



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobců: **a) Ing. E. P., b) RNDr. M. D., CSc.**, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14.8.2012, č. j. MK 50022/2012 OPP, MK-S 8679/2012 OPP,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 14.8.2012, č. j. MK 50022/2012 OPP, MK-S 8679/2012 OPP, a rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 13.4.2012, č. j. S-MHMP 1189947/2011, se z r u š u j í a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný j e p o v i n e n do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci a) náhradu nákladů řízení ve výši 3.000,-Kč.
- III. Žalovaný j e p o v i n e n do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni b) náhradu nákladů řízení ve výši 3.000,-Kč.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobci se domáhají zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14.8.2012, č. j. MK 50022/2012 OPP, MK-S 8679/2012 OPP, jímž bylo zamítnuto jejich odvolání proti usnesení Magistrátu hlavního města Prahy, odboru památkové péče (dále jen „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 13.4.2012, č. j. S-MHMP 1189947/2011. Tímto usnesením bylo zastaveno řízení o žádosti žalobců o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „*zákon o státní památkové péči*“) k záměru výměny oken v uličním průčelí objektu č. p. 787, k. ú. Žižkova, Seifertova 20, Praha 3. Usnesení o zastavení řízení bylo vydáno proto, že žalobci ani v dodatečně stanovené lhůtě neodstranili vady žádosti.

Žalobci napadenému rozhodnutí i jemu předcházejícímu usnesení správního orgánu I. stupně vytýkají nepřezkoumatelnost (1. žalobní bod). Správní orgán I. stupně dle nich nikterak nereagoval na ústní i písemné námitky proti výzvě k předložení podrobné dokumentace záměru. V usnesení o zastavení řízení tyto námitky byly zcela opominuty. Žalovaný tato pochybení nezhojil, když prvostupňové usnesení označil za řádně odůvodněné, a sám nedoplnil žádné relevantní argumenty, z nichž by žalobci zjistili, proč vlastně by měli požadovanou dokumentaci předložit.

Dále žalobci upozorňují na řadu procesních pochybení, jichž se dopustil správní orgán I. stupně (2. žalobní bod). Výzva, kterou byli žalobci vyzváni k doplnění dokumentace, odkazuje zjevně nesprávně na § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „*správní řád*“), ačkoliv toto ustanovení nezakotvuje žádné pravomoci správního orgánu. Účinné nebylo ani podání stížnosti proti postupu příslušných úředníků. Správní orgán I. stupně své usnesení o zastavení řízení antedatoval, aby se zdálo, že bylo vydáno ještě před podáním stížnosti. Dále správní orgán I. stupně nedodržel 30denní lhůtu k postoupení odvolání žalovanému. I v tomto případě zjevně došlo k antedataci, neboť přípis, jímž bylo odvolání postoupeno, je opatřen datem 7.6.2012, ačkoliv ve skutečnosti správní spis došel žalovanému až dne 20.6.2012.

Jádro sporu mezi žalobci a žalovaným spočívá v otázce, zda byl oprávněný požadavek správního orgánu I. stupně na doplnění žádosti o podrobnou dokumentaci záměru, k němuž mělo být závazné stanovisko vydáno (3. žalobní bod). Žalobci mají za to, že žádost o vydání závazného stanoviska žádnými vadami netrpěla. Záměr, jehož se žádost týká, spočívá ve výměně starých oken, která jsou ve špatném stavu, za okna nová, avšak totožná s původními. Žalobci v žádosti uvedli, že nová okna budou zhotovena z totožných materiálů a v totožném tvaru jako okna původní. Za takové situace nebyl namístě požadavek správního orgánu I. stupně na vyhotovení detailní dokumentace původních a nových oken. Situace žalobců se totiž blíží stavu, kdy není vůbec zasaženo do vnějšího vzhledu nemovitosti a v souladu s § 17 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „*zákon o státní památkové péči*“) není třeba o závazné stanovisko žádat. Žalobci sice měli povinnost o závazné stanovisko pro svůj záměr požádat, jedná se však o žádost ryze formální, neboť správnímu orgánu I. stupně při daném popisu záměru nezbyvá nic jiného, než vydat souhlasné závazné stanovisko.

Pokud by žalobci chtěli výzvě správního orgánu I. stupně vyhovět a požadovanou dokumentaci pořídit, vyžadovalo by to investici ve výši několika desítek tisíc korun, neboť jednotlivá okna se liší v drobných detailech. Takový požadavek je dle názoru žalobců nepřiměřený za situace, kdy není jejich záměrem vzhled oken jakkoliv měnit. Ještě méně opodstatněný je potom požadavek na doložení dvou dokumentací, zvláště pro okna stará a nová. Jelikož stará i nová okna budou zcela totožná, museli by žalobci nechat zhotovit totožnou dokumentaci dvakrát. Žalobci k záměru doložili veškeré podklady, které měli k dispozici. Není zřejmé, k čemu by požadovanou detailní dokumentaci správní orgán I. stupně využil, když záměrem není jakkoliv změnit vzhled oken. Srovnání by mohlo být provedeno jedině s historickým vzhledem budovy, což však není předmětem řízení o vydání závazného stanoviska.

Odůvodnění požadavku na doplnění dokumentace žalobci považují za zcela nedostatečné. Kromě nesprávného odkazu na § 6 odst. 2 správního řádu správní orgány uvedly, že dokumentaci potřebují k posouzení přijatelnosti detailů záměru. Tento argument však nedává smysl za situace, kdy je záměrem žalobců původní okna zcela totožnými novými, a tedy by bylo možné pouze srovnat dvě předložené dokumentace, které jsou i v detailech

totožné. Náčrtky předložené žalobci přirozeně detaily neobsahovaly, neboť se jednalo o hrubé náčrtky vyhotovené truhlářem. Nepřípadný je dle žalobců též argument žalovaného, že dokumentace je potřebná pro případné pozdější posouzení, zda jsou provedené změny v souladu se záměrem. Závazné stanovisko se totiž vydává výhradně k *ex ante* povolení záměru a nemá s následnou kontrolou nic společného.

Zcela neurčitý je potom dle žaloby odkaz žalovaného na potřebu „*zjištění skutečného stavu*“, protože není vůbec jasné, co vlastně skutečným stavem míní, zda „*to, jaké záměry mají žadatelé podle jejich žádosti, anebo to, jaké záměry mají ve skutečnosti*“. Důvodný není ani argument žalovaného, že je třeba zajistit zachování nynějšího vzhledu oken, když žalobci uvedli, že mají v úmyslu tento stav zachovat. Opodstatněné není ani tvrzení žalovaného, že žalobci své prohlášení o pořízení nových oken jako replik oken původních neprokázali nebo že výrobci oken téměř výhradně vyrábějí okna tak, že dochází k odchylkám oproti původnímu stavu. Argument žalovaného, že požadavek na zpracování příslušné dokumentace musí splnit všichni žadatelé o závazné stanovisko, pak dle žalobců „*není zapotřebí blíže komentovat*“.

Ačkoliv žalovaný usnesení správního orgánu I. stupně považoval za přezkoumatelné, doplnil jeho odůvodnění o odkaz na několik rozhodnutí správních soudů. Z nich ovšem povinnost žalobců předložit požadovanou dokumentace nevyplývá, neboť se v nich jednalo o zcela odlišné skutkové situace. Žalobci se s žalovaným neztotožňují ani v argumentu, že dokumentace je potřebná pro posouzení věci Národním památkovým ústavem. Dle jejich názoru byla předložená dokumentace postačující pro správní orgány i Národní památkový ústav. V řízení tedy nebylo žádným přesvědčivým způsobem zdůvodněno, proč měli žalobci vyhovět požadavku na předložení detailní dokumentace. Zastavení řízení z důvodu jejího nepředložení tedy bylo nezákonné.

Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby soud žalobu zamítl. Žádost o závazné stanovisko podle názoru žalovaného neobsahovala všechny náležitosti vyžadované § 37 odst. 2 správního řádu, neboť nebylo zcela zřejmé, čeho přesně se žalobci domáhají. Požadavek na předložení výkresové dokumentace byl zcela přiměřený, neboť ze žádosti samotné nebylo možné zjistit, jak přesně má záměr vypadat. Není pravdou, že by správní orgán I. stupně požadoval dvě totožné dokumentace oken původních i nových. Dvojí dokumentace byla požadována výhradně pro případ, že by se nová okna měla od původních lišit. Aby mohlo být vydáno závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči a případně v něm stanoveny podmínky provedení záměru, musí být z žádosti zřejmé, jak přesně okna vypadala původně a jak mají vypadat po výměně. Nelze se pouze spokojit s tvrzením žalobců, že původní okna nahradí okny s totožným vzhledem. V takovém případě by bylo rozhodováno o neurčitém návrhu a vydané závazné stanovisko by bylo nepřezkoumatelné.

Vzhledem k tomu, že předmětem záměru jsou okna v uličním průčelí dotčené budovy, je z hlediska památkové ochrany třeba trvat na zachování detailních prvků, což mimo jiné plyne z § 3 vyhlášky hlavního města Prahy č. 10/1993 Sb. hl. m. Prahy, o prohlášení části území hlavního města Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany (dále jen „*vyhláška č. 10/1993 Sb. hl. m. Prahy*“). Sami žalobci přiznávají, že jimi předložená dokumentace detaily nezachycuje. Dle § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu je správní orgán povinen zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Tento požadavek lze splnit pouze pořízením výkresové dokumentace, kterou od žalobců požadoval správní orgán I. stupně. Závazné stanovisko taktéž musí vycházet z detailní výkresové dokumentace, aby orgány památkové péče později mohly provedené změny zkontrolovat. Systematický a teleologický výklad § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči totiž nutně vede k závěru,

že vydané závazné stanovisko slouží mimo jiné i jako podklad pro následnou kontrolu provedených změn. Odkazy žalobců na § 17 zákona o státní památkové péči žalovaný považuje za nepřípadné, neboť toto ustanovení se v dané věci neuplatní.

Pokud jde o procesní žalobní body, žalovaný má za to, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně ani napadené rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelná, neboť se s argumentací žalobců zevrubně vypořádala. Pokud jde o namítanou antedatuci některých přípisů správním orgánem I. stupně, má žalovaný za to, že se i kdyby se tyto domněnky žalobců potvrdily, nešlo by o vady, které mohly způsobit nezákonnost rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Na vyjádření žalovaného reagovali žalobci replikou, v níž setrvali na argumentech již uvedených v žalobě. Především zopakovali, že původní okna se chystají zaměnit za okna zcela totožná, a to i v detailech. Nemá tedy smysl tyto detaily zachycovat ve výkresové dokumentaci. Dále žalobci uvedli, že *ex post* kontrolu prováděnou orgány státní památkové péče považují za zcela oddělenou od vydávání závazných stanovisek. Poukázali například na situaci, kdy je v rámci kontroly zjištěno, že byl určitý záměr proveden zcela bez povolení; v takovém případě správní orgány také nemají k dispozici detailní dokumentaci původního stavu nemovitosti. Pokud jde o argumentaci žalovaného k § 17 zákona o státní památkové péči, žalobci na toto ustanovení odkazovali toliko pro srovnání a netvrdili, že se vztahuje na jejich situaci.

Ze správního spisu soud zjistil následující, pro posouzení věci podstatné skutečnosti.

Dne 8.12.2011 žalobci podali žádost o vydání závazného stanoviska k záměru výměny oken osazených do fasády domu č.p. 787 směrem do ulice. V žádosti uvedli, že nová okna budou zhotovena jako kopie oken původních, a přiložili fotografie dotčené budovy a jednotlivých oken. Dále žádost obsahovala několik hrubých náčrtků oken.

Výzvou ze dne 16.12.2011 byli žalobci správním orgánem I. stupně vyzváni, aby svou žádost ve lhůtě 60 dnů doplnili o kvalitní barevnou fotografickou dokumentaci nynějších oken (min. formát A5) a jejich detailní výkresovou dokumentaci – výkres tvaru 1:20, svislý řez 1:5, Vodorovný řez 1:5. Dále výzva ve výčtu požadovaných podkladů uvádí: „*V případě, že by mělo u nových oken dojít (ve srovnání s okny nynějšími) ke změně jejich detailů, tedy ke změně jejich vzhledu ... tak ještě detailní výkresovou dokumentaci „reprezentantů“ nových oken...*“ Žalobci na tuto výzvu reagovali přípisem, v němž jí odmítli plně vyhovět a připojili několik fotografií domu a oken. Přípisem ze dne 16.2.2012 správní orgán I. stupně žalobcům sdělil, že na svém požadavku trvá a řízení zastaví, nebude-li žádost do 30 dnů doplněna. Následně žalobce a) odvolal plnou moc, na základě níž jej do té doby v řízení zastupovala žalobkyně b) a sám správnímu orgánu I. stupně zaslal vyjádření, v němž uvádí argumentaci částečně korespondující s žalobou.

Usnesením ze dne 13.4.2012, č. j. S-MHMP 1189947/2011, správní orgán I. stupně řízení zastavil. V odůvodnění usnesení uvedl, že je jeho povinností zhodnotit konkrétní záměr, k němuž má být závazné stanovisko vydáno. Bylo na žalobcích, aby předložili požadovanou dokumentaci konkretizující jejich záměr. Jelikož tak neučinili ani ve druhé dodatečně stanovené lhůtě, bylo namístež řízení zastavit. Správní orgán uvedl, že předmětem památkové ochrany dle čl. 3 odst. b) vyhlášky č. 10/1993 Sb. hl. m. Prahy jsou v daném případě charakter, architektura a exteriér domu č.p. 787. Okna v uličním průčelí domu jsou neoddělitelnými komponenty vytvářejícími charakter domu a jeho architektonický výraz. Typem, materiálem, formátem a tvaroslovím jsou adekvátní stavebnímu slohu domu, jsou i

dobovým dokladem estetického cítění a řemeslných dovedností doby. Proto je dle správního orgánu žádoucí, aby nová okna byla provedena tak, aby byl zachován vzhled výplní nynějších otvorů, aby byla zachována jejich vypovídající hodnota. Každý detail nynějších oken – profilace ráků, poutce, klapačky, okapnice, včetně zdobných prvků (profilovaná římsa poutce, patka, klapačka zdobená hlavičkou, kanelurou a patkou) se podílí nejen na vzhledu oken, ale i uličního průčelí, všechny tyto detaily jsou rozeznatelné pouhým okem. Vydání závazného stanoviska musí předcházet konkrétní posouzení, jaké je provedení u nynějších oken a jaké je provedení nových oken. Dle správního orgánu tak musí být doloženo, jak vypadají okna i s detaily, přitom předložené nákresy neodpovídají skutečnému stavu oken dle fotografií. Neobsahují přesný tvar a rozměry profilace jejich ráků, poutce a klapačky, velikost části okenního ráku při pohledu z exteriéru, detaily profilace poutce, patky a kanelury klapačky jsou jiné než u skutečných oken, v pohledu na okno s lunetovým nadsvětlíkem chybí zcela profilovaná římsa poutce. Provedení nových oken není zřejmé, proto správní orgán vyžádal také dokumentaci nových oken, pokud by se měly lišit od původních způsobem zhotovení, která má vliv na tvar a rozměry profilace ráků oken, řešení okapnic.

Žalobci proti tomuto usnesení brojili odvoláním, v němž uvedli, že svou žádost považují za dostatečnou a splňující veškeré zákonné požadavky. Postup správního orgánu I. stupně považovali za zcela neopodstatněný, a to především proto, že zamýšlejí původní okna nahradit novými, zcela totožnými.

Žalovaný odvolání napadeným rozhodnutím zamítl. V odůvodnění uvedl, že řízení o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči se zahajuje na návrh a orgán státní památkové péče je rozsahem návrhu vázán. Již ze samotné žádosti tedy musí být zřejmé, jaký je výchozí stav před provedením úprav nemovitosti a jak má upravovaná část nemovitosti vypadat v konečném výsledku. Proto je nutné předložit projekt, studii, výtvarný návrh, pohledové nákresy s barevným řešením, legendou materiálu a návazností na fotografie stávajícího stavu s technickou zprávou se zaměřením na materiálové a barevné řešení. Za tím účelem je nutné k žádosti doložit potřebné přílohy, jejichž rozsah lze předem konzultovat s pracovníky památkové péče. Závazné stanovisko přitom musí být přezkoumatelné, což, jak plyne z ustálené judikatury správních soudů, nelze zajistit, pokud nevychází z konkrétních podkladů. Nedostatek konkrétních podkladů nelze zhojit tím, že se správní orgán opře pouze o subjektivní tvrzení žadatele, že záměr provede shodně s původním stavem nemovitosti. Jelikož žalobci odmítli k výzvě správního orgánu I. stupně svou žádost řádně doplnit, bylo namíste řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavit.

Městský soud v Praze napadené rozhodnutí v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal v rozsahu žalobních bodů, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu.

Pro posouzení věci jsou podstatná následující ustanovení právních předpisů.

§ 14 odst. 2 a 3 zákona o státní památkové péči stanoví následující:

*„(2) Vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace, nebo památkové zóny (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo **udržovacím pracím na této nemovitosti** si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou*

působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17).

(3) V závazném stanovisku podle odstavců 1 a 2 se vyjádří, zda práce tam uvedené jsou z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, a stanoví se základní podmínky, za kterých lze tyto práce připravovat a provést. Základní podmínky musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru“.

Podle čl. 3 písm. b) vyhlášky č. 10/1993 Sb. hl. m. Prahy jsou předmětem ochrany v památkových zónách mimo jiné „urbanistická struktura, uliční interiéry spolu s povrchy komunikací (zejména mozaiková dlažba chodníků, historická komunikační dlažba), charakter objektů a pozemků, architektura objektů a jejich exteriéry, veřejné interiéry včetně řemeslných a uměleckořemeslných prvků“.

Podle § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči se závazná stanoviska podle § 14 odst. 2 tohoto zákona vydávají ve správním řízení formou rozhodnutí, neslouží-li jako podklad pro jiný povolovací proces ve stavebním řízení. O takovou situaci jde v této věci, a proto je napadené rozhodnutí samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví.

Napadené rozhodnutí ani usnesení správního orgánu I. stupně netrpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů (1. žalobní bod). O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit v situaci, kdy se správní orgán nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (srov. např. rozsudek NSS ze dne 21.12.2006, č. j. 2 As 37/2006-63, č. 1112/2007 Sb. NSS). Žalovaný i správní orgán I. stupně zdůvodnili, z jakých důvodů je třeba trvat na doplnění žádosti žalobců o požadované podklady. Podle jejich názoru je třeba detailně zdokumentovat původní okna, aby mohlo být k záměru na jejich výměnu vydáno dostatečně určité závazné stanovisko a následně zkontrolováno, zda byly jeho podmínky dodrženy. S jednotlivými námitkami žalobců se správní orgány vypořádaly, i když odůvodnění svých rozhodnutí nekoncepovaly jako reakci na každý jednotlivý žalobci uplatněný argument. Je tedy třeba učinit závěr, že žalobci nemohli být na pochybách, z jakých důvodů bylo řízení o vydání závazného stanoviska zastaveno.

Pokud jde o další žalobní námitky procesního charakteru (2. žalobní bod), ani ty nelze považovat za důvodné. Lze se ztotožnit s žalobci, že odkaz na § 6 odst. 2 správního řádu ve výzvě k doplnění žádosti ze dne 16.12.2011 není přílehavý. Správní orgán I. stupně se tímto odkazem pokoušel vyjádřit, že požaduje podklady na základě zvláštního předpisu podle druhé věty § 6 odst. 2 správního řádu, aniž by však přihlédl k účelu ust. § 6 odst. 2 správního řádu, jež stanoví zásadu hospodárnosti řízení. Dále však výzva odkazovala i na § 45 odst. 2 správního řádu, z něhož primárně vychází povinnost správních orgánů vyzvat účastníky řízení, aby nedostatečnou žádost doplnili o všechny předepsané náležitosti. Nelze tedy dospět k závěru, že by ve výzvě chyběl odkaz na relevantní ustanovení právních předpisů.

Ztotožnit se nelze ani s tvrzeními žalobců týkajícími se údajné antedatace prvostupňového usnesení a přípisu, jímž bylo odvolání postoupeno žalovanému. Žalobci toto své tvrzení nikterak neprokázali. Jejich domněnka, že dané přípisy byly antedatovány s ohledem na podstatně pozdější datum jejich doručení, není opodstatněná. V činnosti správních orgánů není vyloučeno, že přípis je opatřen datem vyhotovení, avšak k jeho vypravení dojde až za několik dnů. I kdyby k antedataci skutečně došlo, nebyla by tím

žádným způsobem narušena procesní práva žalobců. Pokud mají žalobci za to, že usnesení o zastavení řízení bylo antedatováno kvůli jimi podané stížnosti na pracovníky správního orgánu I. stupně, je třeba upozornit, že podání stížnosti podle § 175 správního řádu nemá na průběh správního řízení žádný vliv.

Správní orgán I. stupně o několik dnů překročil pořádkovou lhůtu 30 dnů pro předložení odvolání žalovanému podle § 88 odst. 1 správního řádu. Odvolání bylo doručeno dne 10.5.2012, zatímco odvolací spis byl žalovanému doručen až dne 20.6.2012. Taková vada řízení však sama o sobě nijak závažně neporušila procesní práva žalobců a nemůže zapříčinit nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Lze tedy uzavřít, že v řízení před správními orgány nebyly přítomny takové vady řízení, které by odůvodňovaly zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Ohledně věcných námitek žalobců (3. žalobní bod) soud uvádí následující. Zákonodárce v § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči ukládá vlastníkům (žalobcům) opatřit si k provedení udržovacích prací na nemovitosti nacházející se v památkové zóně závazné stanovisko orgánu státní památkové péče. Výměna oken domu v památkové zóně je udržovací prací ve smyslu § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, neboť účelem výměny oken je zachování podstaty domu. I přesto, že se jedná o součást údržby domu, je takovou změnou dotčena památková ochrana domu. Podle § 14 odst. 3 téhož zákona je v závazném stanovisku třeba rozhodnout, zda práce tam uvedené jsou z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, případně stanovit podmínky provedení těchto prací. Z § 37 odst. 2 a § 45 odst. 1 správního řádu plyne, že ze žádosti musí být dostatečně zřejmé, čeho se žadatel domáhá. V kontextu citovaných ustanovení zákona o státní památkové péči to znamená, že příslušný záměr musí být konkretizován a prokázán dostatečně jednoznačně, aby bylo možné rozhodnout, zda je v souladu se zájmy památkové péče.

Nelze se ztotožnit s právním názorem žalobců, že jejich tvrzení, že původní okna nahradí zcela totožnými okny, mělo správnímu orgánu I. stupně postačovat k vydání závazného stanoviska. Požadavek dokumentace původních oken je opodstatněný, protože při její neexistenci nelze vydat správní akt, kterým bude žalobcům povoleno původní okna nahradit jejich replikami. Závazné stanovisko, které by pouze v obecné rovině povolilo žalobcům současná okna nahradit okny novými, stejnými, by bylo neurčité a nemohlo by být ani dostatečně odůvodněno, pokud by v řízení nebylo postaveno najisto, jak současná okna vypadají. K otázce přezkoumatelnosti se také vztahovala judikatura správních soudů, již citoval žalovaný, aby podepřel závěr, že závazné stanovisko musí vycházet z dostatečně konkrétních podkladů. Je tedy nerozhodné, že citovaná judikatura skutkově na tuto věc nedopadá. Pokud žalobci srovnávají svou situaci s případy, kdy nedochází k zásahům do exteriéru budov vůbec, je třeba upozornit, že v jejich případě k zásahu do exteriéru dojít má, a účelem závazného stanoviska je právě zajistit, že tento zásah nebude odporovat zájmům památkové péče.

Ochranu státní památkové péče je třeba vnímat jako celek a její jednotlivé postupy nelze vnímat zcela izolovaně. Stanoví-li zákon povolovací řízení ke změnám staveb v památkových zónách, a zároveň postup ke kontrole dodržování vydaných povolení, resp. závazných stanovisek, jsou tyto dva procesy svým účelem úzce propojeny, nikoli však natolik, aby tvrzená nemožnost kontroly změny stavu předmětu památkové ochrany byla důvodem pro odmítnutí posouzení záměru žadatele. Pokud by z podkladů shromážděných při vydávání závazného stanoviska nebylo zřejmé, jak stavba vypadala před provedením změny, nebyl by zřejmý skutečný stav předmětu řízení, tedy samotný předmět památkové ochrany. Nelze přijmout argument žalobců, že v případě, kdy dochází ke kontrole změn prováděných

zcela bez závazného stanoviska, také správní orgány nemají k dispozici dokumentaci původního vzhledu stavby. Pokud je zjištěno, že změna stavby byla provedena bez závazného stanoviska, jedná se o správní delikt bez dalšího, zatímco při kontrole souladu změn s vydaným závazným stanoviskem je potřeba posoudit rozdíl mezi provedením změny stavby a původním záměrem. Lze tedy uzavřít, že původní okna musí být zdokumentována, a to i za situace, kdy žalobci mají v úmyslu nahradit je přesnými replikami.

Jak plyne z čl. 3 písm. b) vyhlášky č. 10/1993 Sb. hl. m. Prahy, předmětem ochrany v památkové zóně, v níž se nachází dotčená stavba, je mimo jiné charakter objektů a jejich exteriéry, včetně řemeslných a uměleckořemeslných prvků. Orgány památkové péče tedy musí být schopny z podkladů předložených žalobci seznat, zda jejich záměr těmto účelům odpovídá. K tomu potřebují mít k dispozici dokumentaci na dostatečně úrovni odpovídající intenzitě zásahu do památkové ochrany.

Poté, co soud dospěl k závěru, že žalobci měli povinnost ke své žádosti připojit dokumentaci zachycující jejich záměr, prozkoumal, zda dokumentace, již žalobci v řízení předložili, odpovídala účelu řízení o vydání závazného stanoviska. Žalobci správnímu orgánu poskytli několik fotografií a hrubých náčrtků dotčené budovy a jejích oken. Kvalita těchto podkladů není zcela vyčerpávající, ruční náčrtky neodpovídají všem detailům okenních křídel, avšak je z nich patrný celkový vzhled oken, přičemž rozměry okenních křídel jsou dané stavební konstrukcí domu; přiložené náčrtky obsahují určitě detaily i s rozměry. Soud má za to, že vzhledem k okolnostem věci je pro posouzení důvodnosti žaloby nutné aplikovat zásadu proporcionality a poměřit význam chráněného zájmu ochrany památkové hodnoty dané lokality, resp. zásah do takového zájmu, a zásah do vlastnického práva (zde požadavku správních orgánů na předložení „odborného posudku, studie“, tedy vynaložení dalších nákladů spojených s realizací záměru).

Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 – 52, ve věci výměny původních dřevěných oken za plastové uvedl, že : „*Správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí (či naopak nesmí) tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení, nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany. Posuzování, zda zamýšlená stavba, změna stavby, ...udržovací práce na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně ..., jsou slučitelné se zájmy památkové ochrany, je proces, v němž má správní orgán nepochybně významný prostor pro správní uvážení. To musí přirozeně být založeno v první řadě na odborné kompetenci příslušného odborně specializovaného správního orgánu, který se zabývá ochranou kulturních památek, a musí tedy vycházet z hledisek, o nichž v odborné památkářské obci panuje obecné přesvědčení, že mají být vzata v úvahu. Takový správní orgán je tedy nepochybně povinen znát nejnovější odborně relevantní trendy v památkové ochraně a dokázat zhodnotit, zda a jak mají být v jeho činnosti aplikovány. Proto musí stále zvažovat, zda jeho dosavadní správní praxe je v souladu s aktuálním stavem vědeckého poznání v daném oboru, a pokud nikoli, je povinen ji novým vědeckým poznatkům přizpůsobit. Patřičná úroveň odbornosti je zákonným znakem jeho rozhodování a může být podrobena soudní kontrole v rámci správního soudnictví.*“

Z hlediska památkové ochrany je klíčové zachování adekvátního vzhledu nemovitosti, která se nachází na území památkové zóny, tj. vzhledu v širším slova smyslu původního.

"Původnost" může být někdy výrazem postupného vrstvení různých architektonických proměn dotyčné stavby, takže památkově cenný je právě stav památky zrcadlící proces těchto postupných proměn, jindy zas výrazem jejího prvotního architektonického ztvárnění, takže památkově cenná je právě ona prvotní, v užším slova smyslu původní, podoba. Prostředkem k dosažení adekvátního vzhledu je i původnost materiálů či technologií použitých při stavebních zásazích do dotyčné nemovitosti. Původnost vzhledu a v menší míře i původnost materiálů či technologií mají v rámci památkové ochrany zásadní váhu a musí být v rámci rozhodovací činnosti správního orgánu na úseku památkové ochrany zohledněny. Samozřejmě vedle dalších hledisek, neboť v rámci ochrany památek je nutno všechna relevantní hlediska posuzovat v jejich vzájemných souvislostech a celistvosti. Správní orgán však nemůže pominout ani další relevantní souvislosti. Uchování památkově chráněné nemovitosti, včetně nemovitosti, jež sice sama není kulturní památkou, ale nachází se na území památkové zóny, ve stavu z hledisek památkové ochrany žádoucím, nepochybně v řadě případů znamená zvýšené náklady pro jejího vlastníka oproti nákladům, které by musel vynaložit, pokud by dotyčná nemovitost památkově chráněna nebyla. Proto v souladu se zásadou hospodárnosti řízení dle § 6 odst. 2 věty první správního řádu platí, že správní orgán má být zdrženlivý v požadavcích na rozsah a odbornou kvalitu předložených podkladů, tak aby učinil žádost aplikaci zásady proporcionality (viz výše uvedené posouzení intenzity zásahu do památkové ochrany).

Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, publikovaném pod č. 240/2005 Sb. v souvislosti se zrušením části § 44 památkového zákona uvedl, že *„koncepce zákona o státní památkové péči, zrcadlící dobové ideologické axiomy, vychází z naprosté prevalence veřejného (státního) zájmu a popření ochrany práv jednotlivce, v dané souvislosti pak ochrany práva vlastnického“*. Z tohoto přístupu pak rezultovalo i kontradiktorní stanovisko, dle něhož prohlášení věcí za kulturní památky, jež je spjato s omezením dispozičních i užívacích oprávnění vlastníka, *„se nedotýká konkrétních práv vlastníků“*, pročež tehdejší zákonodárce nespatoval důvod k aplikaci správního řádu v předmětném řízení. Ústavní soud je si přitom vědom ústavní ochrany kulturního bohatství ve smyslu ochrany veřejného statku (čl. 34 odst. 2 Listiny). V řadě svých rozhodnutí vyslovil názor, dle kterého ke kolizi v rovině ústavněprávní dochází nejen mezi základními právy a svobodami navzájem, nýbrž i mezi základními právy a svobodami a jinými ústavně chráněnými hodnotami - veřejnými statky (sp. zn. Pl. ÚS 15/96, III. ÚS 256/01). Posouzení této kolize je výsledkem aplikace zásady proporcionality, jejímž nutným komponentem je i maxima plynoucí z čl. 4 odst. 4 Listiny, dle níž i v případě omezení základních práv a svobod plynoucího z priority s ním v kolizi se ocitajícího veřejného statku musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.

Soud se ztotožňuje se správním orgánem I. st., že *okna v uličním průčelí domu jsou neoddělitelnými komponenty vytvářejícími charakter domu a jeho architektonický výraz*, zejména pokud sousední dům Seifertova č. p. 22 má shodná okna jako dům žalobců (z fotografie ve spisu), avšak v dané věci bylo záměrem žalobců vyměnit stávající okna za identické repliky, tedy zachovat původní stav. Z toho plyne požadovaná míra úplnosti předložených podkladů žadateli, jestliže shodu s původním stavem lze zjistit i jinak než předložením „odborných studií“ o dosavadním stavu, např. uložením podmínky dočasného uchování původních oken ve stanovisku správního orgánu, porovnáním stavu s fotografiemi a okny sousedních domů při kontrole. V případně vydání kladného stanoviska pro výměnu identických oken správní orgán nestanoví rozměry oken, pouze požadavek zachování prvků původních oken, použitý materiál a případně způsob výroby. Zda žadatel naplní podmínku shody s původním stavem, je již předmětem případné následné kontroly, neboť stanovisko samo o sobě nezaručí řádné provedení výměny oken. Co se týče použitého materiálu k výrobě

okenních křídel, zde druhu dřeva, nebo způsobu výroby, je na správním orgánu, aby na základě svých odborných znalostí stanovil jako podmínku druh dřeva nebo způsob výroby oken i s odůvodněním významu takové podmínky pro památkovou ochranu dané lokality.

Podstaty a smyslu památkové ochrany musí být šetřeno nejen při posuzování souladu stavebního záměru s památkovou ochranou, ale i také již při vytváření samotných procesních předpokladů pro vydání stanoviska samotného, neboť nepřiměřené požadavky státní správy na úseku památkové péče pro uplatnění žádosti mohou být nezákonným omezením vlastnického práva a odepřením práva na spravedlivý proces, jestliže o žádosti nebylo věcně rozhodnuto. Při posouzení přiměřenosti nutných podkladů pro vydání stanoviska dle zákona o památkové péči je nutné přihlédnout k intenzitě památkové ochrany daného domu, významu dotčeného prvku a intenzitě požadovaného zásahu do památkové ochrany domu, resp. lokality. V dané věci soud považuje za jednoznačné, že samotný záměr žalobců vyměnit okna za identické repliky ze shodného materiálu je v souladu s památkovou ochranou *uličního interiéru ulice Seifertova, charakteru a architektury domu č.p. 787 a jeho exteriéru v rámci památkové zóny Vinohrady, Žižkov, Vršovice*, neboť výměnou identických oken ze shodného materiálu bude zachován dosavadní *uliční interiér ulice Seifertova, charakter a architektura domu č.p. 787 a jeho exteriér v rámci památkové zóny*. Z podkladů předložených žalobci je dostatečně zřejmá podoba oken, která je zároveň limitována stavebním charakterem domu (fasádou). Změna rozměrů okenních křídel by tak znamenala zásah do fasády domu nebo interiéru místností, resp. změna „vnitřních“ rozměrů oken je zjistitelná již poměřením fotografií s novým stavem, nehledě k údajům uvedeným v podkladech žalobců. Z předložené dokumentace plyne, že se jedná o „typizovaná“ okna tehdejší doby bez významných markantů. Výzva správního orgánu akceptovatelný rámec požadovaných údajů nerespektovala, požadavek správních orgánů předložit fotografie min. ve formátu A5 a další detailní výkresovou dokumentaci neměl zákonnou oporu vzhledem k porušení zásady proporcionality, zásady hospodárnosti dle § 6 odst. 2 správního řádu a z toho plynoucí i zásady dobré správy v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu, dle kterého správní orgán dbá na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu. Předpokládané náklady na vyhotovení odborných studií by byly neúměrné k ceně realizace samotného záměru (výměny oken), aniž by takový požadavek správních orgánů odpovídal významu zásahu do zákonem chráněného zájmu ochrany památek.

Požadavek správních orgánů na předložení projektu, studie, fotografií velikosti A5, dalších vodorovných a svislých řezů apod., byl nepřiměřený povaze a účelu řízení o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči v dané věci spočívající ve výměně oken za identické kopie v domě v památkové zóně.

Z výše uvedených důvodů soud napadená rozhodnutí správních orgánů zrušil bez nařízení jednání postupem podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem spočívající v nepřiměřeném požadavku doplnění podkladů, které mělo za následek nezákonné rozhodnutí o zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť žalobci předložená dokumentace byla dostatečná pro věcné posouzení žádosti o vydání stanoviska, a nebyly tak dány podmínky pro zastavení řízení. Správní orgán I. stupně tak, vázán právním názorem soudu, bude postupovat v souladu s § 14 odst. 6 zákon o památkové péči a vydá závazné stanovisko po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče, pro kterou je také právní názor soudu závazný (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobci byli v řízení úspěšní, proto jim náleží náhrada nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s.ř.s.). Kromě zaplaceného soudního poplatku za podání žaloby ve výši 3.000,- Kč jiné náklady žalobcům nevznikly.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 16. prosince 2016

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:

Jana Válková