staveb stojících na přilehlém pozemku a nikoliv samotné zahradě. Z obsahu vyjádření je totiž zcela zřejmé, že předmětem posouzení byla primárně zahrada (a nikoliv pouze stavby stojící na přilehlém pozemku). S ohledem na faktickou situaci v území však nelze na zahradu nahlížet izolovaně, nýbrž komplexně s ohledem na její umístění; zahrada je napojena na řadu stodol, kterými končí zástavba historického stavebního fondu městské památkové zóny.

Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám dovozujícím porušení zásady proporcionality. ... Z odůvodnění správních rozhodnutí vyplývá, proč nad soukromým zájmem stěžovatele na výstavbě bytových domů s parkovištěm na předmětném pozemku převážil veřejný zájem na ochraně architektonického dědictví (…) Jak již bylo výše uvedeno, správní orgány se důsledně zabývaly povahou a důsledky uvedeného záměru pro předmětnou lokalitu. Na podkladě rozsahu daného záměru (výstavba dvou poměrně velkých bytových domů), jeho umístění (nezastavěná zahrada v památkové zóně Horažďovice) a dalších skutečností dovodily, že by realizací záměru byl předmět památkové ochrany zcela znehodnocen. ... Soud dodává, že test proporcionality stojí na třech kritériích – vhodnost, potřebnost a přiměřenost. Splnění prvních dvou kroků implikují (výše popsané) skutkové a právní okolnosti věci. Nepřípustnost zamýšleného stavebního záměru je způsobilá k dosažení sledovaného cíle, jímž je především ochrana kulturně historických hodnot městské památkové zóny. Uvedeného cíle zároveň nelze dosáhnout jinak a šetrněji než omezením vlastnického práva stěžovatele, resp. nepřípustností realizace stavebního záměru, neboť předmětem ochrany je samotná původní nezastavěnost dané zahrady. První i druhý krok testu jsou tudíž splněny. Pokud jde o poslední krok testu proporcionality, tedy přiměřenost v užším smyslu, kdy je potřeba poměřit v kolizi stojící práva či zájmy, je nutno ve shodě s krajským soudem uvést, že soukromý zájem stěžovatele na výstavbě nemůže v nyní projednávané věci převážit nad veřejným zájmem památkové ochrany.

1. Tento rozsudek nebyl napaden kasační stížností a je tak konečným rozsudkem v dané věci. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tento rozsudek byl napaden kasační stížností, nicméně Nejvyšší správní soud svým rozsudkem č. j. 6 As 336/2023 – 46 ze dne 24. 6. 2024 kasační stížnost zamítl. [↑](#footnote-ref-2)
3. Tento rozsudek byl napaden kasační stížností, nicméně Nejvyšší správní soud svým rozsudkem č.j. 1 As 236/2023 – 44 ze dne 29. 8. 2024 kasační stížnost zamítl. [↑](#footnote-ref-3)