



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **CORSO, spol. s r. o.**, se sídlem Mírové náměstí 487/4, Jablonec nad Nisou, zastoupený Mgr. Zuzanou Nedomlelovou, advokátkou se sídlem Vysoká 149/4, Liberec, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje**, se sídlem U jezu 642/2a, Liberec 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 13. 7. 2015, č. j. 59A 88/2014 - 31,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci (dále „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 8. 2014, č. j. KULK 53225/2014; tímto bylo zamítnuto jeho odvolání a ve výroku II. potvrzeno rozhodnutí Magistrátu města Jablonec nad Nisou, odboru stavebního a životního prostředí, oddělení životního prostředí a státní památkové péče ze dne 18. 4. 2014, č. j. 32838/2014. Výrokem II. označeného prvostupňového rozhodnutí bylo vydáno závazné stanovisko podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o památkové péči“), že z hlediska státní památkové

péče je nepřípustná realizace obnovy fasády do ulice A. Chvojky kontaktním zateplovacím systémem na objektu č. p. 487, Mírové nám. 17 na st. p. č. 85/1 v k. ú. Jablonec nad Nisou, který se nachází na území městské památkové zóny Jablonec nad Nisou.

I. Vymezení věci

Stěžovatel dne 19. 2. 2014 požádal Magistrát města Jablonec nad Nisou, jakožto příslušný výkonný orgán státní správy na úseku státní památkové péče (dále „orgán památkové péče“) o vydání závazného stanoviska ve věci obnovy a zateplení fasády objektu č. p. 487, Mírové nám. 17, v Jablonci nad Nisou do ulice A. Chvojky. Správní orgány vydal dle § 14 odst. 3 zákona o památkové péči závazné stanovisko; ve výroku I. jako přípustné posoudil provedení zateplení fasády do dvorního traktu objektu č. p. 487, Mírové nám. 17, na st. p. č. 85/1, k. ú. Jablonec nad Nisou, která se nachází na území městské památkové zóny; ve výroku II. označil jako nepřípustnou obnovu fasády na uvedeném objektu do ulice A. Chvojky. Stěžovatel požádal orgán památkové péče o konzultaci svého záměru před podáním žádosti; dne 28. 1. 2014 se konalo místní šetření, při němž stěžovatel sdělil, že předloží varianty řešení. Záměr byl projednán na interní odborné komisi Národního památkového úřadu (NPÚ) dne 3. 2. 2014; s navrhovaným zateplením vyjádřila komise nesouhlas z důvodu vizuálního narušení středu městské památkové zóny, uvedla rovněž, že se jedná o cennou meziválečnou fasádu s dochovanými architektonickými prvky, doporučila zachovat současný stav a opravit historickou omítku. Dle § 14 odst. 6 zákona o památkové péči byl požádán o písemné vyjádření NPÚ. Podle odborného vyjádření ze dne 24. 2. 2014, č. j. NPÚ-353/K 13957/2014, není zateplení fasády objektu do ulice A. Chvojky z hlediska zájmu státní památkové péče akceptovatelné. NPÚ stanovisko odůvodnil tím, že fasáda do ulice A. Chvojky je pohledově exponovanou a rozsáhlou, navíc mimořádně hodnotného objektu, kdy kontaktní zateplovací systém je novodobá, na historické objekty nevhodná technologie, a problematická je i životnost řešení. Zateplení není u památkově chráněných staveb a staveb na památkově chráněných území přijatelné, výjimkou je dvorní fasáda. V případě fasády do ulice A. Chvojky jde o hodnotnou architektonicky členěnou dochovanou meziválečnou fasádu, která se výrazně uplatňuje v panoramatu města a nachází se v centru městské památkové zóny Jablonec nad Nisou. V rámci ústního jednání dne 5. 3. 2014 stěžovatel dokládal případy minulého zateplení fasád, včetně nemovitých kulturních památek. Dne 17. 3. 2014 obdržel orgán památkové péče vyjádření stěžovatele k odbornému vyjádření NPÚ, jakožto podkladu pro vydání správního rozhodnutí. S uplatněnými výhradami vůči odbornému vyjádření NPÚ se orgán památkové péče vypořádal v odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 18. 4. 2014, č. j. 32838/2014, jehož výrokiem II. vyslovil, že z hlediska zájmu státní památkové péče je realizace obnovy fasády objektu č. p. 487 do ulice A. Chvojky kontaktním zateplovacím systémem nepřípustná; ve výroku I. jako přípustnou hodnotil realizaci zateplení fasády do dvorního traktu objektu. Konstatoval mimo jiné, že z projektové dokumentace vyplývá, že v případě profilů oken a říms se částečně jedná o prefabrikované výrobky, které nemohou adekvátně nahradit původní architektonické řešení fasády od architekta H.; bez ohledu na zvolenou tloušťku zateplovací desky by došlo k zániku a poškození původního materiálu. Dále uvedl, že zájmem památkové péče je zachování původní hmoty architektonicky

pokračování

členěné dochované fasády, včetně všech hodnotových exteriérových součástí; protože fasáda do ulice A. Chvojky je pohledově exponovanou a tak rozsáhlou plochou hodnotného objektu, nelze akceptovat záměr zateplení; jedná se o novodobou na historické objekty nevhodnou technologii; vnějším zateplením fasády by se podstatně změnil vzhled objektu a mělo by to dopad i na okolní prostředí v centru městské památkové zóny Jablonec nad Nisou. Poukázal na to, že navrhovaná technologie zateplení z vnější strany je u památkově chráněných staveb a staveb na památkově chráněných územích nepřijatelná; výjimky se můžou připustit pouze u volných štítů, utilitárních dvorních fasád a dalších srovnatelných situacích, kdy fasády nemají žádné plastické tvarosloví, hodnotné detaily ani památkově hodnotné povrchy. Uvedl rovněž, že objekt sice není kulturní památkou, ale patří mezi hodnotné meziválečné stavby, které se nachází v bezprostředním centru města v městské památkové zóně. Orgán památkové péče rovněž objasnil o jaké objekty, u nichž bylo zateplení povoleno, se jednalo. Objekty, které stěžovatel uváděl jako případy povoleného zateplení, byly novostavby, kde z pohledu státní památkové péče bylo zateplení akceptovatelné s tím, že se jedná o utilitární dvorní trakty bez architektonického členění fasád či novodobé přístavby, popřípadě razantně přestavěné objekty, které tak vykazují spíše charakter novostaveb. Obdobným způsobem bylo stěžovateli povoleno zateplení dvorní utilitární fasády. Pokud bylo povoleno zateplení kulturních památek, stalo se tak v minulosti a pouze ve vztahu k dvornímu traktu bez architektonického členění. Předmětná fasáda se kvalitativně liší od objektu, kde zateplení bylo realizováno. Správní orgán uvedl, že benevolence či chybný postup orgánů památkové péče v minulosti nemůže odůvodnit takový postup v případech současných, nelze orgán památkové péče nutit, aby dřívější chyby opakoval. Rozhodnutím žalovaného ze dne 11. 8. 2014, č. j. KULK 53225/2014, který se ztotožnil s orgánem památkové péče, bylo odvolání proti výroku II. rozhodnutí zamítnuto; proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu.

II. Řízení před krajským soudem

Krajský soud žalobu zamítl. Neshledal, že by rozhodnutí správního orgánu či žalovaného byla vydána v rozporu s § 68 odst. 3 správního řádu; ze správních rozhodnutí vyplývá, z jakého skutkového stavu orgány památkové péče vycházely, jaké odborné podklady měly k dispozici a jak je hodnotily. Soud rovněž nezjistil, že by byl stěžovatel ve správním řízení zkrácen na svých procesních právech dle § 36 odst. 1 správního řádu. Dle soudu veřejný zájem na zachování adekvátního stavu a vzhledu nemovitosti, která sice nebyla prohlášena kulturní památkou, ale nachází se na území vymezené památkové zóny, nepochybně plyne právě ze zákona o památkové péči a uvedené vyhlášky Ministerstva kultury. Při posouzení, zda v daném konkrétním případě změna stavby (stavební úpravy) domu č. p. 487 spočívající v zateplení fasády domu do ulice A. Chvojky, je přípustná, neboť je slučitelná s veřejným zájmem na ochraně památkové zóny, je nepochybně dán prostor správnímu uvážení orgánu památkové péče. Sama skutečnost, že obecně závazný právní předpis přímo nestanovil konkrétní způsob ochrany objektů v památkové zóně Jablonec nad Nisou, ještě neznamená, že by mohly orgány památkové péče na ochranu daných kulturních hodnot rezignovat a že posouzení přípustnosti stavebního záměru

z hlediska zájmu státní památkové péče, založené na správním uvážení, by automaticky představovalo libovůli v postupu orgánu památkové péče a prosazování jeho subjektivního zájmu na podobě objektu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu krajský soud uvedl, že posouzení zamýšlených stavebních úprav na základě odborného vyjádření NPÚ (dle § 32 zákona o památkové péči tedy kompetentní odborné organizace, která je zákonem povolána chránit veřejné zájmy památkové péče a která proto také vytváří metodické pokyny a publikuje svá stanoviska k řadě otázek ve vztahu k památkové péči), dále odborných znalostí objektu v památkové zóně a jeho vývoje a odborných znalostí původce jeho architektonických úprav (s uvedením odkazu na odbornou publikaci) a v souladu s vytvořenou správní praxí dle zpracované metodiky pro danou problematiku, nepředstavuje svévoli orgánů památkové péče a postup v rozporu se zákonem.

K námitce týkající se nezjištění stavu věci ve smyslu § 3 správního řádu z důvodu dvou rozporuplných vyjádření NPÚ krajský soud shrnul průběh správního řízení, uvedl, že ze správního spisu je zřejmé, že stěžovatel byl Mgr. J. Z. dne 17. 2. 2014, tedy ještě před podáním žádosti o vydání závazného stanoviska, zpraven o vyjádření odborné interní komise NPÚ k záměru zateplení fasády; bylo mu sděleno, že byl akceptován jeho záměr zateplit dvorní utilitární fasádu, nikoli však fasádu do ulice A. Chvojky, která je výrazně pohledově exponovaná, hodnotná, meziválečná, s tím, že tento fakt byl zmíněn již během místního šetření. Za podstatné soud označil, že NPÚ vydává vlastní odborné vyjádření jako podklad pro závazné stanovisko v souladu s § 14 odst. 6 zákona o památkové péči až v průběhu správního řízení poté, co je o to orgánem státní památkové péče požádán. V souzeném případě byl odborný názor NPÚ na zateplení objektu č. p. 487 obsažen až v písemném vyjádření ze dne 24. 2. 2014, s nímž byl stěžovatel v průběhu správního řízení seznámen, jeho obsah není diametrálně odlišný od předchozích postojů NPÚ, které před zahájením správního řízení prezentoval jeho pracovník Mgr. J. Z. Soud neshledal, že by z e-mailové odpovědi Mgr. J. Z. ze dne 31. 1. 2014, jednoznačně vyplynul záměr NPÚ vydat kladné vyjádření z hlediska ochrany zájmů státní památkové péče také k zateplení čelní fasády daného objektu navrženými způsoby. Krajský soud neshledal ani porušení § 7 odst. 1 správního řádu; k otázce vázanosti správního orgánu vlastní praxí soud v obecné rovině odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52.

Dle krajského soudu v přístupu orgánu památkové péče a žalovaného nelze spatřovat libovůli a nepřípustné vybočení z nyní zastávané správní praxe, správní orgány vycházely z individuálního posouzení domu č. p. 487 a charakteru jeho fasády na základě odborného vyjádření NPÚ, své odborné kompetence a znalostí čerpaných z odborných publikací, a řádně se vypořádaly s odlišnostmi daného případu od ostatních případů zateplení v památkové zóně města Jablonce nad Nisou. Pokud šlo o zateplení fasád, které se svým charakterem lišily (šlo o utilitární dvorní fasády bez architektonického členění či u novostaveb či přestavěných staveb), a proto u nich bylo zateplení z hlediska ochrany památkové zóny shledáno přípustným, nelze dospět k závěru o porušení zásady vázanosti vlastní správní rozhodovací praxí orgánů památkové péče. Správní orgány jednoznačně dřívější postoj k zateplování objektů v památkové zóně označily jako chybný a

pokračování

z racionálních důvodů, opírajíce se o odborné vyjádření NPÚ a jeho přístup k problematice zateplování a posun poznání kulturních hodnot v této oblasti, odůvodnily potřebu napříště takto nepostupovat a od dřívější praxe se v zájmu ochrany památkové zóny odchýlit. Soud nepřisvědčil ani tomu, že by NPÚ a správní orgány nepřihlédly ke skutečnému obsahu předložené dokumentace stavebních úprav. Jak z odborného vyjádření NPÚ ze dne 24. 2. 2014, tak následně ze správních rozhodnutí však vyplývá, že způsob zateplení, který stěžovatel ve třech variantách předložil, byl odmítnut jako novodobá technologie, pro historicky cenné objekty nevhodná, nepřipustně se dotýkající vzhledu staveb na památkově chráněném území, u nichž nelze k energetické náročnosti přistupovat jako u novostaveb. Argumentaci NPÚ pak žalovaný pouze nepřel bez příslušného hodnocení, ale naopak ji doplnil o úvahy, které dávají odpověď na to, proč navržené úpravy fasády zahrnující zateplení kontaktním materiálem nelze akceptovat. Soud v podrobnostech odkázal zejména na str. 10 a 12 napadeného rozhodnutí; ze skutečností tam uvedených plyne, že navržený způsob zateplení byl vyhodnocen, ovšem ani menší tloušťka zateplovací desky a snaha kopírovat profilaci okenních říms a šambrán za pomoci částečně prefabrikovaných výrobků a snaha o šetrný přístup k věci, nebyly dostatečným argumentem pro akceptaci stavebních úprav. Žalovaný odůvodnil, že jde o snahu kopírovat současný stav, nikoli ovšem o obnovení původního stavu a zachování autentických ploch omítky, které je možné, ovšem při využití jiných systémů, které umožňují zachování či pravdivé zkopírování veškerých zdobných prvků fasády a nenabourávají autenticitu prostředí historického jádra města a nevytvářejí dojem kulis. Z tohoto pohledu žalovaný hodnotil i pohledy a vizualizaci, které stěžovatel předkládal; na jeho závěrech nemohlo nic změnit ani to, že správní orgány neprovedly přesný výpočet procentního nárůstu objemu hmoty domu při použití zateplovací desky navržené tloušťky. Co se týče výroku v části povolení plastových oken, podle přesvědčení soudu jde o zjevnou nesprávnost v části odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Kromě dílčí zmínky se totiž žalovaný v napadeném rozhodnutí dané problematice vůbec nevyjadřoval, postup orgánu památkové péče v tomto směru nepodrobil přezkumu. Toto pochybení dle krajského soudu nečiní samo o sobě rozhodnutí žalovaného nepřesvědčivým.

K části rozhodnutí žalovaného, které se týkalo postupu správního orgánu v I. stupni řízení ve vztahu k fasádě dvorního traktu domu č. p. 487, tedy výroku I. prvostupňového rozhodnutí, krajský soud uvedl, že proti němu odvolání stěžovatele nesměřovalo a nedotýká se ho ani podaná žaloba; proto se soud otázkami případného přezkumného řízení ve vztahu k výroku I. prvostupňového rozhodnutí, který samostatně nabyl právní moci, a není s ohledem na § 75 odst. 1 s. ř. s. předmětem přezkumu ze strany soudu, nezabýval. Proto soud ani nedoplnil dokazování předloženými listinami – vyjádřeními a čestnými prohlášeními vlastníků sousedních nemovitostí, případně svědků šetření správních orgánů a e-mailové korespondence ve vztahu k zateplení dvorní fasády domu č. p. 487. Krajský soud nepovažoval pro účely přezkumu napadených rozhodnutí za potřebné provést důkaz předloženým výpočtem změny objemu dotčené budovy, neboť absence výpočtu procentní změny objemu objektu při zateplení nemohla způsobit nezákonnost rozhodnutí žalovaného, neboť správní orgány své zamítavé stanovisko opřely zejména o jiné důvody než jen tloušťku zateplovacího systému a přesný nárůst procentní změny objemu.

K námitce stran toho, že žalovaný citoval též z regulativů zpracovaných v roce 2001, které jsou zastaralé, protože v předmětném objektu není již delší dobu hotel, soud uvedl, že žalovaný citoval z hodnotícího listu k domu č. p. 487, na základě kterých byl zpracován Plán ochrany městské památkové zóny Jablonec nad Nisou. Zde se sice v odůvodnění rozhodnutí žalovaného objevila zmínka o zachování hotelu s restaurací, ovšem tato okolnost se nijak negativně nepromítla do závěrů žalovaného o nepřípustnosti navržených stavebních úprav uliční fasády z hlediska zájmu na ochraně památkové zóny, ve věci se využití předmětné nemovitosti neřešilo. Naopak ve vztahu k řešení věci byl podstatný záměr opravení stávající dochované historicky ceněné fasády domu č. p. 487, který koresponduje ostatním podkladům, ze kterých správní rozhodnutí vycházela.

III. Podstatný obsah kasační stížnosti

V kasační stížnosti uplatňuje stěžovatel důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.). Tvrdí, že skutkový stav, z něhož žalovaný vycházel, nemá oporu ve spise; pro tuto vadu měl krajský soud rozhodnutí žalované zrušit. Rovněž tvrdí, že krajský soud v předcházejícím řízení nesprávně posoudil právní otázky, a proto je napadený rozsudek nezákonný.

Stěžovatel opakuje námitky, které uplatil již v žalobě, v odvolání, a částečně rovněž ve svém vyjádření k odbornému stanovisku NPÚ ze dne 24. 2. 2014; tvrdí, že správní rozhodnutí jsou v rozporu se zákonem; objekt, o který se jedná, není kulturní památkou ani jinak zvlášť chráněnou stavbou, správní orgán nad rámec svých pravomocí prosazuje své zájmy na podobě daného objektu. Poukazuje na předchozí postup správního orgánu v obdobných případech a uvádí, že chráněné obecné zájmy, které omezení vlastnického práva umožňují, stanoví zákon; zákonná ustanovení o obecném zájmu nemůže správní orgán svévolně používat a vlastnické právo omezit, a to pouze odůvodněně a ve výjimečných případech. Uvádí, že pokud v daném případě nebyl obecný zájem natolik významný, aby byl zaznamenán v relevantním dokumentu nebo vedl k zákonem předvídané formě ochrany, pak takový obecný zájem nemůže být důvodem pro zásah do vlastnického práva. Stavba zde stojí více než 150 let a od období totality již uběhlo téměř 25 let, což je dostatečná doba, aby byl obecný zájem projeven a náležitě chráněn; tak tomu v daném případě není; správní orgán jednal v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu a čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Krajský soud postup správních orgánů potvrdil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu, který se však týkal zcela jiné věci a krajský soud nereflektoval skutkové rozdíly. Dle stěžovatele právní předpisy umožňují, jakým způsobem obecný zájem v oblasti památkové péče chránit, pokud k tomu však v daném případě nedošlo, není možno takovou absenci nahrazovat správním uvážením, které se nadto odchýlilo od dosavadní správní praxe. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že správní orgány postupovaly předvídatelně a nestranně; předložil řadu případů, kdy tentýž správní orgán umožnil u obdobných nebo skutečně zákonem chráněných objektů zásah do jejich

pokračování

fasády, a to způsobem, který zamýšlel stěžovatel, a který mu nebyl umožněn. Žalovaný své rozhodnutí opírá pouze o subjektivní úvahy o významnosti konkrétního architekta, které nejsou ničím dalším podpořeny; na tom stojí veškeré další argumenty správních orgánů pro jejich zamítavá stanoviska. Stěžovatel je přesvědčen, že povolení předchozích žádostí nebylo žádnou chybou, neboť stávající rozhodnutí je projevem změny názoru správního orgánu; takový názor však mohl projevovat již dříve, neboť nenastala žádná relevantní skutečnost či okolnost, která by názorovou změnu odůvodňovala. Správní orgán totiž nestanoví další podmínky pro dříve akceptované žádosti jiných vlastníků, ale možnost dříve povoleného postupu pouze bez dalšího vylučuje; odkaz na judikát sp. zn. 7 As 43/2009 je tak zcela nepřipadný. Stěžovatel nepopírá, že je možná změna postoje správního orgánu, avšak pouze za současné změny objektivních podmínek, ze kterých správní orgán nově vychází; v daném případě však k žádné změně nedošlo, NPÚ se pouze rozhodl chránit architektonická díla určitého architekta v určité oblasti, přestože tak mohl činit již v minulosti, kdy měl totožné poznatky a znalosti jako v případě, kdy rozhodoval o žádosti stěžovatele.

Stěžovatel poukazuje na to, že opakovaně namítal, že k zateplení fasád v rámci MPZ Jablonec nad Nisou již v minulosti došlo, a to minimálně v 17 případech; ve dvou případech šlo dokonce o objekty, které jsou prohlášeny kulturními památkami, u nichž je stupeň ochrany vyšší; další objekty jsou obdobně pohledově exponované jako objekt stěžovatele; již provedená zateplení přitom většinou nevykazují zdaleka takovou snahu o zachování architektonického výrazu fasády a detailů, jako je tomu v případě projektu stěžovatele, což vyplývá i z fotografií, které stěžovatel doložil. Stěžovatel poukazuje na to, že krajský soud ani správní orgány nezohlednily, že objekt nemá historickou fasádu, ale fasádu moderní, prvorepublikovou, s rovnou plochou stěnou z převážně cementové rovnoměrně střednězrné omítky a s jednoduchým rámováním šambrán; tato druhotná tvarově i strukturálně jednoduchá fasáda se dá při užití navržené tenké izolační desky a kopie orámování okna přenést, aniž dojde k újmě na jejím pohledově architektonickém řešení a na vizuálním prostředí MPZ Jablonec nad Nisou.

Stěžovatel se dovolává toho, že vycházel z přípisu zástupce NPÚ ze dne 31. 1. 2014, nechal vypracovat dokumentaci a konkrétní materiálové řešení volil proto, že vycházel z praxe památkové péče v případech již realizovaných zateplených fasád. Správní orgány se s argumenty stěžovatele o přijatelné opravě fasády vyrovnaly pouze citací metodického materiálu NPÚ, který nemá povahu zákona ani vyhlášky a nemůže nahradit ani hodnocení důkazů. Stěžovatel má za to, že metodické pokyny nejsou obecně závaznou normou a mají sloužit výhradně pro vnitřní potřeby státního orgánu a ke sjednocení jeho postupu, kterým má být zajištěna předvídatelnost rozhodnutí. Zdůrazňuje, že cementová prvorepubliková fasáda objektu nemá téměř žádné plastické tvarosloví, hodnotné detaily ani památkově hodnotné povrchy. Správní orgány nevzaly v potaz jednoduchost a špatný stav fasády, a to, že se z metodického hlediska právě k takto charakterizovaným fasádám, kde lze zateplení uplatnit, přinejmenším blíží. Nebral v úvahu mimořádně citlivé řešení, které je schopné vizuální strukturu současné poškozené fasády přenést. Správní orgány naopak automaticky přistoupily k poškozené cementové fasádě přestavěného

prvorepublikového domu jako ke kulturní památce z období historických slohů, nezabývaly se individuálním posouzením návrhu, konkrétním projektovým řešením a jeho důsledky pro vzhled objektu.

Žalovaný se dle stěžovatele nevypořádal ve svém rozhodnutí s námitkou stran odborného vyjádření NPÚ ze dne 24. 2. 2014, sp. zn. NPÚ-353/k139557/2014, které správní orgán prvního stupně obdržel dne 28. 2. 2014. Odborné vyjádření nepřihlédlo ke skutečnému obsahu předložené projektové dokumentace, k prokazatelně nadprůměrné snaze minimalizovat viditelnost zateplovacího zásahu a odvolává se pouze na obecný koncepční materiál, který nemá závaznost právního předpisu, ale je pouze metodickou koncepcí NPÚ. Odborné vyjádření neobjektivně posuzuje hodnotu předmětné fasády. Stěžovatel ve svém vyjádření k němu prokázal, že objekt není mimořádně hodnotnou stavbou, upozornil na nesprávné umístění fasády v ose historického vývoje města i na sémantické nadhodnocení významu objektu. Odborné vyjádření je dle stěžovatele třeba považovat za jeden z podkladů pro rozhodnutí správního orgánu a je nutno, aby k němu správní orgán přistupoval jako k jakémukoli jinému důkazu a vypořádal se s ním stejně jako s námitkami, které stěžovatel vůči odbornému vyjádření vznesl. Stěžovatel nezpochybňuje úlohu NPÚ, nicméně má za to, že správní orgán nemusí vždy jeho vyjádření akceptovat, a to na základě vlastní úvahy založené na hodnocení důkazů.

Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že správní orgány vycházely z řádně zjištěného skutkového stavu. Před zahájením správního řízení požádal stěžovatel zástupce orgánu památkové péče o konzultaci svého záměru ještě před podáním žádosti. Dne 28. 1. 2014 se konalo místní šetření, kde stěžovatel uvedl, že předloží tři varianty řešení. Dne 31. 1. 2014 mu bylo Mgr. Z. (NPÚ) sděleno, že v případě, že by došlo k realizování zateplení, připadá v úvahu jediná možnost, a to, že bude vizuálně obnoveno původní řešení, včetně identické profilace říms a okenních šambrán. Na základě uvedeného, z čehož se stěžovatel důvodně domníval, že zateplení objektu není vyloučeno, předložil záměr na opravu a současně zateplení fasády do ulice A. Chvojky a zateplení fasády do dvorního traktu se zachováním původního rázu a profilace prvků dle projektové dokumentace vypracované v únoru 2014. Stěžovatel předložil ve správním řízení tři varianty zateplení: 1. polystyren (100mm), 2. minerální vata s podélnými vlákny (100mm), 3. kontaktní zateplovací systém Weber therm plus ultra (60mm). Zároveň navrhl vizuální obnovení původního architektonického členění fasády do ulice A. Chvojky, které by bylo zhotoveno z prefabrikátů. Zrnitost tenkovrstvé probarvené omítkoviny uzavírající zateplovací systém se předpokládal nejjemnější, tj. 1 mm z důvodu zachování původního povrchu – vápenocementové štukové omítky; barevný odstín měl být totožný jako fasáda ze strany do Mírového náměstí, tj. kombinace kávové světlé a tmavé. NPÚ však až poté, kdy stěžovatel učinil tyto kroky, dne 26. 2. 2014 tvrdí, že pokud jde o stanovisko Mgr. Z. ze dne 31. 1. 2014 nelze ho v žádném případě chápat jako příslib akceptace zateplení fasády. Stěžovatel je však přesvědčen, že pokud zde existují dvě protichůdná tvrzení téhož úřadu, došlo k porušení § 3 správního řádu a správní orgán nevedl řízení tak, aby posílil důvěru účastníka ve správnost správního rozhodnutí.

pokračování

Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu pro výše vytýkané vady zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný uvedl, že v rámci celého správního obvodu postupuje v řízeních, v nichž došlo k zamítnutí zateplení fasád u objektů, které nejsou kulturními památkami, ale nacházejí se v památkových zónách a rezervacích, stejně. Ve všech případech bylo zamítnuto povolení zateplení členěných fasád na objektech v památkových zónách na území Libereckého kraje; členěnými fasádami se rozumí fasády, které jsou horizontálně (např. římsami, sokly) či vertikálně členěny (např. pilastry, okny, dveřmi) anebo více zdobený (frontony, maskarony, sochařská výzdoba). V současné době bývá povolováno zateplení fasád v památkových zónách pouze u utilitárních fasád (tedy fasád bez členění – římsy, pilastry), pouze okna, která nejsou nijak esteticky v rámci fasády zdůrazněna) nebo fasád zcela novodobých u objektů, které nejsou architektonicky cenné v rámci území (většinou se jedná o novostavby z 90. let 20. století nebo počátku 21. století). Při posuzování daného případu žalovaný vycházel mimo jiné z § 3 vyhl. MK ČR č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny, ve znění vyhl. č. 251/1995 Sb., ve které se pro ochranu památkové zóny Jablonec nad Nisou stanovují podmínky ochrany a péče o památkovou hodnotu zóny, kterou tvoří zejména význam daného území pro historickou, kulturní a jinou osobitost místa, historické vazby nemovitostí a prostorů a vnější i vnitřní obraz sídla. Jednou z podmínek je využití jednotlivých objektů a prostorů, které musí odpovídat jejich kapacitě a technickým možnostem a musí být v souladu s památkovou hodnotou zóny. V § 3 písm. d) vyhlášky se ukládá, aby se obnova a restaurování nemovitostí v zóně prováděly na základě stavebně historického a restaurátorského průzkumu. Z uvedeného žalovaný vycházel a posuzoval i hodnotu stavby stěžovatele a navržené práce týkající se tohoto objektu, nacházejícího se v centru památkové zóny Jablonec nad Nisou. Žalovaný se domnívá, že požadavek na zachování původní historické fasády z 30. let 20. století, je oprávněný a nepřesahuje rámec zákona. Žalovaný rovněž vycházel z připravovaného opatření obecné povahy Plánu ochrany městské památkové zóny Jablonec nad Nisou (vydané pod č. j. KULK 52780/2014, ze dne 15. 8. 2014, které nabylo účinnosti 4. 9. 2014); v tomto opatření, které bylo vydáno na základě § 6a odst. 1 zákona o památkové péči, je objekt, o který se jedná, veden jako architektonicky cenná stavba. Na str. 56 opatření je pod bodem A3.2 uvedena ochrana architektonicky cenných staveb v rámci památkové zóny Jablonec nad Nisou a použití kontaktních zateplovacích systémů v rámci památkové zóny je zde uvedeno jako nepřípustné. Vzhledem k uvedenému má žalovaný za to, že nedošlo k prosazování subjektivního zájmu, ale postupoval zcela v souladu se zákonem a ostatními právními předpisy, zejm. vyhláškou č. 476/1992 Sb., kterou bylo centrum města prohlášeno za památkovou zónu, a byly stanoveny podmínky jeho ochrany.

Žalovaný nepopírá, že v minulosti došlo k několika pochybením, kdy bylo povoleno zateplení fasády v rozporu s kulturně - historickými hodnotami kulturní památky či památkové zóny, nicméně nelze akceptovat, aby správní orgán pokračoval

v chybném postupu; žalovaný zde odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 265/2008, podle kterého „(b)enevolence, popř. chybný postup správních úřadů v jiných případech nemůže odůvodňovat pokračování v případně chybném postupu i v dalších případech, ale naopak je nutné zjednat nápravu a takový postup nemůže být v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.“ V případech, kdy bylo zateplení fasády povoleno, se jednalo o utilitární fasády nebo fasády domů, které vznikly v 80. - 90. letech 20. století bez jakékoliv architektonické hodnoty, posuzované v rámci celku, tj. památkové zóny Jablonec nad Nisou. Žalovaný uvádí, že stěžovatel není odborníkem, aby mohl posoudit hodnotu fasád z hlediska památkové péče. To, zda je fasáda z hlediska chráněného území cenná či nikoli, se neodvíjí od toho, jak to vnímá laická veřejnost; žalovaný dále popisuje, které stavby jsou z hlediska památkové péče chráněny a z jakých hledisek jsou posuzovány. Tak tomu bylo i v případě stavby stěžovatele; žalovaný připouští, že některá místa na fasádě potřebují opravu, tuto však lze provést v rámci běžné údržby.

Ohledně projektové dokumentace žalovaný uvedl, že stěžovatelem předložený návrh nevykazoval znaky projektové dokumentace, nebyl uveden zhotovitel ani číslo zakázky, které je u projektových dokumentací i menšího rozsahu běžné; autorství P. M. se objevuje až při soudním řízení. Žalovaný uvedl, že stěžovatelem předložený návrh zateplení neodpovídá současnému řešení fasády, jak vyplývá jednak z dokumentace samé, kdy není často zřejmé, k čemu se navrhovaný profil vztahuje, a z poznatků správního orgánu získaných na místě samém. Pokud se jedná o fotografie, které měly ukazovat stav objektu v ulici A. Chvojky po provedeném zateplení, dospěl žalovaný k závěru, že se jedná pouze o barevně upravené fotografie současného stavu, a to na základě fotografií pořízených správním orgánem.; na fotografiích se nemění síla zdíva vůči přilehlým objektům; tato dispozice by měla být dle dokumentace současného stavu alespoň patrná. Žalovaný uvádí, že se již vyjadřoval opakovaně k výtce stran chybného použití metodiky vydávané NPÚ; opakuje, že ji používá pouze jako podporu svých tvrzení, která však vycházejí primárně z § 6 a § 14 zákona o památkové péči a prováděcích vyhlášek, konkr. z již výše uvedených vyhlášek č. 66/1988 Sb. a vyhl. č. 476/1992 Sb. Vzhledem k všeobecnosti ustanovení zákona o památkové péči i prováděcích vyhlášek je však třeba opírat se právě o odborné podklady vydávané NPÚ, neboť takovou šíří odborných podkladů není možno včlenit do zákona ani to není účelné. NPÚ není správním orgánem, ale pouhou odbornou organizací která není při svém rozhodování vázána správním řádem, ale pouze ustanoveními zákona o památkové péči. Její postavení je upraveno v § 32 cit. zákona, dle standardní metodiky postupuje NPÚ při vydávání svých vyjádření. Písemnými vyjádřeními vydávanými ve správním řízení dle § 14 odst. 6 zákona o památkové péči se pak řídí i příslušný orgán státní památkové péče.

Žalovaný považuje kasační stížnost za nedůvodnou, a proto navrhuje, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

pokračování

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a z důvodů uplatněných v kasační stížnosti; neshledal přitom vady, k nimž by byl povinen přihlédnout ex officio (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti v podstatě opakovaně vznáší námitky, které uplatnil již v odvolání a následně v žalobě. V obecné rovině vytýká krajskému soudu nesprávné posouzení právní otázky, dále mu vytýká, že nesprávně aproboval nedostatečně zjištěný skutkový stav žalovaným a nepřihlédl k vadám řízení, mimo jiné ke změně správní praxe, přitom pro tyto vady měl krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušit.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v řízení o kasační stížnosti kasační soud přezkoumává rozsudek krajského soudu, nikoli opětovně jednotlivé námitky, které byly uplatněny ve správním řízení. Nejvyšší správní soud přezkoumává to, zda krajský soud se náležitě vypořádal se všemi vznesenými námitkami v žalobě, zda dostatečně v odůvodnění rozsudku vysvětlil své právní úvahy, zda jeho rozhodnutí z hlediska zákona obстоjí; rovněž zkoumá to, zda krajský soud přihlížel při přezkoumání rozhodnutí žalovaného k § 76 odst. 2 s. ř. s.

Stěžovatel především namítá porušení § 3 a § 7 správního řádu a dovolává se nestranného postupu žalovaného vůči všem účastníkům, poukazuje na případy dříve povolených zateplení fasád, a to i u památkově chráněných objektů. Poukazuje na předchozí kladné vyjádření zástupce NPÚ k otázce možného zateplení fasády, resp. existenci dvou protichůdných vyjádření NPÚ. Dále zpochybňuje odborné vyjádření NPÚ, konkrétně namítá, že nebylo přihlédnuto ke skutečnému obsahu projektové dokumentace, byla neobjektivně posouzena hodnota objektu (nejedná se o památkově chráněný objekt ani o objekt mimořádné hodnoty). Stěžovatel rovněž polemizuje s odborností a správností vyjádření NPÚ.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že veškeré opakované námitky stěžovatele byly již posouzeny jak žalovaným, tak krajským soudem. Nejvyšší správní soud neshledal v právních a skutkových závěrech žalovaného, potažmo krajského soudu pochybení, která by zakládala nezákonnost napadeného rozhodnutí, potažmo napadeného rozsudku krajského soudu.

V projednávané věci není sporu, že objekt stěžovatele není kulturní památkou, není spor ani o tom, že se však jedná o objekt, který se nachází v městské památkové zóně

Podle § 6 zákona o památkové péči území sídelního útvaru nebo jeho části s menším podílem kulturních památek, historické prostředí nebo část krajinného celku, které vykazují významné kulturní hodnoty, může Ministerstvo kultury po projednání krajským úřadem prohlásit za památkovou zónu a určit podmínky její ochrany. Při posuzování daného případu žalovaný vycházel z vyhlášky MK ČR č. 476/1992 Sb., o prohlášení území

historických jader vybraných měst za památkové zóny, ve znění vyhl. č. 251/1995 Sb.; v § 1 této vyhlášky je území historických jader měst zde vymezených - mezi nimi i Jablonec nad Nisou-, prohlášeno za památkovou zónu; v § 3 se potom stanovují podmínky ochrany a péče o památkovou hodnotu zóny, kterou tvoří zejména význam daného území pro historickou, kulturní a jinou osobitost místa, historické vazby nemovitostí a prostorů a vnější i vnitřní obraz sídla; mimo se zde uvádí, že využití jednotlivých objektů a prostorů musí odpovídat jejich kapacitě a technickým možnostem a musí být v souladu s památkovou hodnotou zóny.

Zákon o památkové péči v § 14 stanoví, že 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, 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). 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. Zákon o památkové péči nestanoví konkrétní pravidla, jak při vydání závazného stanoviska postupovat, vychází především z účelu prohlášení památkové zóny, kterým je obecně (podle § 6 zákona) ochrana kulturních hodnot konkrétního území, a dále z vyhlášky č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny, kterým došlo k vyhlášení památkové zóny v Jablonci nad Nisou. Z § 3 uvedené vyhlášky lze dovodit, že při stavební činnosti je třeba chránit památkovou hodnotu zóny, kterou tvoří zejména význam daného území pro historickou, kulturní a jinou osobitost místa, historické vazby nemovitostí a prostorů a vnější i vnitřní obraz konkrétního sídla.

Z hlediska památkové ochrany je klíčové zachování adekvátního vzhledu nemovitosti, která se nachází na území památkové rezervace nebo 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. 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

pokračování

musel vynaložit, pokud by dotyčná nemovitost památkově chráněna nebyla (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 34/2009 – 52; www.nssoud.cz).

Posuzování, zda zamýšlená úprava, v daném případě zateplení fasády objektu, nacházejícího se v městské památkové zóně na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové zóně, je slučitelná se zájmy památkové ochrany, je proces, v němž má orgán památkové péče 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. Vycházel-li správní orgán při svých úvahách rovněž z metodických materiálů, či odborných publikací, nelze v tom spatřovat žádnou nezákonnost. Správní orgán zcela důvodně hledá pro své odborné rozhodnutí odborné argumenty, které je jistě možno čerpat mimo jiné i z odborné literatury či jiných odborných materiálů, jedná-li se o podklady vědecky relevantní a vycházející z aktuálního stavu vědeckého poznání v daném oboru. Skutečnost, že stěžovatel má na hodnocení objektu jiný názor, ještě neznamená, že odborná vyjádření NPÚ a závěry orgánu památkové péče jsou nezákonné a nesprávné.

Ze spisového materiálu je nepochybné, že správní orgány při posouzení žádosti stěžovatele postupovaly zcela v souladu se zákonem, braly v potaz veškeré relevantní skutečnosti, které podrobily hodnocení a které se staly podkladem pro vydané rozhodnutí. V případě soudního přezkumu správního uvážení správní soud nenahrazuje správní orgán v jeho odborné kompetenci a nemůže nahradit jeho správní uvážení svým vlastním, ale posuzuje, zda nedošlo ke zneužití či vybočení z mezí správního uvážení, a zda se správní orgán dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu v tom, že žalovaný měl pro své rozhodnutí dostatek relevantních pokladů, z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, jak je hodnotil; nelze proto přisvědčit stěžovateli, že rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu a je výsledkem svévolného jednání.

Stěžovateli lze nepochybně přisvědčit, 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 či zóny smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti stojí zcela nepochybně legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst. 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.

Veřejný zájem na zachování adekvátního stavu a vzhledu nemovitosti, která sice nebyla prohlášena kulturní památkou, ale nachází se na území vymezené památkové zóny, nepochybně plyne právě ze zákona o památkové péči a uvedené vyhlášky Ministerstva kultury. Při posouzení, zda v daném konkrétním případě změna stavby (stavební úpravy) domu č. p. 487 spočívající v zateplení fasády domu do ulice A. Chvojky, je přípustná, neboť je slučitelná s veřejným zájmem na ochraně památkové zóny, je nepochybně dán prostor správnímu uvážení orgánu památkové péče; v daném případě správní orgány z mezí správního uvážení nepřipustným způsobem nevybočily.

Dovolává-li se stěžovatel porušení zásady stejného zacházení obsažené v § 2 odst. 3 a 4 správního řádu, je třeba konstatovat, že žalovaný nepopírá, že byla vydána některá kladná rozhodnutí ohledně zateplení fasád v minulosti, a to i u objektů, které jsou památkově chráněny. Nicméně nelze přehlédnout, že sám žalovaný označil tato rozhodnutí dílem za chybná, dílem vysvětlil rozdílnosti jednotlivých případů. Z uvedeného tak nelze dovozovat správní praxi, kterou by bylo nutno následovat, tím spíše, jednalo-li se v jednotlivých případech o nesprávný postup orgánu památkové péče. Stěžovateli lze přisvědčit, že odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 43/2009 není v této souvislosti příliš případný, neboť zde existovaly skutkové odlišnosti; to však nečiní napadený rozsudek nesprávným. V uvedené odkazované věci Nejvyšší správní soud konstatoval: *„Pokud tedy 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, samozřejmě s tím, že se musí týkat všech případů, jež mají shodnou či obdobnou povahu. Dospěly-li tedy Magistrát města Olomouce a krajský úřad k závěru, že dosavadní praxe, která ve více případech umožnila u domů uvnitř olomoucké památkové rezervace 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 stěžovatele, změnit. Správní orgán byl v takovém případě také povinen ve svém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem uvést, z jakých důvodů má za to, že je třeba dosavadní praxi opustit. Této povinnosti správní orgány obou instancí dostály. Z jejich rozhodnutí je zřejmé, že důvodem opuštění dosavadní praxe je obava, že větší podíl plastových oken v domech uvnitř olomoucké památkové rezervace by památkovou hodnotu této lokality znehodnotil, neboť plastová okna nejsou schopna mít shodné pohledové charakteristiky jako okna dřevěná, což ve svém důsledku nežádoucím způsobem mění charakter památkové rezervace.“* V případě nyní projednávaném, jak již bylo uvedeno, se nejednalo o změnu v hodnocení podmínek či hledisek posuzování skutečností rozhodných pro účely památkové ochrany, kterou by správní orgán byl povinen v intencích odkazovaného judikátu odůvodnit, tedy o změnu správní praxe, ale jednalo se o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí, resp. by bylo lze naopak shledat nezákonným. V tomto směru se proto nelze dovolávat legitimního očekávání, jak stěžovatel dovozuje.

Nejvyšší správní soud se zcela shoduje se stěžovatelem v tom, 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

pokračování

princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, našel ostatně své legislativní vyjádření i v § 2 odst. 4 in fine správního řádu. Zároveň je ale nutno vzít v úvahu, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlí a neodůvodněně 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.

Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 2822/07/07, primárně zdůraznil, že *„ke znakům právního státu neoddělitelně patří hodnota právní jistoty a z ní vyplývající princip ochrany důvěry občanů v právo, které jsou v nejobecnější podobě obsaženy v článku 1 odst. 1 Ústavy; povaha materiálního právního státu přitom obsahuje s ním rovněž spjatou maximu, podle níž, jestliže někdo jedná v (oprávněné) důvěře v určitý zákon (resp. v právo jako takové), nemá být ve své důvěře zklamán. Ochrana jednání učiněného v důvěře v právo pak předpokládá, že právnická nebo fyzická osoba jedná v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v důvěře v trvající výklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně (zde) konstantní správní praxe správních úřadů a výkladu práva podávaného správními soudy. Přehodnocení výkladu ze strany správních úřadů nebo soudů, za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů, není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace. Platí však, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury, ale za nezměněného stavu právních předpisů, může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně“.*

Účastník řízení se však nepochybně před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale může se domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán. V projednávané věci správní orgány uznaly svá předchozí pochybení v některých případech. Neobstojí proto námitka stěžovatele, že nebyly dány žádné skutečnosti a důvody, pro které by správní orgány měly měnit svůj dosavadní postup při povolování zateplování fasád na památkově významných objektech, resp. v historickém centru města; jinými slovy, potřeba zajistit dostatečnou míru památkové ochrany zde existovala i dříve, byť ne vždy byla respektována; existovaly zde zákonné a ústavní meze, v nichž byl, a nadále je správní orgán povinen se v rámci správního uvážení pohybovat. Těmito hledisky krajský soud rozhodnutí žalovaného poměřoval a Nejvyšší správní soud se s ním zcela ztotožňuje; námitku stěžovatele stran porušení § 2 odst. 4 správního řádu v tomto směru neshledal důvodnou.

Stěžovatel se rovněž dovolává zásady ochrany práv nabytých v dobré víře, a to v souvislosti s tvrzeným příslibem akceptace zateplení fasády Mgr. Z. ze dne 31. 1. 2014. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že uvedený přípis nelze chápat jako souhlas s navrhovanou úpravou fasády. Jak již ze samotného textu: „... v případě, že by došlo k realizování zateplení, připadá v úvahu jediná možnost, a to že bude vizuálně obnoveno původní řešení,...“ je zjevné, že způsoby zateplení fasády jsou podmiňovány tím, že bude taková úprava povolena. Pokud se stěžovatel domníval, že je mu zároveň příslibeno provedení úpravy - zateplení fasády do ulice A. Chvojky, činil tak zcela nedůvodně. Skutečnost, že orgán památkové péče poté vydal zamítavé stanovisko, nelze hodnotit jako vadu řízení, která šla stěžovateli k tíži a zkrátila ho na právech. Ani zde se nelze dovolávat zásady legitimního očekávání.

Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou; krajský soud se řádně a přezkoumatelným způsobem vypořádal se všemi námitkami stěžovatele a své úvahy, z nichž při posouzení skutkového a právního stavu vycházel, náležitě v odůvodnění rozsudku uvedl. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; stěžovatel neměl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů mu proto nenáleží; žalovanému, který byl ve věci úspěšný, náklady přesahující jeho běžnou správní činnost nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. května 2016

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu