



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D. v právní věci **žalobce: BARNOM s.r.o., IČ 25915061, se sídlem Dobrovského 252, Lanškroun**, zastoupeného Mgr. Tomášem Bobkem, advokátem, se sídlem Plzeňská 1972/158, 150 00 Praha 5, proti **žalovanému: Krajský úřad Pardubického kraje, se sídlem Komenského nám. 125, 532 11 Pardubice**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Krajského úřadu Pardubického kraje ze dne 24.3.2014, č.j. KrÚ - 15581/2014/ OŠK OKPP,

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkumu v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Lanškroun ze dne 2.8.2013, č.j. MULA 18453/2013 RP 5, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu dle ust. § 35 odst. 1 písm. h) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění (dále jen „*zákon o státní památkové péči*“), kterého se dopustil tím, že v listopadu r. 2012 nechal umístit 129 kusů fotovoltaických panelů na střechu objektu čp. 127 v ulici Boženy Němcové v městské památkové zóně Lanškroun a umístění zařízení provedl bez vyžádání si závazného stanoviska příslušného orgánu státní

památkové péče na objektu v městské památkové zóně. Za tento správní delikt byla žalobci uložena pokuta ve výši 80.000 Kč a náhrada nákladů řízení. Žalobce odůvodnil žalobu následujícím způsobem:

Na základě žádosti žalobce vydal Městský úřad Lanškroun dne 6.4.2012 pod č.j. MULA 5542/2012 R 8 závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči k pracím spočívajícím v umístění fotovoltaické elektrárny na střeše vyšší části domu čp. 127 v ulici Boženy Němcové v městské památkové zóně Lanškroun (dále jen „*závazné stanovisko*“). V tomto závazném stanovisku se uvádí, že umístění této elektrárny na zmíněném domu se považuje za přípustné za dodržení podmínky spočívající v zajištění zpracování dokumentace, která v průběhu zpracování bude konzultována s příslušným pracovníkem Národního památkového ústavu v Pardubicích a Městského úřadu Lanškroun. Ve výroku závazného stanoviska bylo dále uvedeno, že solární panely budou provedeny v černé matné barvě v souvislé ploše, aby nenarušovaly případný letecký pohled, a že předpokládaný výkon elektrárny je 29,5 kWp. Po zjištění, že tato elektrárna byla již žalobcem instalována, zahájil Městský úřad Lanškroun s žalobcem správní řízení o deliktu podle § 35 odst. 1 písm. h) zákona o státní památkové péči a vydal rozhodnutí o pokutě, proti kterému se žalobce odvolal, a o tomto odvolání bylo rozhodnuto žalovaným rozhodnutím. Po shrnutí dosavadních správních řízení (bod 1. žaloby) uvedl žalobní body žalobce v podstatě v bodu 2. a 3. žaloby. Žalobce z hlediska vzniku svých práv a povinností považuje za „*rozhodující*“ pouze výrok předmětného závazného stanoviska a vychází i mimo jiné z judikatury, tj. z rozsudku NSS ze dne 23.2.2005, č.j. 3Ads 21/2004-55, podle něhož „*pouze výroková část správního rozhodnutí je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jen z výroku lze zjistit, zda a jaká povinnost byla uložena...*“. Žalovaný však zastává opačný názor, když odvíjí hodnocení další klíčové otázky pro posouzení souladu rozhodnutí o pokutě správními předpisy, a to otázky, „*zda předmětné závazné stanovisko povoluje instalaci předmětné fotovoltaické elektrárny nebo pouze provedení přípravných prací předcházejících samotnou realizaci*“. Zákon o státní památkové péči umožňuje vydat závazné stanovisko jak k provedení záměru, tak také k přípravným pracím (§ 14 odst. 3 tohoto zákona). V případě uvedené fotovoltaické elektrárny nebyly dány žádné faktické důvody pro samostatné povolování přípravných prací, když pro zajištění potřebných podkladů pro posouzení přípustnosti tohoto záměru nebylo potřeba provádět průzkumné práce. Žalobce proto nežádal o povolení přípravných prací, ale o povolení samotné realizace předmětné fotovoltaické elektrárny. Proto očekával, že orgán státní památkové péče o jeho žádosti buď rozhodne, nebo jej vyzve k doplnění podkladů. Městský úřad Lanškroun však k doplnění žádosti žalobce nevyzval a ve výroku jím vydaného předmětného závazného stanoviska není uvedeno, že by se jednalo o závazné stanovisko toliko pro přípravné práce. Argumentace žalovaného odkazující na znění odůvodnění předmětného závazného stanoviska, podle něhož na základě tohoto nelze zahájit vlastní práce a vlastník nemovitosti si požádá o vydání dalšího závazného stanoviska je nepřipadná, protože rozsah práv a povinností vyplývajících z předmětného závazného stanoviska nelze posuzovat na základě jeho odůvodnění. Žalobce při realizaci této elektrárny vycházel z výroku závazného stanoviska a nezkoumal jeho odůvodnění. Vzhledem k tomu, že „*pouze výrok předmětného závazného stanoviska je způsobilý založit jeho práva a povinnosti, je uložení sankce za jednání v souladu s výrokem závazného stanoviska v rozporu se zásadou právní jistoty a předvídatelnosti působení práva*“. Pro posouzení zákonnosti rozhodnutí o pokutě a potažmo i napadeného rozhodnutí je irelevantní otázka, zda byly podmínky předmětného závazného stanoviska žalobcem nebo jeho smluvním dodavatelem prací dodrženy, či nikoliv. Podle výroku I. rozhodnutí o pokutě nebyla pokuta žalobci uložena

za to, že by předmětnou fotovoltaickou elektrárnu realizoval v rozporu s podmínkami předmětného závazného stanoviska, ale za to, že jej „*údajně realizoval, aniž by si vydání závazného stanoviska vyžádal*“. Dále namítl, že skutkové zjištění obsažené ve vymezení skutků ve výroku I. rozhodnutí o pokutě je zcela zjevně v rozporu s obsahem správního spisu, když i v odůvodnění samotného rozhodnutí o pokutě je zmíněno předmětné závazné stanovisko, přičemž toto bylo vydáno na základě žádosti žalobce. Nevyvratitelnou skutečností zůstává, že žalobce si takové závazné stanovisko orgánu státní památkové péče vyžádal. Rozhodnutí o pokutě, jakož i žalované rozhodnutí, jsou nezákonná, žalobce navrhl, aby soud žalované rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že uvedené závazné stanovisko nebylo přezkoumáváno, protože proti němu nebylo podáno odvolání ani žádný opravný prostředek. Žalovaný v průběhu odvolacího řízení pouze zkoumal, zda toto stanovisko založilo právo provést výstavbu fotovoltaické elektrárny na střeše domu čp. 127 či nikoli. V tomto případě jednoznačně žalovaný shledal, že závazné stanovisko toto právo žalobci nezaložilo. Pokud se týče námítky rozdílného hodnocení role výroku a odůvodnění závazného stanoviska, žalovaný citoval ust. § 14 odst. 3 zákona o památkové péči s tím, že ve výroku byla stanovena podmínka, za kterou je možno připravovat práce na záměru výstavby fotovoltaické elektrárny. Samotný obsah „*přípravy prací*“ představuje souhrn „*interdisciplinárních*“ činností, avšak toto závazné stanovisko nepovoluje instalaci fotovoltaické elektrárny, ale pouze přípravné práce (záměr) předcházející samotnou realizaci. Skutečnost, že v dané věci nebylo možné zahájit vlastní práce na předmětné fotovoltaické elektrárně, vyplývá přímo ze zákona o státní památkové péči (§ 14 odst. 2). Žalobce byl poučen vyžádat si závazné stanovisko v odůvodnění předmětného rozhodnutí prvoinstančního orgánu. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „*s.ř.s.*“), soud přezkoumává napadené výroky žalovaného rozhodnutí **v mezích žalobních bodů**. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí **dispoziční zásada**. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu **obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu** (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Žalobce je povinen uvést žalobní námítky v žalobě, soud se nemůže spokojit s **odkazem** na podání účastníka, které učinil ve správním řízení, např. odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudek NSS ze dne 28.5.2003, č.j. 5 A 27/2000-49). Uvedení konkrétních žalobních námitek **nelze nahradit zopakováním námitek** uplatněných v odvolání, či snad pouhým **odkazem** na takové podání (srov. rozsudek NSS ze dne 22.1.2007, č.j. 8 Afs 55/2005-74, dále i srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17.2.1995, č.j. 6 A 15/94 39, SP č. 136). Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v **obecné rovině**, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Soud není povinen ani oprávněn za žalobce domýšlet, jakými konkrétními kroky mělo dojít k porušení žalobcem namítaných právních ustanovení, z jakých konkrétních důvodů pokládá žalobce žalované rozhodnutí za nesrozumitelné a neřádně odůvodněné, jaké zákonné podmínky nebyly splněny pro

prodloužení zajištění a jaké konkrétní skutečnosti svědčí o neoprávněném zásahu do žalobcova práva na osobní svobodu. V tomto ohledu soud poukazuje na **rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.8.2010 č.j. 4 As 3/2008-78**, v němž je mimo jiné uvedeno: „*Smyslem uvedení žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.) je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným, nicméně srozumitelným a jednoznačným, vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.....míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“

Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „*jinou vadou řízení před soudem*“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkoumávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „*non-refoulement*“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací - srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). **Rozšířený senát NSS** v usnesení **ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84**, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou

z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp.zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, **nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku** (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce **odlišný názor**, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - **minimálně implicitně** - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivní a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) **vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení** (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).

Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi **implicitní** (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. **Ústavní soud** v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 – 50, bod 17). Ostatně i

Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „*Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.*“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem **přepjatého formalismu**, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je **vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace** (srov. rozsudek NSS ze dne 3.4.2014, č.j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl NSS **v rozsudku ze dne 24.4.2014, č.j. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky a logicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů:**

*„...přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek. Absence výslovného posouzení dílčí žalobní námitky, která souvisela s námitkami stěžejními, za situace, kdy městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k věcně správnému závěru, že stěžovatel neunesl v daňovém řízení důkazní břemeno, neboť důkazy jím předložené neprokázaly u sporných obchodních případů splnění podmínek pro uplatnění nároku na odpočet DPH, nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost. V této souvislosti lze odkázat např. na **nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04**, v němž bylo zdůrazněno, že z hlediska splnění náležitostí rozhodnutí není povinností soudu se v jeho odůvodnění speciálně vyjadřovat ke všem jednotlivým argumentům účastníka podporujícím jeho konkrétní a z hlediska sporu pouze dílčí tvrzení, pokud stanovisko k nim jednoznačně a logicky vyplývá ze soudem učiněných závěrů.“*

Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. **Právo na spravedlivý proces** nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).

Soud dodává, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí **odkazovat na toto odůvodnění** (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je

dán důvod pro to, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí **netrpí** vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Ze správního spisu a ze shodného tvrzení účastníků vyplývají následující **rozhodné skutečnosti**:

Městský úřad Lanškroun vydal k žádosti žalobce podle ust. § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči závazné stanovisko, kterým považoval umístění fotovoltaické elektrárny na střeše vyšší části domu čp. 127 v ul. B. Němcové v městské památkové zóně Lanškroun (dále jen „*elektrárna na střeše domu*“, či jen „*elektrárna*“), o které požádal žalobce, jako vlastník tohoto domu, za přípustné, **za dodržení této podmínky: „Vlastník zajistí zpracování dokumentace, která bude v průběhu zpracování konzultována s příslušným pracovníkem Národního památkového ústavu v Pardubicích a Městského úřadu Lanškroun, odboru investic a majetku. V rámci této dokumentace bude fotograficky doloženo, jak se předmětná fotovoltaická elektrárna bude uplatňovat z 2 NP a 3 NP Základní školy A. Jiráka v Lanškrouně“**. V odůvodnění tohoto závazného stanoviska je pak uvedeno, že podmínka ve výroku je stanovena podle § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči, když **projekt bude řešit počet, velikost, barvu, přesnou polohu umístění a způsob připevnění. Zároveň zde byly uvedeny konkrétní způsoby řešení umístění panelů elektrárny a důvody vydání stanoviska z hlediska zajištění dodržení cílů památkové ochrany v dané lokalitě. Zároveň v odůvodnění rozhodnutí bylo uvedeno, že „na základě tohoto stanoviska nelze zahájit vlastní práce. Pro řízení s orgánem SPP bude zpracována dokumentace, která bude v průběhu zpracování konzultována s orgány SPP (státní památková péče – pozn. krajského soudu). K vypracované dokumentaci požádá vlastník o vydání dalšího závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů“**. Následně správní orgán I. stupně dne 6.6.2013 zjistil, že uvedená elektrárna byla postavena, tedy umístěna na střeše zmíněného domu, když se jednalo o 129 kusů fotovoltaických panelů a zahájil řízení, v němž vydal rozhodnutí o zmíněném správním deliktu, přičemž vycházel z toho, že zmíněným závazným stanoviskem nebylo povoleno provést stavbu elektrárny, když byl žalobce naopak povinen vyžádat si další závazné stanovisko, jak je uvedeno v odůvodnění tohoto rozhodnutí. V odvolacím řízení pak žalovaný toto rozhodnutí potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

Předmětem postihu žalobce bylo jeho jednání spočívající v provedení uvedené stavby elektrárny, které správní orgány považovaly za protiprávní, když vycházely z názoru, že výše uvedeným závazným stanoviskem vydaným podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči **nevzniklo žalobci právo tuto stavbu provést, avšak bylo rozhodnuto jen o přípustnosti umístění této stavby za dodržení podmínky zpracování dokumentace, která měla být konzultována s příslušnými pracovníky Národního památkového ústavu v Pardubicích a Městského úřadu Lanškroun**. Žalobce byl však opačného názoru, který je však **mylný**.

Podle ust. § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky,

památkové rezervace, nebo památkové zóny, je povinen k zamýšlené stavbě, stavební změně nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Podle § 14 odst. 3 tohoto zákona v závazném stanovisku 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 ust. § 14 odst. 4 cit. zákona v územním řízení a v řízení o povolení staveb, změn staveb a udržovacích prací, prováděném v souvislosti s úpravou území, na němž uplatňuje svůj zájem státní památková péče, nebo v souvislosti s obnovou nemovité kulturní památky, popř. se stavbou, stavební změnou nebo udržovacími pracemi na nemovitosti podle odst. 2 rozhoduje orgán územního plánování nebo stavební úřad v souladu se závazným stanoviskem obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jde-li o nemovitou národní kulturní památku, se závazným stanoviskem krajského úřadu.

Podle ust. § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „*správní řád*“) rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

Podle ust. § 149 odst. 1 správního řádu závazné stanoviska je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

Stěžejní a spornou otázkou v dané věci je, zda závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči je rozhodnutím, kterým se žalobci v dané věci založilo právo provést uvedenou stavbu či nikoliv.

Nejprve je proto nutné objasnit **význam tohoto závazného stanoviska**. Jak bylo již konstatováno v rozsudku **rozšířeného senátu NSS ze dne 23.8.2011, č.j. 2As 75/2009-113**, „...není pochyb, že existují závazná stanoviska, která mají objektivně vymezený samostatný předmět řízení. Z ustanovení správního řádu z roku 2004 a dalších zvláštních zákonů lze vyvodit záměr zákonodárce odlišit procesní postup vydávání a přezkumu takových závazných stanovisek. Tato stanoviska jsou vydávána v rámci samostatného správního řízení ve formě správního rozhodnutí dle § 67 správního řádu z r. 2004. Jedná se o např. závazné stanovisko vydané orgánem státní památkové péče týkající se rekonstrukce nemovité kulturní památky v určitém rozsahu...Vydání pozitivního stanoviska dle § 44a odst. 3 památkového zákona samo o sobě umožňuje žadateli v daném případě okna vyměnit, a aniž by na to navazovalo jakékoliv další stavební řízení, jejím deklarovaný a požadovaný hospodářský cíl uskutečnitelný“. Dále je v tomto rozsudku uvedeno, že „**Oproti tomu závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z r. 2004 jsou podkladem pro konečné rozhodnutí. Z hlediska vymezení předmětu řízení sleduje žadatel konečný hospodářský či společenský**

cíl.“ Získání kladného závazného stanoviska dle zvláštních zákonů (v případě řešeném rozšířeným senátem se jednalo o závazné stanovisko podle § 12 odst. 2 o ochraně přírody a krajiny) je pouze jedním z mnoha zákonných požadavků, které musí subjekt pro uskutečnění svého cíle učinit. Tím se v podstatě zajišťuje zvláštním zákonem chráněný zájem, přičemž stavební úřady postupují ve vzájemné součinnosti s dotčenými orgány chránícími veřejné zájmy podle zvláštních předpisů a tato spolupráce se projevuje vydáváním závazných stanovisek (**§ 4 odst. 2 stavebního zákona praví, že „dotčené orgány vydávají pro vydání rozhodnutí podle tohoto zákona závazná stanoviska na základě zvláštních právních předpisů, která nejsou samostatným rozhodnutím ve správním řízení, nestanoví-li tyto zvláštní právní předpisy jinak)**“. V případě, že se jedná o závazná stanoviska vydávaná dle § 149 správního řádu nelze pomíjet skutečnost, že pro vydání konečného rozhodnutí není z valné většiny zapotřebí získat jen jedno jediné závazné stanovisko, ale celý soubor stanovisek, vyjádření, atd., které vytvářejí z pohledu veřejného práva společné reálné podmínky pro uskutečnění subjektivního cíle (srov. citovaný rozsudek rozšířeného senátu NSS). Tato závazná stanoviska nejsou vydávána ve správním řízení a nejsou rozhodnutími, čili nejedná se o rozhodnutí podle § 67 odst. 1 správního řádu, když přímo nezakládají práva či povinnosti jmenovitě určené osoby (§ 67 odst. 1 správního řádu). Při posuzování toho, zda je určitý konkrétní úkon, který má správní orgán na základě zvláštního zákona provádět, správním rozhodnutím nebo jen závazným stanoviskem, je třeba vycházet nikoliv z formálního kritéria, tj. z toho, jak je takový úkon zvláštním zákonem označen, ale ze skutečných právních účinků takového úkonu správního orgánu a je nutné poměřovat tyto účinky s obsahem citovaného ustanovení § 67 odst. 1 správního řádu. Pak je možné konkrétně určit, zda jde o závazné stanovisko podle § 149 odst. 1 nebo o podmiňující správní rozhodnutí. Pokud je ve zvláštním zákoně přímo stanoveno, jak je tomu v dané věci, že v územním řízení a v řízení o povolení staveb, změn staveb a udržovacích prací, rozhoduje orgán územního plánování nebo stavební úřad v souladu se závazným stanoviskem dotčeného správního orgánu (§ 14 odst. 2 a 4 zákona o státní památkové péči), je takové závazné stanovisko skutečně úkonem ve smyslu § 149 odst. 1 správního řádu (i když je označeno jako rozhodnutí), a to nejen proto, že je takto formálně označeno, ale proto, že toto stanovisko **nezakládá práva ani povinnosti účastníkovi řízení, nýbrž je pouze závazným podkladem pro vydání správního rozhodnutí, např. územního rozhodnutí nebo stavebního povolení, do kterého musí být samozřejmě obsah závazného stanoviska „vtělen“, pro žadatele je však závazné až toto správní rozhodnutí, které mu zakládá práva a povinnosti, nikoliv však závazné stanovisko, které je určeno správnímu orgánu, který vede řízení a vydává rozhodnutí ve věci.** Právě v tomto ustanovení se projevuje význam právní úpravy týkající se spolupráce stavebního úřadu a dotčeného orgánu státní správy (§ 4 odst. 2 stavebního zákona). Krajský soud tak dospěl ve shodě se správními orgány k závěru, že uvedené závazné stanovisko **nezaložilo žalobci právo realizovat tuto stavbu**, tedy je zcela nepochybné, že k takové realizaci stavby, resp. právo stavby, by vzniklo žalobci až s příslušného rozhodnutí stavebního úřadu podle stavebního zákona, nikoli z uvedeného závazného stanoviska (argumentace soudu viz výše). Tato skutečnost nemusela být uvedena ve výroku závazného stanoviska (tj. to, že toto stanovisko neumožňuje žalobci zahájit práce na stavbě a stavbu realizovat, když tato skutečnost **vyplývá přímo z výše uvedené právní úpravy**). Je zároveň zcela nepochybné, že žalobce **nedodržel podmínku stanovenou v závazném stanovisku**, tj. zajištění zpracování dokumentace, včetně její konzultace s příslušnými pracovníky orgánu státní památkové péče. Žalovaný tedy postupoval v souladu s platnou právní úpravou, když zahájil řízení o správním deliktu a vydal rozhodnutí o něm, přičemž podle ust. § 35 odst. 1 písm. h) obecní úřad s rozšířenou působností uloží pokutu až do výše 2 mil. právnické osobě,

nebo fyzické osobě oprávněné k podnikání, jestliže při výkonu svého podnikání mimo jiné provádí stavbu na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové zóně, bez závazného stanoviska obecního úřadu s rozšířenou působností podle § 14 odst. 2 nebo nedodržuje podmínky uvedené v tomto závazném stanovisku. V dané věci závazné stanovisko **nebylo vydáno k provedení stavby, když z tohoto stanoviska ani právo provést stavbu žalobci nemohlo vzniknout** (argumentace soudu viz výše), zároveň ani **nebyly dodrženy podmínky v uvedeném závazném stanovisku. Byl tedy dán důvod k postihu podle cit. ustanovení zákona o státní památkové péči, tj. za zmíněný správní delikt.** Skutečnost, že uvedené závazné stanovisko nemohlo být podkladem pro provedení stavby zmíněné elektrárny, navíc jasně vyplývá i z odůvodnění rozhodnutí o závazném stanovisku, v němž je přímo uvedeno, že bude zpracována dokumentace, která bude v průběhu zpracování konzultována s orgány státní památkové péče (jak bylo přímo uvedeno výslovně v podmínkách tohoto závazného stanoviska), a že **„k vypracované dokumentaci požádá vlastník o vydání dalšího závazného stanoviska podle § 14 odst. 2“ zákona o státní památkové péči.** Pokud žalobce namítl, že nebyly dány žádné faktické důvody pro samostatné povolování přípravných prací, a že žalobce nežádal o povolení přípravných prací, ale o povolení samotné realizace elektrárny, a že očekával, že orgány státní památkové péče o jeho žádosti buď rozhodne, nebo jej vyzve k doplnění podkladů, tak brojil proti uvedenému závaznému stanovisku. Předmětem soudního přezkumu však **nebyl věcný přezkum tohoto závazného stanoviska.** Pokud žalobce *„nežádal o povolení přípravných prací, ale o povolení samotné realizace předmětné fotovoltaické elektrárny“*, tak takové jeho očekávání nemohlo být legitimní, neboť uvedené závazné stanovisko nemohlo žalobci povolit realizaci této stavby (argumentace soudu viz výše). Je sice pravdou, že o vydání závazného stanoviska žalobce požádal, avšak toto stanovisko nebylo vydáno k provedení této stavby, ale pouze stanovilo podmínku pro její umístění. Předmětem postihu podle ust. § 35 odst. 1 písm. h) zákona o státní památkové péči pak je jednání, kdy v tomto ustanovení uvedený subjekt *„provede“* stavbu bez závazného stanoviska, přičemž tímto závazným stanoviskem lze rozumět stanovisko obsahující souhlas příslušného orgánu k provedení stavby. **Takové závazné stanovisko vydáno nebylo.** To vyplývá nejen z jeho výroku, ale i z odůvodnění, z něhož lze zjistit, že po splnění podmínky stanovené ve výroku závazného stanoviska, tj. pro zajištění zpracování dokumentace, k této dokumentaci si žalobce žádá další závazné stanovisko podle § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči (tento popis dalšího postupu nemusel být předmětem výroku závazného stanoviska). Jestliže v odůvodnění závazného stanoviska je uvedeno, že i po splnění uvedené podmínky, tj. po vypracování dokumentace, bude její posouzení předmětem dalšího závazného stanoviska, tak je jasné, že z této skutečnosti nelze dovodit, že již vydané závazné stanovisko bylo vydáno k provedení této stavby.

Výši uložené sankce neshledal soud za nepřiměřenou, když sankce za uvedený delikt může činit až 2.000 000 Kč, krajský soud tak nevyhověl návrhu na její snížení či upuštění od ní, když tento návrh vznesl žalobce při jednání soudu dne 4.2.2015. Krajský soud se ztotožnil s odůvodněním výše uložené sankce žalovaným v žalovaném rozhodnutí, podle něhož *„v podobných případech je výše sankce na místě, protože tyto mohou tvořit precedens jednání dalších osob, které při zjištění ekonomické výhodnosti podobného jednání mohou jednat podobně, což je z hlediska ochrany veřejného zájmu v této oblasti nepřijatelné.“*

Krajský soud shledal žalobu za nedůvodnou, a proto ji zamítl (§ 78 odst. 7 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s, když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému soud toto právo nepřiznal, když mu žádné náklady podle obsahu spisu nevznikly.

P o u č e 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 Pardubicích dne 4. února 2015

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová