



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hlušíka, Ph.D ve věci

žalobce: **K. K.**
bytem X
zastoupený advokátkou JUDr. Sandrou Juránkovou
sídlem Počátecká 411/12, 140 00 Praha 4

proti
žalovanému **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**
sídlem 28. října 117, 702 18 Ostrava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2021 č. j. MSK 144775/2020, ve věci
posouzení záměru stavby

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Podanou žalobou se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2021 č. j. MSK 144775/2020, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Rýmařov ze dne 17. 9. 2020 č. j. MURY18253/2020 ve věci záměru stavby rodinného

Shodu s prvopisem potvrzuje P. S.

domu na pozemku parc. č. X v k. ú. XA, nacházejícího se na území ochranného pásma kulturních památek v Malé Morávce (vymezené rozhodnutím Okresního úřadu v Bruntále č. 55/94 ze dne 16. 9. 1994) a na území vesnické památkové zóny Malá Morávka (vyhlášené vyhláškou ministerstva kultury ČR č. 249/1995 Sb.).

2. V podané žalobě žalobce vymezil tyto žalobní body:

1. Žalovaný výrokem napadeného rozhodnutí potvrdil prvostupňové rozhodnutí, avšak nerozhodl o odvolání. Výrok neobsahuje samostatnou část o zamítnutí odvolání žalobce, což je v rozporu s ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění (dále jen „správní řád“).
2. Žalobce svou žádostí požadoval po správním orgánu I. stupně vydání stanoviska jako neformálního aktu a nikoliv vydání správního rozhodnutí. Správní orgán svévolně vyhodnotil, že pokud žádost neobsahuje projektovou dokumentaci, je třeba ji posoudit jako záměr a vydat dle ust. § 44a zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v platném znění (dále jen „zákon o památkové péči“) závazné stanovisko formou rozhodnutí. Správní orgány nepožadovaly po žalobci doplnění žádosti a odstranění vad podání, což žalovaný odůvodnil zásadou procesní ekonomie. Žalobce má za to, že požadavek hospodárnosti a rychlosti řízení nesmí vést k porušování jiných zásad správního řízení. Jestliže z žádosti nebylo patrné, co přesně žalobce požaduje, měl ho správní orgán I. stupně vyzvat k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2 a § 37 odst. 3 správního řádu, neboť žádost je specifickým druhem podání. Jelikož tak správní orgán neučinil, porušil zásadu dobré správy dle ust. § 4 správního řádu. Podle žalobce jeho žádost nesplňovala ani obecné požadavky určitosti ve smyslu správního řádu, a proto nemohl být ve výroku a v odůvodnění rozhodnutí jednoznačně identifikován předmět řízení. Žalobce v tomto postupu správních orgánů spatřuje procesní vadu způsobující nepřezkoumatelnost a nezákonnost rozhodnutí.
3. Dle platného Územního plánu obce Malá Morávka (dále jen „ÚP Malá Morávka“) se pozemek nachází v lokalitě s označením „BR-plochy bydlení v rodinných domech“. O zastavitelnosti pozemku bylo rozhodnuto již tímto ÚP v r. 2005. Argumentace žalovaného, že orgány státní památkové péče v době vzniku ÚP Malá Morávka neměly postavení dotčeného orgánu je nepřiléhavá, neboť již předchozí právní úprava (stavební zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, který byl účinný do 31. 12. 2006) rovněž zapojovala do procesu územního plánování dotčené orgány státní správy.
4. Vydané závazné stanovisko, které v podstatě zakazuje jakoukoli výstavbu na pozemku, který je dle ÚP Malá Morávka zastavitelný, nemá podle žalobce oporu v zákoně. Žalobce sice chápe nutnost respektování předpisů, kterými byla území prohlášena za památkově plošně chráněná, avšak nelze souhlasit se závěrem, že požadavek nezastavitelnosti pozemku má základ ve vyhlášce č. 108/2003 Sb., o prohlášení území s historickým prostředím ve vybraných městech a obcích za památkové zóny a určování podmínek pro jejich ochranu (dále jen „vyhláška č. 108/2003 Sb.“) či v rozhodnutí Okresního úřadu Bruntál č. j. 55/94, kterým bylo vyhlášeno ochranné pásmo kulturních památek v Malé Morávce. Žádný z těchto dokumentů neupravuje oprávnění orgánů státní památkové péče požadovat nezastavitelnost konkrétního pozemku. Závěr žalobce podtrhuje i jeden z podkladů rozhodnutí – odborná metodická publikace „Novostavby v památkově chráněných sídlech“ vydaná Národním památkovým ústavem v r. 2004. Usedlost parc. č. XB v k. ú. X, k níž pozemek historicky náležel, není kulturní památkou, tou je stavba parc. č.

XC, která však není v těsné blízkosti pozemku. Žalobce nestihl dát stavebnímu záměru jakoukoliv podobu, a proto je obtížně pochopitelné, jak mohly orgány státní správy posoudit dopad imaginární stavby rodinného domu na další hodnotové stavby v okolí pozemku (str. 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí). Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů v podstatě stojí na jediném argumentu a to, že předmětný pozemek nebyl historicky nikdy zastavěn. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zásadně tlumočí závěry Úřadu státní památkové péče. Pozemek má výměru 1 210 m², čímž umožňuje umístit stavební záměr tak, aby byl současně zachován jeho význam pro památkovou péči. Žalobce opakovaně zdůraznil, že jeho záměrem není postavit rodinný dům, který by byl ve vztahu k okolí kontrastně pojatý. Žalobce je připraven jakékoliv kroky týkající se přípravy a realizace výstavby konzultovat se zástupci památkové péče.

5. V závěru napadeného rozhodnutí žalovaný argumentuje poměrně nesrozumitelně ke změně své správní praxe, čímž v zásadě potvrzuje, že by dříve odvolání žalobce zřejmě vyhověl, nicméně v souvislosti s odvoláním v jiném správním řízení dospěl k závěru, že tak učinit nemusí. Právo na změnu správní praxe žalovaný opírá o rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 13. 8. 2009 sp. zn. 7 As 43/2009, jehož závěry však nedodržel, protože odkázal toliko na právní názor vyslovený v individuálním správním aktu, jímž je rozhodnutí Ministerstva kultury, památkové inspekce ze dne 6. 3. 2019 č. j. MK82951/2018Pl. Žalobce získal toto rozhodnutí postupem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění a z jeho obsahu zjistil, že nejde o věc po skutkové ani právní stránce tak obdobnou, aby byla rozumná a důvodná její aplikace v případě žalobce. Pozemek, jehož se označené rozhodnutí ministerstva kultury týká, je jedním z nejceněnějších prostorů vesnické památkové zóny Malá Morávka ležícím v historickém jádru obce a tvořícím veřejné prostranství (předpolí historicky velmi cenné barokní rychty). Tuto památkovou hodnotu nelze klást na roveň pozemku žalobce.
 6. Žalobce s odkazem na obsah rozsudku NSS sp. zn. 7 As 43/2009 namítl nedostatečné poměření proporcionality veřejného a soukromého zájmu v napadeném rozhodnutí. Požadavek památkové ochrany, aby žalobce na vlastní náklady udržoval beze změny 1 210 m² plochy, představuje extrémní řešení, které nezohledňuje záměr žalobce jako vlastníka.
 7. Žalobce označil napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů (na základě shora uvedených skutečností) a namítl rovněž porušení základních zásad správního řízení dle §§ 2 – 8 správního řádu.
3. Žalovaný ve vyjádření uvedl k jednotlivým žalobním bodům:
- ad 1) Ze strany žalovaného došlo k pochybení, když v napadeném rozhodnutí není uveden samostatný výrok pro zamítnutí odvolání ve smyslu ust. § 90 odst. 5 správního řádu. Jedná se však o formální pochybení, které nemá vliv na věcnou stránku předmětu řízení.
 - Ad 2) Se shodnou odvolací námitkou se žalovaný vypořádal v napadeném rozhodnutí (str. 15). Žalovaný zdůraznil, že žádost o vydání závazného stanoviska obsahovala k předmětu žádosti pouze větu „Stavba rodinného domu“, a proto není pochyb, že takové zcela nekonkrétní práce bez příslušných příloh by nemohly být předmětem řízení vedeného před stavebním úřadem. Námitka, že žalobce měl být správním orgánem I. stupně vyzván k odstranění nedostatků žádosti, je zcela lichá. Dle § 37 odst. 1 správního řádu se podání posuzuje podle skutečného obsahu, a proto správní orgán I. stupně postupoval v souladu se

zákonem, když posoudil žádost o vydání závazného stanoviska ke stavbě rodinného domu bez jakýchkoliv specifikací jako záměr a vydal k němu závazné stanovisko formou samostatného rozhodnutí v režimu § 67 správního řádu, jak mu ukládá § 44a odst. 3 zákona o památkové péči s odkazem na § 14 odst. 3 téhož zákona. Žalovaný také odkázal na komentářovou literaturu (*Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Wolters Kluwer, 2019, str. 153*). Žalovaný v této souvislosti doplnil, že žalobce by bez předložení projektové dokumentace podle zákonných norem neobdržel závazné stanovisko, které by mohl předložit stavebnímu úřadu jako podklad pro vydání potřebného povolení ke stavbě. Odsouhlasení stavby rodinného domu bez dalších podkladů by se v podstatě rovnalo vystavení bílko šeku žalobci pro řízení před stavebním úřadem, což by bylo zcela v rozporu s ochranou veřejného zájmu památkové péče a tudíž v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu.

ad 3) Žalovaný uvedl, že územní plán není žádným způsobem nadřazeným veřejným zájmem k veřejnému zájmu památkové péče. V této souvislosti poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 1. 2016 sp. zn. 5 A 71/2011, jenž žalobce dezinterpretoval. Územní plán sám o sobě je nástrojem samosprávy pro lepší plánování a uspořádání obce. Naopak orgán státní památkové péče posuzuje vhodnost záměru z hlediska zájmů státní památkové péče, a to vždy individuálně ve vztahu k předmětu ochrany. Střetávají se zde dva veřejné zájmy, které jsou odlišně zaměřeny, ale nejsou vůči sobě ve vztahu podřízeného a nadřazeného zájmu. Žalovaný poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. ÚS 3548/17, v němž Ústavní soud vyslovil, že umožňuje-li ÚP výstavbu, neznamená to bez dalšího právní nárok na vydání správního úkonu. Žalovaný zdůraznil, že také tyto námitky byly předmětem odvolání žalobce a žalovaný se s nimi vypořádal na str. 5 – 6 napadeného rozhodnutí. S ohledem na žalobní tvrzení žalovaný doplňuje, že orgány státní památkové péče se staly dotčenými orgány státní správy v územním plánování a stavebním řízení až na základě zákona č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění (dále jen „zákon č. 186/2006 Sb.“), který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007. Žalovaný současně poukázal na správní praxi, kdy se názory a postupy během času vyvíjejí, tak jak jsou např. přijímána stanoviska orgánů státní památkové péče v územně plánovací dokumentaci.

ad 4) Žalovaný poukázal na ust. § 14 odst. 3 zákona o památkové péči, kdy podle něj z odstavců 1 a 2 tohoto ustanovení lze jednoznačně dovodit, že primární je posouzení, zda jsou práce přípustné z pohledu zájmů státní památkové péče. Dále žalovaný ve vztahu k § 14 zákona o památkové péči opětovně odkázal na komentářovou literaturu. K vyhlášce Ministerstva kultury ČR č. 249/1995 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných obcí a jejich částí za památkové zóny (dále jen „vyhláška č. 249/1995 Sb.“) a rozhodnutí Okresního úřadu v Bruntále ze dne 16. 9. 1994 č. 55/94, kterým bylo vymezeno ochranné pásmo kulturních památek v Malé Morávce (dále jen „rozhodnutí o vymezení ochranného pásma“) žalovaný uvedl, že tyto právní nástroje mají umožnit individuální posouzení chráněných památkových hodnot daného území, či kulturních památek příslušnými orgány státní památkové péče. V rozhodnutí o vymezení ochranného pásma je přímo mezi podmínkami ochrany uvedeno, že „d) novostavby připustit jenom výjimečně, a to pouze v měřítku“. Jednotlivá řízení o vydání závazného stanoviska naplňují podstatu správního řízení vyjádřenou v § 9 správního řádu, kdy je formálně upraven proces rozhodování správních orgánů o právech a povinnostech účastníka řízení. Předmětem správního řízení je posouzení konkrétního návrhu prací na konkrétní nemovitosti a v konkrétním území

ve vztahu k chráněnému statku a jeho hodnotám. Žalovaný zdůraznil, že cílem státní památkové péče je zaručení ochrany veřejného zájmu na zachování chráněných památkových hodnot, které orgán státní památkové péče hájí ve smyslu ust. § 2 odst. 4 správního řádu. Pro úplnost žalovaný uvedl, že památková péče není a priori proti nové výstavbě, naopak vidí pro dané území z pohledu památkových hodnot jako zcela chybné volné parcely, na nichž se v minulosti zástavba nacházela. Ty jsou z pohledu památkové péče v rámci regulí vhodné zástavbě.

ad 5) Žalovaný v napadeném rozhodnutí (str. 8) uvedl odkaz na rozhodnutí Ministerstva kultury, památkové inspekce ze dne 6. 3. 2019 č. j. MK 82951/2018 PI, jímž byl žalovaný zavázán k tomu, aby ve všech aktuálních i budoucích správních řízeních zvážil, zda samotná nezastavěnost pozemku je určující pro památkové hodnoty kulturní památky a chráněného území. Ústřední orgán státní památkové péče zde jasně vyslovil právní názor o oprávněnosti požadavku nezastavitelného pozemku. Toto rozhodnutí tak přispělo k přehodnocení památkových hodnot celého chráněného území. Žalovaný svou správní praxi nezměnil tímto rozhodnutím, ale je pro něj zásadní zejména proto, že daného území se týká větší množství odvolacích řízení. Žalovaný nepovažuje namítanou část napadeného rozhodnutí za nepřezkoumatelnou.

Ad 6) Žalovaný poukázal na str. 7 napadeného rozhodnutí, kde uvedl do kontextu nutnost omezení vlastnického práva a počtu plošně chráněných území. Z pohledu posouzení proporcionality mezi veřejným zájmem a zásahem do vlastnického práva žalobce žalovaný s poukazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 má za to, že napadené rozhodnutí obstálo v kritériu vhodnosti, neboť stanovení nepřípustnosti záměru žalobce je opatřením, které je schopno dosáhnout legitimního cíle, tj. ochrany veřejného zájmu na zachování památkové hodnoty vesnické památkové zóny Malá Morávka. Napadené rozhodnutí ob stojí i v kritériu potřebnosti, kdy žalovaný prokázal, že nelze použít mírnějšího opatření, než nepřípustnosti zastavení předmětného pozemku, které by dostatečným způsobem chránilo hodnotu unikátní urbanistické struktury památkové zóny. Pokud jde o porovnání závažnosti v kolizi stojících práv, tj. proporcionality v užším slova smyslu, má žalovaný za to, že i v tomto směru napadené rozhodnutí ob stojí, neboť intenzita veřejného zájmu odpovídá významu památkové zóny Malá Morávka i kulturních památek v ochranném pásmu. Napadeným rozhodnutím nepochybně bylo zasaženo do vlastnického práva žalobce, nejedná se však o zásah nepřiměřený, když z napadeného rozhodnutí plyne, že vesnická památková zóna Malá Morávka je mimořádně cenná pro svůj historický urbanismus. Samotný předmětný pozemek byl historicky součástí parc. č. 348, která náležela k domu č. p. 54 a nezastavěná tvořila plochu k obhospodaření. V této lokalitě je dosud zachováno původní venkovské urbanistické uspořádání, na které navazuje novější (z konce 19. a začátku 20. století), které lokalitu doplňuje o výstavbu spojenou s hospodářským a turistickým vzestupem této doby. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

4. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přičemž byl vázán skutkovým a právním stavem ke dni vydání napadeného rozhodnutí a obsahem žalobních tvrzení (§ 75 zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění – dále jen „s. ř. s.“).
5. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že správnímu orgánu I. stupně jako správnímu orgánu ochrany státní památkové péče byla dne 9. 7. 2020 doručena žádost žalobce o vydání závazného stanoviska podle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči, v níž je uvedeno, že se žádost podává ve vztahu k zamýšlené stavbě fyzické osoby (žalobce),

příčemž v oddílu odznačeném *Předpokládaný rozsah zamýšlených prací* je uvedeno „*Stavba rodinného domu*“. Podaná žádost neobsahovala přílohy. Na základě požadavku správního orgánu I. stupně vydal Národní památkový ústav, územní odborné pracoviště v Ostravě dne 29. 7. 2020 pod č. j. NPU-381/54222/2020 vyjádření k žádosti žalobce, které je součástí správního spisu a v němž uvedl, že zamýšlený záměr není v souladu se zájmy ochrany kulturně historických hodnot, což detailně odůvodnil na str. 2 – 4 vyjádření. Dne 31. 7. 2020 proběhlo jednání s žalobcem na místě samém. Dle zápisu z tohoto jednání bylo žalobci podrobně vysvětleno, proč správní orgán památkové péče nesouhlasí s výstavbou rodinného domu na předmětném pozemku. Oznámením ze dne 4. 8. 2020 byl žalobce vyrozuměn o zahájení správního řízení a o možnosti seznámit se s podklady rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Dle úředního záznamu žalobce tohoto práva využil nahlédnutím do správního spisu dne 24. 8. 2020. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 17. 9. 2020 č. j. MURI 18253/2020 bylo rozhodnuto, že předmětný záměr je podle § 14 odst. 3 zákona o památkové péči nepřipustný. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání v podstatě totožného obsahu jako má následně podaná správní žaloba, o němž bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného.

6. Podle ust. § 90 odst. 5 věty první správního řádu, neshledá-li odvolací správní orgán důvod pro postup podle odst. 1 – 4, odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí.
7. Podle ust. § 44a odst. 3 zákona o památkové péči, závazné stanovisko podle § 14 odst. 1 a 2, je-li vydáno orgánem státní památkové péče ve věci, o které není příslušný rozhodovat stavební úřad podle zvláštního právního předpisu, je samostatným rozhodnutím ve správním řízení, jinak je úkonem učiněným dotčeným orgánem pro řízení vedené stavebním úřadem.
8. Podle ust. § 45 odst. 1 věty první správního řádu, žádost musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá.
9. Podle § 45 odst. 2 správního řádu, nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).
10. Podle ust. § 37 odst. 2 věty první správního řádu, z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje.
11. V prvním žalobním bodě žalobce namítl nedostatečnost výroku napadeného rozhodnutí, v němž abscentuje samostatná část, kterou se zamítá odvolání žalobce, což je v rozporu s ust. § 90 odst. 5 správního řádu. Obsahem napadeného rozhodnutí má krajský soud důvodnost této žalobní námitky za prokázanou. Dále se tedy zabýval otázkou, zda výrok, který v plném rozsahu nedostál náležitostí vymezeným § 90 odst. 5 správního řádu, způsobil nezákonnost nebo nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Východiskem k posouzení této otázky krajským soudem se stal rozsudek NSS ze dne 7. 9. 2012 č. j. 2 As 30/2011, v němž NSS dospěl k závěru, že: „*rozhodne-li odvolací orgán tak, že odvolání se zamítá (§ 90 odst. 5 správního řádu z r. 2004), avšak neuvede současně výslovně, že se rozhodnutí tímto odvoláním napadené potvrzuje, nemusí takové pochybení nutně vyvolat nezákonnost. Pokud v kontextu odůvodnění není pochyb o tom, že odvolací orgán vypořádal všechny odvolací námitky (tedy že rozhodl o celém předmětu řízení), jde o výrok neúplný, nikoli*

však nutně nesrozumitelný. Je proto vždy nutné posoudit takové případy individuálně, tedy zda lze připustit rozumné pochybnosti o tom, jak bylo ve věci v odvolacím řízení rozhodnuto“.

12. V nyní souzené věci sice neabsentuje výrok o potvrzení napadeného rozhodnutí, ale výrok o zamítnutí odvolání, což je však podle názoru krajského soudu situace obdobná, takže lze citovaný judikát NSS označit za přílehlavý pro souzenou věc a vycházet z něj. Obsahem napadeného rozhodnutí v jeho celku má krajský soud za prokázané, že nelze mít rozumné pochybnosti o tom, jak bylo ve věci odvolacím orgánem rozhodnuto. Ostatně o tom svědčí i samotný obsah podané žaloby. Žalobce nerozporuje, že by se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami a že by napadené rozhodnutí bylo nesrozumitelné. Žalobce své žalobní tvrzení vede v rovině formální výtky vůči obsahu výroku napadeného rozhodnutí a neuvádí, že by faktickým pochybením žalovaného došlo k újmě v žalobcově právní sféře. Na základě uvedeného krajský soud uzavírá, že absence části výroku o zamítnutí odvolání žalobce sice způsobuje vadu rozhodnutí, která ale nemá vliv na jeho zákonnost nebo přezkoumatelnost, a proto k ní nepřihlédl. Tento žalobní bod krajský soud neshledal důvodným.
13. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl nesprávnost formy rozhodnutí správního orgánu I. stupně, když má za to, že správní orgán měl vydat stanovisko jako neformální správní akt a nikoliv formou správního rozhodnutí podle § 44a zákona o památkové péči. Ani toto žalobní tvrzení soud neshledal důvodným. Ve svém závěru vychází z rozsudku NSS ze dne 16. 12. 2020 sp. zn. 2 As 234/2020, v němž se NSS zabýval charakterem závazného stanoviska podle § 14 zákona o památkové péči a dospěl k tomu, že závazné stanovisko může mít dvojí povahu. Buď jde o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, tj. nikoliv samostatné rozhodnutí správního orgánu, které podléhá výluce z přezkumu ve správním soudnictví (resp. jeho zákonnost je možné v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. posoudit až v rámci soudního přezkumu rozhodnutí, jehož podkladem se stalo), nebo se jedná o samostatné rozhodnutí vydávané ve správním řízení. V tomto druhém směru pak NSS odkázal na svou dřívější judikaturu, a to rozsudky sp. zn. 9 As 236/2016 a sp. zn. 2 As 75/2009 s tím, že takováto rozhodnutí pak soud přezkoumává v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud doplňuje, že výklad týkající se dvojího charakteru vydávání závazných stanovisek provedl rozšířený senát NSS v rozsudku sp. zn. 2 As 75/2009.
14. NSS v rozsudku sp. zn. 2 As 234/2020 dále uvedl, že z ust. § 44a odst. 3 památkového zákona vyplývá, že závazné stanovisko v „tradiční“ formě ve smyslu § 149 správního řádu, se vydává za podmínku, že se jedná o záměr regulovaný stavebním zákonem a současně je dána pravomoc stavebního úřadu k jeho posouzení. Podmínka pravomoci stavebního úřadu pak souvisí s tím, „*jak podrobná je dokumentace či žádost sama. [....] Pokud žádost výše uvedené náležitosti (stanovené vyhl. č. 99/2006 Sb., o dokumentaci staveb, pozn. Nejvyššího správního soudu) neobsahuje, tedy má podobu např. ideového záměru, hmotové studie atp., lze takovou žádost podle § 14 odst. 1 či 2 zákona o památkové péči posoudit, pokud splňuje obecné požadavky určitosti žádosti podle správního řádu. K takové žádosti však orgán památkové péče vydá závazné stanovisko formou správního rozhodnutí, neboť není dána navazující rozhodovací pravomoc stavebního úřadu.*“ (ZÍDEK, M., TUPÝ, M., KLUSON, J. *Zákon o státní památkové péči. Praktický komentář. Praha Woltersluwer ČR, 2019, komentář k § 44a*) – viz odst. 13 označeného rozsudku.“

15. Optikou uvedené judikatury krajský soud přezkoumal podmínky vydání stanoviska orgánu státní památkové péče formou správního rozhodnutí v nyní souzené věci. Jak vyslovil NSS, rozhodujícím pro posouzení formy rozhodnutí správního orgánu je obsah podané žádosti. V nyní souzené věci má krajský soud obsahem správního spisu za prokázané, že žalobce v žádosti o stanovisko orgánu památkové péče označil jako předpokládaný rozsah zamýšlených prací stavbu rodinného domu. Jelikož žalobce svou žádost nedoložil žádnými přílohami, např. projektovou dokumentací, správní orgán I. stupně nepochybil, když takto vágně označený důvod podání žádosti považoval za pouhou vizi žalobce bez dosud existující konkrétní podoby. Ostatně v této rovině zůstala prezentace žalobcova úmyslu po celou dobu správního řízení a žalobce ji nepřiblížil ani v podané správní žalobě. Na základě uvedeného má krajský soud za to, že žádost žalobce byla přesně tím případem, kdy bylo na místě rozhodnout formou správního rozhodnutí. V postupu žalovaného proto soud neshledal žalobou tvrzené pochybení.
16. Krajský soud nesdílí ani názor žalobce vyjádřený v druhé části žalobního bodu 2), že správní orgán I. stupně měl povinnost vyzvat žalobce k odstranění nedostatků žádosti podle § 45 odst. 2 správního řádu. Lze sice souhlasit s žalobcem, že žádost je specifickou formou podání a nemá-li předepsané náležitosti, svědčí správnímu orgánu povinnost pomoci žadateli odstranit nedostatky (§ 45 odst. 2 správního řádu), v daném případě však podle obsahu žádosti k takové situaci nedošlo. Ve smyslu ust. § 45 odst. 1 správního řádu žádost musí mít především náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a dále z ní musí být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Krajský soud má za to, že z obsahu žádosti žalobce je zřejmé, co žadatel žádá a čeho se domáhá, neboť oslovil správní orgán vykonávající státní správu na úseku státní památkové péče za účelem sdělení jeho odborného stanoviska ohledně stavby rodinného domu na konkrétním pozemku v k. ú. X. Náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu žádost žalobce rovněž splňovala, neboť z ní je patrné, kdo ji činí, které věci se týká a co navrhuje. Žádost obsahuje jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu žalobce, jakož i označení správního orgánu, jemuž je žádost určena a podpis žalobce. V žádosti tedy neabsentuje žádný základní údaj požadovaný ust. § 37 odst. 2 správního řádu. Ostatně žalobce v žalobě konkrétně netvrdí, jaké náležitosti měly být postupem podle § 45 odst. 2 správního řádu doplněny. Vzhledem k tomu, že zákon o památkové péči podpořený shora citovanou judikaturou dává prostor pro posouzení žádosti i v takto omezeně podaném rozsahu, neshledal krajský soud žádné důvody, pro které by měl správní orgán I. stupně vyzvat žalobce k doplnění jeho žádosti. Krajský soud považuje za vhodné rovněž připomenout, že obsah žádosti směřované vůči správnímu orgánu, kterou žadatel usiluje o vydání rozhodnutí nebo jiného úkonu tohoto správního orgánu, je ve výlučné dispozici žadatele. Ani druhý žalobní bod krajský soud důvodným neshledal.
17. Ve třetím žalobním tvrzení žalobce namítl, že předmětný pozemek, na němž má v úmyslu umístit rodinný dům, je podle ÚP Malá Morávka plochou zastavitelnou a tato skutečnost měla být správními orgány památkové péče respektována. K uvedenému krajský soud nejprve v obecné rovině konstatuje, že územní plán je základním nástrojem územního plánování, jehož cílem je vytvořit předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj konkrétního území (obce) spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích (srov. § 18 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

(stavební zákon), v platném znění – dále jen „stavební zákon“). Zařazení konkrétního pozemku do funkční plochy umožňující zástavbu však není automatickým důvodem předpokladu vydání rozhodnutí o umístění stavby či stavebního povolení. Představuje toliko možnost zastavění pozemku, ovšem za předpokladu, že v konkrétním individuálním případě dojde ke splnění všech právní úpravou předvídaných podmínek, mezi něž patří také stanoviska dotčených orgánů státní správy. Námitka žalobce, že orgány státní památkové péče měly možnost se vyjádřit k ÚP Malá Morávka v rámci procesu jeho vzniku, je lichá z důvodů, které přílehavě uvedl žalovaný ve svém vyjádření, a sice, že orgány státní památkové péče se staly dotčenými orgány státní správy na úseku územního plánování teprve na základě zákona č. 186/2006 Sb., tj. s účinností od 1. 1. 2007. ÚP Malá Morávka je platný od roku 2005, takže orgány památkové péče se na jeho vzniku aktivně nepodílely. Konzistentnost stanovisek orgánů ochrany památkové péče ve vztahu k obci Malá Morávka je však zřejmá již z podkladů rozhodnutí, na něž je správními orgány I. i II. stupně opakovaně odkazováno, a to z vyhlášky č. 249/1995 Sb. a rozhodnutí o ochranném pásmu z roku 1994. Význam těchto právních norem pro území obce Malá Morávka z pohledu státní památkové ochrany je v souzené věci nesporný, a proto soud neshledává potřebu blíže se zabývat jejich obsahem. Krajský soud se rovněž ztotožňuje se stanoviskem žalovaného, že územní plán a ochrana kulturních památek jakožto dva veřejné zájmy nejsou v obecné rovině v žádném hierarchickém vztahu. Žalobcova argumentace zastavitelností pozemku z pohledu ÚP Malá Morávka je proto nedůvodná.

18. V žalobním bodě 4) žalobce namítl, že ani vyhláška č. 108/2003 Sb., ani rozhodnutí o ochranném pásmu neumožňují orgánům památkové péče požadovat nezastavitelnost konkrétního pozemku. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů stojí na jediném argumentu, že předmětný pozemek nebyl historicky nikdy zastavěn a v podstatě vychází toliko ze závěrů Úřadu státní památkové péče. Krajský soud ani toto žalobní tvrzení neshledal důvodným.
19. Žalobcem označené normy jsou toliko podklady rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vymezující obecný rámec jejich rozhodovací činnosti. Požadavek nezastavitelnosti pozemku žalobce je výsledkem hodnocení dalších kritérií, jako je charakteristika území a místa dotčení chráněných kulturně historických hodnot. Tyto okolnosti jsou velmi detailně posouzeny ve vyjádření Národního památkového ústavu ze dne 29. 7. 2020, jež představuje komplexní vyhodnocení rozhodných skutečností z pohledu předmětu žádosti žalobce. Národní památkový ústav na několika místech svého vyhodnocení opakovaně zdůrazňuje, že pro zachování charakteru památkové zóny Malé Morávky je nezbytné nejen využívání a regenerování kulturních památek, ale také zachování širšího okolí s dochovaným hospodářským zázemím včetně nedotknutelnosti pozemků, které historicky nebyly zastavěny. Vzhledem k významu dotčené lokality z pohledu ochrany státní památkové péče považuje krajský soud za přílehavé, že obsah tohoto odborného vyjádření převzaly správní orgány obou stupňů do svých rozhodnutí. Krajský soud má za to, že obsah rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vyjadřuje jejich odborné stanovisko specializovaných orgánů státní správy na úseku státní ochrany památek, podpořené podklady rozhodnutí. Jejich závěry jsou srozumitelné, přezkoumatelné a logicky přijatelné. Z obsahu správního spisu má krajský soud za prokázané, že předmětný pozemek se nachází ve vnitřní části obce v sousedství historické zástavby, takže nemá charakter místa dřívější historické zástavby nebo okraje památkově chráněného území

nebo jeho sousedství, kde by mohlo dojít k rozšiřování sídel i podle vyjádření Národního památkového ústavu (str. 4 předposlední odstavec tohoto vyjádření).

20. Pokud žalobce v závěru tohoto žalobního tvrzení poukazuje na rozsah výměry předmětného pozemku, která činí 1210 m², s tím, že tato rozloha umožňuje umístit stavební záměr tak, aby byl zachován význam pozemku pro památkovou péči, krajský soud má především s odkazem na obsah žádosti žalobce za to, že správní orgány obou stupňů nemohly záměr žalobce z takového úhlu pohledu posoudit pro absenci jakýchkoliv konkrétních podkladů k tomu, jaká je žalobcova představa stavby rodinného domu. Krajský soud opětovně zdůrazňuje, že bylo ve výlučné dispozici žalobce, jakým způsobem přiblíží svůj stavební záměr, resp. svou vizi orgánům státní památkové péče. Od způsobu, který žalobce zvolil, se pak odvíjel rozsah posouzení správními orgány. Ani tato žalobcova výtka proto není důvodná, když pro absenci jakýchkoliv podkladů žalobce nebylo v reálných možnostech správních orgánů bližší vyhodnocení zamýšlené stavby na pozemku provést. K otázce projednatelnosti žádosti se krajský soud již vyjádřil výše (odst. 16 tohoto rozsudku) a na tuto svou argumentaci v plném rozsahu odkazuje.
21. V pátém žalobním bodě žalobce označil za nesrozumitelnou pasáž napadeného rozhodnutí, v níž žalovaný přibližuje důvody změny správní praxe, která nastala v důsledku stanoviska ministerstva kultury ve věci jiného správního řízení. Žalobce namítl, že v této odkazované věci byl historický význam nemovitosti, která byla předmětem řízení, nesrovnatelně vyšší, než je tomu u pozemku žalobce.
22. Krajský soud nemá za to, že by označená část napadeného rozhodnutí (str. 8 první odstavec) byla nesrozumitelná, když žalovaný zde konkrétně odkazuje na stanovisko nadřízeného orgánu státní správy týkající se problematiky nezastavitelnosti pozemků v totožné lokalitě. Úmyslem žalovaného nepochybně bylo zdůraznit význam a závaznost právního názoru nadřízeného orgánu týkajícího se památkových hodnot v téže obci, zejména pak požadavku nezastavitelnosti pozemků. Podle názoru krajského soudu již předcházející text odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, obsahují obsáhlé a zcela individuální hodnocení pozemku žalobce, kdy správní orgány obou stupňů konkrétně vyhodnotily důvody, pro které je zastavení žalobcova pozemku z pohledu památkové ochrany nepřijatelné. Učiněné závěry obstojí bez jakékoliv srovnávací argumentace, proto je žalovaným odkazovaná věc toliko podpurnou argumentací a vyšší historická hodnota nemovitosti posuzované v této věci je z pohledu žalobcova případu zcela nepodstatná. Ani tento žalobní bod proto krajský soud důvodným neshledal.
23. V dalším žalobním bodě žalobce namítl nedostatečné poměření proporcionality veřejného a soukromého zájmu v napadeném rozhodnutí, přičemž opětovně poukázal na rozsah výměry dotčeného pozemku s tím, že zůstal nezohledněn záměr žalobce jako vlastníka.
24. Dle žalobcem odkazované judikatury (rozsudek NSS sp. zn. 7 As 43/2009) je povinností správního orgánu na úseku památkové ochrany pečlivě zvážit, zda omezení vlastnického práva je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. NSS v uvedeném rozsudku rovněž vyslovil, že památková ochrana 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. V posuzované věci správní orgány obou stupňů velmi podrobně vyhodnotily důvody, které je vedly k negativnímu stanovisku k žádosti žalobce. Jejich detailní zvážení všech rozhodných kritérií má proto také potřebnou vypovídací hodnotu ve vztahu k měřítkům vhodnosti a potřebnosti, jakožto kritériím poměřování proporcionality. Je pravdou, že z pohledu proporcionality v užším slova smyslu je rozhodnutími správních orgánů obou stupňů zdůrazněna především intenzita veřejného zájmu odpovídající významu chráněné památkové zóny a není vyhodnocen individuální zájem žalobce, což však podle názoru krajského soudu s přihlédnutím ke specifikům posuzované věci nelze vnímat jako vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Správní orgány totiž mohly zájmy žalobce posoudit toliko do té míry, jakou jim žalobce sám umožnil. Jestliže žalobce k zamýšlené stavbě rodinného domu neuvedl žádné bližší údaje, nepředložil žádné podklady a setrval po celou dobu správního řízení pouze v rovině zcela nekonkrétního tvrzení vize stavby rodinného domu, nemůže důvodně očekávat individuální vyhodnocení svých vlastnických zájmů, jež za těchto okolností není objektivně možné. Ani tento žalobní bod proto krajský soud důvodným neshledal.

25. V posledním žalobním tvrzení žalobce toliko souhrnně ve vztahu k již uvedenému namítl porušení základních zásad správního řízení podle §§ 2 – 8 správního řádu. Krajský soud s ohledem na to, že předchozí žalobní body neshledal důvodnými, nemohl dospět ani k závěru o porušení základních zásad správního řízení, a proto i tento žalobní bod hodnotí jako nedůvodný.
26. Na základě shora uvedené argumentace krajský soud v souladu s ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. Ve věci bylo rozhodnuto bez jednání v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s.
27. O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., když procesně úspěšnému žalovanému podle obsahu soudního spisu nevznikly s tímto soudním řízením žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 22. září 2022

JUDr. Monika Javorová, v. r.
předsedkyně senátu