



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK

### JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobců **a) L. M.** a **b) I. M.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje**, se sídlem Hradec Králové, Pivovarské náměstí 1245, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2012, čj. 15518/RR/2012-4, t a k t o :

- I. **Řízení o žalobě žalobkyně b) se z a s t a v u j e .**
- II. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2012, čj. 15518/RR/2012-4, se z r u š u j e a věc se mu v r a c í k dalšímu řízení.**
- III. **Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci a) náklady řízení ve výši 3.000,- Kč, a to do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

#### O d ů v o d n ě n í :

Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí – závaznému stanovisku Městského úřadu Nový Bydžov (dále jen také „prvostupňový orgán“) ze dne 27. 8. 2012, čj. V/11130/2012/Jor/1502/2012, konkrétně proti jeho výroku pod písmenem A, kterým byla jako nepřipustná označena obnova – výměna stávajících oken za nová plastová na nemovitosti čp. 518 v ul. Boženy Němcové v Novém Bydžově, a výrok A tohoto rozhodnutí potvrdil.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že prvostupňový orgán obdržel písemnou žádost žalobců o vydání závazného stanoviska k výměně stávajících oken za nová plastová, sanaci (podřezání) vlhkého zdiva a opravě střechy, včetně rozebrání dvou komínů, na domě čp. 518 v ul. Boženy Němcové v Novém Bydžově stojícím na st. p. č. 28, kat. úz. Nový Bydžov. Tento dům není prohlášen za kulturní památku, nachází se však na území Městské památkové zóny Nový Bydžov, prohlášené vyhláškou ze dne 17. října 1990 o prohlášení památkových zón ve vybraných městech a obcích Východočeského kraje s účinností od 1. 11. 1990. Dle ustanovení § 14 odst. 6 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „památkový zákon“), si tento orgán vyžádal písemné vyjádření odborné organizace státní památkové péče, kterou je pro předmětný územní obvod Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v Josefově (dále jen „NPÚ“). V něm tato odborná organizace vyslovila nesouhlas s výměnou oken za plastová, v ostatních částech žádosti vyslovila souhlas. Na základě tohoto vyjádření vydal prvostupňový orgán závazné stanovisko, jímž žádost žalobců o výměnu stávajících oken za plastová posoudil jako nepřipustnou.

Žalovaný v reakci na odvolací námitky uvedl, že důkazem pro řízení ve věci bylo písemné vyjádření NPÚ a vyhláška ze dne 17. října 1990 o prohlášení památkových zón ve vybraných městech a obcích Východočeského kraje. Přitom konstatoval, že písemné vyjádření NPÚ považuje za odborně správné a rozhodnutí prvostupňového orgánu za věcně i právně správné. Uvedl, že nebyl zpochybňován názor žalobců týkající se aktuálního technického stavu stávajících oken a že předmětem řízení nebyla ani polemika, jaká jiná okna by byla použitelná, neboť správní orgány jsou povinny posuzovat výlučně to, co je žadatelem požadováno. Bylo proto povinností prvostupňového orgánu posoudit náhradu stávajících oken za plastová, nikoliv navrhnout jiná řešení. A ten tak v souladu s ustanovením § 14 odst. 3 památkového zákona také postupoval.

K námitce, že v okolí předmětného objektu se nacházejí na čp. 520, 521 a 523 také nová vyměněná okna žalovaný zdůraznil, že v rámci konkrétního správního řízení je předmětem celkového posouzení vždy konkrétní objekt. Veškerá posouzení, vyjádření a jiné podklady vždy směřují pouze k danému objektu. Poukaz žalobců na obdobné řešení u jiných staveb označil proto za irelevantní, přičemž současně uvedl, že není prokázáno, zda účastníci řízení zmíněných staveb je opravovali v rámci platných právních předpisů či v rozporu s nimi. Zároveň podotkl, že pokud byly tyto práce provedeny legálně, nelze tuto benevolenci, popř. chybný postup správních úřadů již akceptovat a odůvodňovat jím pokračování v chybném postupu i v dalších případech, ale naopak je nutné zjednat nápravu.

Včas podanou žalobou se žalobci domáhali zrušení napadeného rozhodnutí a jeho vrácení žalovanému k dalšímu řízení. Uvedli, že v letošním roce realizují rekonstrukci budovy čp. 518 na st. p. č. 28 v kat. úz. Nový Bydžov, na které je třeba provést sanaci zdiva, rozebrání komínů a výměnu oken. Dle jejich názoru je možné v tomto případě vydat kladné stanovisko, které by požadovanou výměnu oken připustilo, protože stávající okna jsou značně zetlelá a v podstatě již neopravitelná.

Současně namítli, že i když se budova nachází v památkové zóně, jak uvádí žalovaný, tak ve stejné památkové zóně se nachází několik budov (např. čp. 521, 522 a 523), na kterých jsou také plastová okna osazena, a to zjevně v souvislosti s jejich rekonstrukcí provedenou v nedávné době.

Žalobkyně podáním ze dne 5. 2. 2013 vzala svou žalobu zpět. Žalobce na své žalobě setrval a doplnil, že svůj názor, že je možné v dané věci vydat kladné stanovisko, zakládá i na tom, že stávající okna jsou značně zetlelá, že cílem výměny oken je i omezení tepelné ztráty a že nová okna budou tvarově i rozměrově stejná a nezmění vzhled objektu. Současně poukázal na rozhodnutí Vrchního soudu sp. zn. 5 A 67/96, který obdobný případ výměny stávajících oken za okna plastová posoudil tak, že věc vrátil k dalšímu řízení.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl zamítnutí žaloby. Zrekapituloval průběh řízení a vyjádřil názor, že se plně řídil, jakož i před ním prvostupňový orgán, odborným názorem, tj. písemným vyjádřením odborné organizace státní památkové péče, který je přesvědčivě odůvodněn. V tomto směru poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2009, sp. zn. 6 As 36/2009, v němž je uvedeno, že v případě, že se příslušný orgán řídil odborným názorem, který je přesvědčivě odůvodněn a který se opírá o názor odborného útvaru, není možné dovodit porušení § 14 odst. 3 památkového zákona. Dodal, že opora prvostupňového rozhodnutí v písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče je zcela legitimní, neboť se jedná o důkaz v řízení. Toto písemné vyjádření je plně kvalifikované, podrobně se zabývá navrženou výměnou oken, hodnotí ji z hlediska zájmů památkové péče i s ohledem na aktuální poznání kulturně historických hodnot. Dle žalovaného k podané žádosti shodně přistoupil i prvostupňový orgán, čímž zcela naplnil povinnost danou mu ustanovením § 14 odst. 3 památkového zákona. Skutečnost, že se konkrétní nemovitost nachází na území památkové zóny, sama o sobě znamená, že se jedná o určité omezení vlastnického práva. Žalobci přitom byli prvostupňovým orgánem dostatečně informováni o způsobu řešení obnovy předmětné nemovitosti, a to ještě před její koupí. Z důvodu jejího umístění v centru městské památkové zóny je objektem veřejného zájmu a provedení výměny oken za plastová by vedlo ke znehodnocení její fasády a ke snížení celkové hodnoty objektu a následně i celé lokality. Žalovaný připustil, že je mu známo, že na území památkové zóny došlo v minulosti k osazení plastových oken na některých nemovitostech. Nejednalo se však o historicky nebo architektonicky cenné nemovitosti přímo se podílející na celkovém kulturně historickém potenciálu památkové zóny a jejího nejcennějšího prostoru, tj. historického centra. Mnohdy došlo k výměně oken bez příslušného rozhodnutí orgánu státní památkové péče. Tato skutečnost však nemůže být dle žalovaného argumentem, který by zavazoval správní orgán k tomu, aby rezignoval na svou praxi a úkoly dané mu platnými právními předpisy na ochranu kulturního dědictví. K žalobnímu tvrzení o osazení plastových oken na nemovitostech čp. 521, 522 a 523 dodal, že plastová okna jsou pouze na domě čp. 521. Nelze jej však srovnávat s objektem žalobců, který je umístěn v centru památkové zóny, přímo se

uplatňuje na jejím charakteru, je jedním ze základních pilířů uliční struktury centra vycházející z Masarykova náměstí. Rovněž nelze pominout jeho památkový potenciál z hlediska vlastní architektury, neboť se jedná o jeden z mála objektů, který nebyl v historii přestavován a zachovala se u něho původní dispozice a charakter.

V replice na vyjádření žalovaného žalobce uvedl, že v předmětné památkové zóně se nachází celá řada domů, kde jsou nově osazena plastová okna, která tak nejsou ničím výjimečným. K tomu předložil situační plánec a fotodokumentaci, na plánu takové objekty označil, přičemž několik z nich je i na samotném náměstí, tj. v centru města. Konkrétně jmenoval dům čp. 508 – bývalý hotel Lev, který je jednou z dominant náměstí, dům čp. 18, který je velice rozlehlý, a dům čp. 2 – Střední zdravotnická škola, která má pestrou fasádu s celou řadou prvků. Žalobce konstatoval, že objektů s plastovými okny je tedy daleko více, než původně uváděl.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), bez nařízení jednání, když účastníci s tímto postupem udělili souhlas způsobem předvídaným v § 51 odst. 1 větě druhé s. ř. s. Krajský soud přitom dospěl k následujícím zjištěním a právním závěrům, přičemž žalobu shledal důvodnou.

Z předloženého správního spisu vyplynulo, že k písemné žádosti žalobců ze dne 1. 8. 2012 vydal Městský úřad Nový Bydžov dne 27. 8. 2012, pod čj. V/11130/2012/Jor/1502/2012, závazné stanovisko k provedení udržovacích prací na nemovitosti čp. 518 v ul. Boženy Němcové v Novém Bydžově. Výměnu stávajících oken na nemovitosti za plastová posoudil jako nepřipustnou, ostatní práce uvedené v žádosti označil za přípustné v plném rozsahu dle předloženého návrhu. Toto závazné stanovisko vydal na základě předchozího písemného vyjádření odborné organizace státní památkové péče, v němž tato odborná organizace vyslovila nesouhlas s výměnou oken za plastová.

Proti uvedenému závaznému stanovisku prvostupňového orgánu (v části týkající se výměny oken) podali žalobci odvolání, které žalovaný zamítl žalobou napadeným rozhodnutím, a rozhodnutí orgánu prvního stupně potvrdil.

Žalobkyně svým podáním ze dne 5. 2. 2013 vzala žalobu zpět, krajský soud proto řízení o žalobě podané její osobou zastavil a pokračoval v řízení o žalobě podané žalobcem.

Žalobce kromě samotného nesouhlasu se závazným stanoviskem ohledně nepřipustění výměny stávajících oken za plastová vznášel i námitky směřující k tomu, že se v předmětné památkové zóně nachází budovy, na kterých byla v nedávné době v souvislosti s jejich rekonstrukcí také osazena plastová okna. Tuto (již i odvolací námitku) žalovaný v rozhodnutí o odvolání označil za irelevantní s tím, že předmětem posouzení je vždy konkrétní objekt. Současně uvedl, že i pokud by byly takovéto práce provedeny legálně, nelze již tuto benevolenci správního úřadu

akceptovat a odůvodňovat tím pokračování v jeho případném chybném postupu i v dalších případech. Takové odůvodnění žalovaného však nemůže obstát.

Mezi základní zásady činnosti správních orgánů patří mimo jiné i to, že dbají, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Účastník řízení se tedy před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v jiných srovnatelných případech. Uvedené platí samozřejmě tehdy, byl-li takový předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem.

V daném případě však žalovaný žalobcův požadavek na obdobný přístup jako u jiných případů, kdy došlo u budov v téže památkové zóně k výměně oken za plastová, označil za irrelevantní a pouze hypoteticky bez bližšího vysvětlení naznačil, že k provedení takové výměny oken mohlo dojít nelegálně nebo případně v důsledku chybného postupu správního úřadu.

Otázkou vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí se zabýval již i Nejvyšší správní soud, a to ve vícero svých rozhodnutích, např. v rozsudcích ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005 - 90, publikovaném pod č. 605/2005 Sb. NSS a na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), a ze dne 25. 4. 2006, čj. 2 As 7/2005 - 86, publikovaném na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz). V nich mimo jiné uvedl, že „ze zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, který našel ostatně své legislativní vyjádření i v ust. § 2 odst. 4 in fine správního řádu. Zároveň je ale nutno vzít v úvahu, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlné a neodůvodněné nerovným zacházením. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. ... Účastník řízení se tedy před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem, může se tedy domáhat, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.“

Posuzování, zda zamýšlené udržovací práce na nemovitosti, která sice není kulturní památkou, ale nachází se v památkové zóně, jsou slučitelné se zájmy památkové ochrany, je proces, v němž má správní orgán bezesporu významný prostor pro správní uvážení. To musí být založeno v první řadě na odborné kompetenci příslušného odborně specializovaného správního orgánu, který se zabývá ochranou kulturních památek, a musí vycházet z hledisek, o nichž

v odborných památkářských kruzích panuje obecné přesvědčení, že mají být vzata v úvahu. 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. Pokud pak správní orgán na základě racionálních a přezkoumatelných důvodů dojde k závěru, že jeho dosavadní praxe v některém ohledu neodpovídala odborným hlediskům, je oprávněn ji do budoucna změnit.

Z rozhodnutí žalovaného (ani rozhodnutí jemu předcházejícího) však není vůbec zřejmé, zda při svém posouzení při vydání závazného stanoviska opustil dosavadní praxi, a pokud ano, tak z jakého racionálního důvodu; anebo zda předchozí rekonstrukce na nemovitostech (konkrétně výměna dřevěných oken za plastová) v obdobných případech proběhly „nelegálně“ bez vyžádání závazného stanoviska, tj. bez příslušného rozhodnutí správního úřadu (a zda ve všech nebo jen některých případech), a případně jaké kroky byly učiněny k dosažení nápravy takového nežádoucího stavu. Pokud by šlo o situaci, že žalovaný (resp. před ním již i prvostupňový orgán) dospěl k závěru, že dosavadní praxe, která v předešlých případech umožnila v památkové zóně nahradit dřevěná okna okny plastovými, byla z důvodů opřených o relevantní odborná hlediska nesprávná či nežádoucí, byl oprávněn ji pro budoucno, a tedy i ve věci žalobce, změnit. Správní orgány však jsou v takovém případě povinny ve svých rozhodnutích přezkoumatelným způsobem uvést, z jakých důvodů bylo třeba dosavadní praxi opustit. Vzhledem k uvedenému je tedy napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Obiter dictum krajský soud k tomu připomíná, že důvody pro změnu správní praxe, jakkoli by z čistě odborných hledisek památkové ochrany byly racionální, ale i samotné posuzování těchto případů jako takové, musí splňovat i další podmínky. Především to, že nevybočí ze zákonných a ústavních mezí, v nichž je správní orgán povinen se v rámci správního uvážení vždy pohybovat.

Z hlediska památkové ochrany je klíčové zachování adekvátního vzhledu nemovitosti, která se nachází na území památkové zóny, tj. vzhledu původního. Prostředkem k dosažení adekvátního vzhledu je přitom i původnost materiálů či technologií použitých při stavebních zásazích do dotyčné nemovitosti. 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 rezervace nebo památkové zóny ve stavu z hledisek památkové ochrany žádoucím, znamená v řadě případů zvýšené náklady pro jejího vlastníka oproti nákladům, které by musel vynaložit, pokud by dotyčná nemovitost památkově chráněna nebyla. Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (publikovaný pod č. 240/2005 Sb. a na [www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)) v souvislosti se zrušením části § 44 památkového zákona uvedl, že „Celá 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, protože tehdejší zákonodárce nespatoval důvod k aplikaci správního řádu v předmětném řízení. Dalším argumentem tehdejší koncepce, jež je pak v kontradikci s argumentem prvním, dle něhož omezením dispozičních a užívacích oprávnění vlastníka nemohou být dotčena jeho vlastnická práva, je pak argument jednoznačné dominance "zvláštních zájmů socialistické společnosti", jež "nemohou být podmíněny stanoviskem vlastníků a jejich osobními hledisky". Takto koncipovaný účel ustanovení § 44 zákona o státní památkové péči nelze než považovat za rozporný s ústavní ochranou vlastnického práva dle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. 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 přitom 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."*

Z uvedeného je nutno dovodit, že správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace nebo památkové zóny smí, či nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Zájem na památkové ochraně je totiž jen jedním z více zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají, a tedy si vzájemně konkurují, v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst, v nichž se památková rezervace nebo památková zóna nachází, z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. 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. I uvedená hlediska je tak třeba zohlednit při posuzování každého případu.

Dlužno dodat, že pokud se žalovaný některých ze shora nastíněných otázek částečně dotkl ve vyjádření k žalobě, nedostatek odůvodnění rozhodnutí takovým způsobem nahradit nelze.

S ohledem na shora uvedené krajský soud zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení, v němž žalovaný bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, krajský soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000,- Kč.

### **Poučení:**

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje. 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](http://www.nssoud.cz).

V Hradci Králové dne 20. února 2014

JUDr. Jan Rutsch, v.r.  
předseda senátu