



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudkyň JUDr. Kateřiny Šimáckové a JUDr. Milady Tomkové v právní věci žalobce: **R. M.**, zastoupeného JUDr. Radomilem Mackem, advokátem, se sídlem J. M. Marků 92, Lanškroun, proti žalovanému: **Krajský úřad Pardubického kraje**, se sídlem Komenského náměstí 125, Pardubice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2012, č. j. KrÚ - 18438/2012 OŠKT OKPP, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 23. 10. 2012, č. j. 53 A 5/2012 - 51,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Napadeným správním rozhodnutím ze dne 14. 3. 2012, č. j. KrÚ - 18438/2012 OŠKT OKPP, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Žamberk (dále též „městský úřad“) ze dne 9. 12. 2011, č. j. 25345/2011/REUP-12, jímž byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 39 odst. 1 písm. g) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „památkový zákon“), kterého se dopustil tím, že při provádění stavebních úprav a vestavby bytů do objektu č. p. 9 na Václavském náměstí v Letohradě v městské památkové zóně nedodržel podmínku č. 1 (zpřístupnění objektu ke kontrole před zahájením prací) a podmínku č. 4 (ponechání alespoň jednoho historického komínu a jeho využití např. k zaústění vzduchotechniky, instalaci antény či jiných prvků) závazného

stanoviska č. j. 20441/2010/REUP-7, vydaného dne 3. 9. 2010, a tím, že v červnu 2011 osadil klimatizační jednotku na tentýž objekt bez vyžádání si závazného stanoviska orgánu státní památkové péče předem podle § 14 odst. 2 památkového zákona. Za spáchaný přestupek byla žalobci uložena podle § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona ve spojení s § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) pokuta ve výši 60 000 Kč a podle § 79 odst. 1 zákona o přestupcích ve spojení s § 1 odst. 1 vyhlášky č. 231/1996 Sb. povinnost zaplatit paušální částku nákladů řízení ve výši 1000 Kč.

[2] Žalobce se svou žalobou před krajským soudem domáhal zrušení napadeného správního rozhodnutí. V žalobě uvedl tři základní žalobní body:

1. Žalobce nezpochybnil, že neoznámil zahájení stavebních prací, avšak stavba byla pracovníkům státní památkové péče zpřístupněna bez omezení, a proto sankci ve výši 60 000 Kč žalobce zhodnotil jako hrubě nepřiměřenou povaze porušené povinnosti.

2. Žalobce vyjádřil nesouhlas s tvrzením, že porušil povinnost zachovat historický komín, postupoval totiž v souladu se schválenou projektovou dokumentací a technickou zprávou a stavební povolení ve své podmínce č. 1 mu ukládalo provedení stavby v souladu se schválenou projektovou dokumentací. Povinnost provést stavbu dle projektové dokumentace je v rozporu s jinou částí stavebního povolení odkazující na závazné stanovisko orgánu památkové péče, které ukládalo zachování historického komína. Pokud si však podmínky stavebního povolení odporují a žalobce vyhověl jedné z nich – postupoval podle projektové dokumentace, nelze shledat jeho zavinění.

3. Žalobce si nebyl vědom povinnosti konzultovat umístění klimatizační jednotky před instalací. Jednotku žalobce umístil tak, aby vzhled budovy byl narušován co nejméně, aby nebyl dotčen pohled na budovu ze strany do náměstí, která je pohledově nejexponovanější, a tedy respektoval účel památkového zákona.

[3] Krajský soud ve svém rozsudku žalobcovu žalobu zamítl. V odůvodnění shrnul, že žalobce ani ve správním, ani v soudním řízení relevantní skutkové okolnosti případu nijak nerozporoval, žalobce neinformoval před započítím prací odborné pracoviště památkové péče, odstranil oba historické komíny a umístil na dotčený objekt klimatizační jednotku. Žalobce však tvrdil, že jeho jednání není ve vztahu k odstranění obou komínů přestupkem, neboť jednal v souladu se stavebním povolením, tedy s projektovou dokumentací v povolení schválenou, a kdyby komíny neodstranil, toto stavební povolení by porušil. Ostatní žalobní argumenty ve vztahu k osazení klimatizační jednotky a neinformování příslušného orgánu o zahájení prací pak měly jen odůvodnit mírnější sankci. Krajský soud dále připomněl, že mezi účastníky řízení není pochyb ani o tom, že dotčený objekt je umístěn v památkové zóně; proto pokud žalobce prováděl stavební úpravy bez závazného stanoviska orgánu památkové péče nebo v rozporu s ním, páchal přestupek podle památkového zákona.

[4] Krajský soud ve svém rozsudku uzavřel, že ze strany žalobce tedy došlo nesporně k porušení zákona neinformováním příslušného orgánu o zahájení prací a osazením klimatizační jednotky. Krajský soud rovněž vyvrátil argumentaci stěžovatele, pokud jde o třetí porušení povinnosti, a to povinnosti zachovat historický komín. Podle krajského soudu totiž v případě, že stavební povolení požaduje v první podmínce postup podle projektové dokumentace a v podmínce desáté ukládá povinnost postupovat podle

závazného stanoviska a přesně vymezuje podmínky tohoto stanoviska, je podmínka desátá stavebního povolení upřesněním podmínky první. Z toho je zcela zřejmé, že žalobce má postupovat podle ověřené projektové dokumentace korigované podmínkami závazného stanoviska. Ostatně jak vyplývá z postoje žalobce, ani on neměl o stavebním povolení a jeho vnitřní bezrozpornosti pochyb, neboť proti rozhodnutí o tomto povolení nepodal opravný prostředek a poprvé ho zpochybnil až v odvolání proti rozhodnutí městského úřadu o pokutě. Krajský soud dále uvedl, že žalovaným nastíněná nicotnost obou podmínek stavebního povolení pro jejich rozpor nemá oporu ve spisovém materiálu a jedná se o nesprávný názor žalovaného, ten ovšem nemá vliv na správnost závěru obou správních orgánů, totiž že i odstranění historických komínů je přestupkem podle § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona, neboť je porušením podmínky závazného stanoviska.

[5] Nejvyšší správní soud z obsahu správního spisu konstatuje, že rozhodnutím ze dne 20. 10. 2010, č. j. 6038/2010/2300/7, stavební úřad vydal stavební povolení pro stavbu „Letohrad čp. 9 – ROLAND – stavební úpravy a vestavba bytů“, kdy pro provedení stavby stanovil ve výrokové části svého rozhodnutí celkem 22 podmínek. Podmínka č. 1 zní: „*Stavba bude provedena podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení, kterou zpracoval Ing. J. A. Tato projektová dokumentace je přílohou tohoto rozhodnutí.*“ Podmínka č. 10 pak stanoví: „*Budou dodrženy podmínky stanovené v závazném stanovisku Městského úřadu Žamberk, odboru regionálního rozvoje a územního plánování ze dne 3. 9. 2010 č. j. 20441/2010/REUP-7:*

- *Zpřístupnit objekt před zahájením prací pracovníkovi NPÚ-ÚOP Pardubice k provedení operativní dokumentace, minimálně 5 dní před započítáním prací informovat územní odborné pracoviště NPÚ Pardubice (tel.: X., ing. arch. J. S. – dokumentační oddělení) o termínu zahájení prací a sjednání schůzky pro provedení dokumentace.*
- *Odstranit dvě střešní okna ze 4. NP směrem do náměstí.*
- *Ve štítové stěně v 1. NP vlevo při čp. 10 odstranit nově navrhované okno a zbylá dvě velikostně a vzhledově sjednotit dvoukřídlými šestitabulkovými skly.*
- *Ponechat alespoň jeden historický komín a využít jej např. k zaústění vzduchotechniky, instalace antény či jiných proků.*
- *Protipožární zeď oplechovat pouze ve stávajícím rozsahu.“*

[6] Součástí správního spisu je dále závazné stanovisko, které vydal městský úřad dne 3. 9. 2010 pod č. j. 20441/2010/REUP-7 a které bylo řádně doručeno žalobci. Toto stanovisko obsahuje ve svém výroku následující podmínky, za kterých lze navržené práce provést:

„1. *zpřístupnění objektu před zahájením prací pracovníkovi NPÚ-ÚOP Pardubice k provedení operativní dokumentace, minimálně 5 dní před započítáním prací informovat územní odborné pracoviště NPÚ Pardubice (tel.: 724 66 37 79, ing. arch. J. S. – dokumentační oddělení) o termínu zahájení prací a sjednání schůzky pro provedení dokumentace.*

2. *odstranění dvou střešních oken ze 4. NP směrem do náměstí*

3. *ve štítové stěně v 1. NP vlevo při čp. 10 odstranit nově navrhované okno a zbylá dvě velikostně a vzhledově sjednotit dvoukřídlými šestitabulkovými skly.*

4. *ponechání alespoň jednoho historického komínu a využít jej např. k zaústění vzduchotechniky, instalace antény či jiných proků*

5. *protipožární zeď oplechovat pouze ve stávajícím rozsahu“*

I. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Ve své kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), tedy důvod nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem. Nezákonnost napadeného rozsudku spatřuje stěžovatel v nesprávném posouzení právních účinků závazného stanoviska vydaného správním orgánem podle § 149 správního řádu, které je podkladem pro vydání stavebního povolení. Stěžovatel potvrzuje, že mezi účastníky není sporu o skutkovém stavu věci, a tedy souhlasí s vyličením skutkových okolností krajským soudem. Realizace stavby byla podmíněna vydaným stavebním povolením tak, že podle podmínky č. 1 stavebního povolení bude stavba provedena podle projektové dokumentace ověřené ve stavebním řízení a podle podmínky č. 10 stavebního povolení musí být dodrženy podmínky stanovené v závazném stanovisku Městského úřadu Žamberk, odboru regionálního rozvoje a územního plánování.

[8] Stěžovatel dále uvádí, že projektová dokumentace a závazné stanovisko jsou ve vzájemném rozporu, a poukazuje na názor žalovaného uvedený v rozhodnutí ze dne 14. 3. 2012, kde je konstatováno, že nesoulad mezi podmínkami stavebního povolení by mohl vést k možné nicotnosti tohoto rozhodnutí podle § 77 odst. 2 správního řádu, avšak nemá vliv na povinnost stěžovatele splnit podmínku č. 10.

[9] Stěžovatel namítá, že je sankcionován mimo jiné proto, že postupoval při realizaci stavby v souladu s ověřenou projektovou dokumentací, přičemž tím porušil podmínky stanovené v závazném stanovisku, na něž se odkazuje stavební povolení.

[10] Stěžovatel uvádí, že krajský soud vycházel z toho závěru, že pokud vydal orgán památkové péče závazné stanovisko se znalostí projektové dokumentace, pak je zcela zřejmé, že podmínka č. 10 stavebního povolení (tj. respektování závazného stanoviska orgánu památkové péče) je upřesněním podmínky č. 1 stavebního povolení (tj. respektování projektové dokumentace), a stěžovatel tedy má postupovat podle ověřené projektové dokumentace korigované podmínkami závazného stanoviska. S tímto právním hodnocením ovšem stěžovatel nesouhlasí, neboť stavební úřad jako správní orgán rozhodující o žádosti stěžovatele o vydání stavebního povolení měl zjistit rozpor mezi závazným stanoviskem a žádostí stěžovatele podloženou projektovou dokumentací a měl postupovat tak, že žádost o vydání stavebního povolení zamítne a nepřipustí stav, kdy se stavební povolení opírá o vzájemně rozporné podklady.

[11] Podle stěžovatele nelze rozpory v podmínkách stavebního povolení odstranit výkladem, jak to učinil krajský soud. Stěžovatelovo chování nelze shledat jako zaviněné, neboť postupoval podle jednoho z podkladů pravomocného správního rozhodnutí – stavebního povolení, byť je jeho postup v rozporu s jinými podklady stavebního povolení. Závazná stanoviska vydaná podle § 149 správního řádu ostatně vůbec nejsou rozhodnutími ve smyslu § 67 správního řádu a § 65 s. ř. s. Závazné stanovisko orgánu památkové péče může mít právní účinky a autoritativně stanovit povinnosti stěžovateli pouze skrze platné, určité a bezrozporné konečné správní rozhodnutí, kterým v daném případě bylo stavební

povolení. Protože stavební povolení určité a bezrozporné zjevně nebylo, nemůže ani porušení závazného stanoviska, na které se stavební povolení odkazuje, založit odpovědnost za přestupek.

[12] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel namítá tytéž argumenty, které již byly přesvědčivě vyvráceny v řízení před krajským soudem, a proto se v plném rozsahu odvolal na závěry krajského soudu.

II. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[13] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), kasační stížnost splňuje i všechny další formální požadavky na ni kladené. Nejvyšší správní soud za této situace přistoupil k meritornímu přezkumu napadeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, v mezích řádně uplatněného kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a v rozsahu kasační stížnosti podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.

[14] Podle čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Ochrana kulturního bohatství, zejména kulturních památek je tedy jedním z legitimních cílů zásahu do práva vlastníka užívat svůj majetek. Ochrana kulturních památek je povinností státu a současně také veřejným zájmem (veřejným statkem) či legitimním cílem omezení subjektivních práv. Ze stanoviska Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v Pardubicích, které je součástí správního spisu, plyne, že *„chráněné území Letohrad je památkově neobyčejně významný celek narušený jen minimálně novodobými zásahy. Souvislá patrová zástavba náměstí s dochovaným podloubím s jedinečnými akcenty mariánského sloupu, kostela a zámku se řadí mezi nejmalebnější města regionu Ústeckoorlicka. ... Zachování alespoň jednoho historického komínu bylo stanoveno z důvodu respektování a zachovávání po léta utvářených tradic, architektonického výrazu a střešní krajiny tohoto území“* (písemné vyjádření ze dne 24. 10. 2011, č. j. NPU – 361/3154/11/zv).

[15] Pro situaci, která nastala v posuzovaném případě, zákonodárce za účelem ochrany kulturního bohatství uložil v památkovém zákoně (§ 29 odst. 3) obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností mimo jiné povinnost vykonávat z hlediska státní památkové péče dozor při obnově kulturních památek a při stavbě, změně stavby nebo udržovacích pracích na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové zóně, a povinnost dozírat v rozsahu jeho působnosti na dodržování tohoto zákona a předpisů vydaných k jeho provedení.

[16] Podle § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona: *„Obecní úřad obce s rozšířenou působností může uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že provádí stavbu, změnu stavby, terénní úpravy, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravu dřevin nebo udržovací práce na nemovitosti, která není kulturní podmínkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně, v ochranném pásmu nemovité kulturní památky, nemovité národní kulturní památky, památkové rezervace nebo památkové zóny bez závazného stanoviska obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle § 14 odst. 2*

nebo nedodrží podmínky uvedené v tomto závazném stanovisku, nejde-li o případ vyloučení povinnosti tohoto vlastníka (správce, uživatele) vyžádat si závazné stanovisko (§ 17).“ (důraz doplněn).

[17] Nejvyšší správní soud shodně s krajským soudem i žalovaným dospěl k závěru, že stěžovatel měl povinnost dodržet čtvrtou podmínku závazného stanoviska, tedy byl povinen ponechat alespoň jeden historický komín, a na této povinnosti nic nezměnila ani povinnost postupu podle ověřené projektové dokumentace zakotvená ve stavebním povolení. Tento závěr správních orgánů je v souladu s právní úpravou. V závazném stanovisku ze dne 3. 9. 2010, č. j. 20441/2010/REUP-7, je zakotveno pět podmínek, které jsou zcela jasné a vzájemně si neodporují, a jednou z nich je i povinnost zachování alespoň jednoho historického komínu.

[18] Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu závazné stanovisko odboru státní památkové péče vydané podle § 14 odst. 3 památkového zákona je úkonem správního orgánu, jímž zpravidla nedochází k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností a nestanoví se jím žádné konkrétní povinnosti, které by stěžovatel byl povinen respektovat. Předmětné závazné stanovisko je možné přezkoumat, ovšem pouze v rámci přezkoumání stavebního povolení, tj. rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s. Pokud vydané stavební povolení nebylo napadeno samostatnou žalobou, nelze závazné stanovisko přezkoumat (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001 - 98, publikované pod č. 837/2006 Sb. NSS). „Závazná stanoviska vydaná dle § 149 správního řádu z roku 2004 nejsou rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu ani § 65 s. ř. s., neboť sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti. Soudní přezkum jejich obsahu je v souladu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod umožněn až v rámci konečného rozhodnutí dle § 75 odst. 2 s. ř. s.“ (podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113).

[19] Není však pravdou, že by přímým důsledkem této judikatury mohl být závěr, že stěžovatel není povinen předmětné závazné stanovisko respektovat, respektive že skutková podstata přestupku může být naplněna až porušením stavebního povolení, neboť až toto zakládá jednotlivá práva a povinnosti, a závazné stanovisko je pouhým podkladovým rozhodnutím, které samo o sobě neovlivňuje právní sféru stěžovatele. Závazné stanovisko vydané podle § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je jedním z podkladů stavebního povolení, jímž se musí stavební úřad řídit, a z tohoto důvodu proti němu nelze brojit samostatnou žalobou, resp. je možné ho napadnout ve správním soudnictví pouze prostřednictvím žaloby proti stavebnímu povolení. Z nemožnosti napadení závazného stanoviska samostatnou žalobou ve správním soudnictví však nelze dovozovat, že toto závazné stanovisko nezasahuje do práv a povinností stěžovatele. Naopak, závazné stanovisko zasahuje stěžovatelovu právní sféru výrazně, a to ve spojení se stavebním povolením, jehož povinným podkladem je a do jehož výrokové části se promítá. Dále také toto závazné stanovisko je přímo uvedeno v hypotéze sankčního ustanovení podle památkového zákona, podle výše citovaného § 39 odst. 1 písm. g) památkového zákona se totiž sankcionované jednání přímo odvíjí od výroku dotčeného závazného stanoviska, nikoli až od výroku stavebního povolení.

[20] Sám stěžovatel nepopírá, že povinnost z výroku závazného stanoviska porušil, avšak poukazuje na to, že stavební povolení mu ukládalo provést stavbu v souladu s projektovou dokumentací, která počítala s odstraněním obou historických komínů. Tuto námitku již přesvědčivě vypořádal ve svém rozsudku krajský soud a stěžovateli vysvětlil, že pokud vydal orgán památkové péče závazné stanovisko se znalostí projektové dokumentace, pak je zcela zřejmé, že podmínka č. 10 stavebního povolení (tj. respektování závazného stanoviska orgánu památkové péče) je upřesněním podmínky č. 1 stavebního povolení (tj. respektování projektové dokumentace), a stěžovatel tedy má postupovat podle ověřené projektové dokumentace korigované podmínkami závazného stanoviska.

[21] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že se krajský soud v napadeném rozsudku nedopustil pochybení, pro něž by bylo namístě tento rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení, proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů. Žalovaný v řízení o kasační stížnosti úspěch měl, avšak žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti mu nevznikly, a proto Nejvyšší správní soud žalovanému právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. dubna 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu