



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Rutsche a soudkyně Mgr. JUDr. Ivony Šubrtové a JUDr. Martiny Küchlerové Ph.D., ve věci

žalobců: a) P. Š.
 b) M. Š.
 oba zastoupeni JUDr. Slavomírem Korečkem, advokátem
 se sídlem Horní 2002, Havlíčkův Brod

proti
žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 1882/57, Jihlava
v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. června 2022, č. j. KUJI
55714/2022

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

- 1. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobců proti rozhodnutí Městského úřadu Chotěboř, oddělení územního plánování, GIS a památkové péče, ze dne 19. 4. 2022, č. j. MCH-16586/2022/UP, GAPP/LI/411.3, a toto rozhodnutí potvrdil.

2. Správní orgán I. stupně v rámci uvedeného rozhodnutí vydal závazné stanovisko dle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o státní památkové péči“). Posoudil žádost žalobců o vydání závazného stanoviska v souvislosti s jimi zamýšlenou realizací montáže fotovoltaické elektrárny na domu čp. XA nacházejícím se na pozemku p. č. XB (dále také jen „Stavební záměr“) a dospěl k závěru, že z hlediska zájmů památkové péče je realizace Stavebního záměru nepřijatelná.

II. Obsah žaloby

3. V úvodu žaloby vyjádřili žalobci přesvědčení, že žalovaný ve svém rozhodnutí nedostál požadavkům kladeným na odůvodnění rozhodnutí v § 68 odst. 3 správního řádu.
4. Předně nesouhlasili s předpokladem žalovaného, že *„nekompatibilitnost fotovoltaických panelů – jednoduchého užitího zařízení s historickým prostředím je neoddiskutovatelná.“* Připustili sice, že instalace fotovoltaického panelu může v určitých případech zasáhnout do veřejného prostoru a narušit historický ráz městské památkové zóny a že každý případ je potřeba hodnotit individuálně s přihlédnutím k zvláštnostem. Správní orgány však vlastní individuální hodnocení v daném konkrétním případě dle jejich mínění fakticky neprovedly. Žalovaný v podstatě pouze konstatoval, že část střechy, na které by měly být panely umístěny, se nachází na ploše otevřené do veřejného prostoru Městské památkové zóny Chotěboř (dále také jen „MPZ Chotěboř“).
5. Za chybnou dále považovali žalobci úvahu o nemožnosti srovnávat fotovoltaické panely se satelity nebo anténami, neboť tyto běžné prvky mohou narušovat veřejný prostor městské památkové zóny dokonce výraznějším způsobem, než je tomu u běžného fotovoltaického panelu.
6. Ohradili se rovněž proti konstatování žalovaného, že by snad srovnáním města Chotěboř s jinými známějšími památkově chráněnými městy chtěli upírat památkovou ochranu jiným městům. Pokud však věcně naprosto výstižně argumentují zavedenou praxí v jiných městech, která jsou dokonce zapsána na Seznamu kulturního dědictví UNESCO, nelze tuto námitku odbýt obecným konstatováním, že i jiná města si zaslouží ochranu veřejného zájmu památkové péče.
7. K ostatním odvolacím námitkám se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevyjádřil. Zcela absentuje jakákoliv úvaha o posouzení tzv. veřejného zájmu na ochraně městské památkové zóny a individuálního zájmu žalobců na instalaci fotovoltaických panelů.
8. Závěrem žaloby žalobci připomněli, že zejména v roce 2022 došlo k značnému rozkolísání trhu s energiemi. Fotovoltaika je veřejně podporovaným ekologickým zdrojem energie. Panely jsou vyrobeny převážně ze skla. Tento materiál je použit i přímo v MPZ Chotěboř, např. na autobusových zastávkách. Navíc se panely nacházejí na střeše a nezasahují bezprostředně do pohledového prostoru. V prostoru MPZ Chotěboř se již více fotovoltaických panelů na střechách domů nachází. Tyto odvolací body však žalovaný zcela pominul a nijak se s nimi nevypořádal.
9. Navrhli proto, aby krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Obsah vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný úvodem svého vyjádření odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve kterém obecně popsal principy státní památkové ochrany ve vztahu k umisťování fotovoltaických elektráren (dále také jen „FVE“) na objekty v památkově chráněných oblastech a tyto principy pak uplatnil na konkrétní případ, přičemž předestřel i potencionálně možné variantní řešení, které by umožňovalo kompromis mezi individuálními požadavky žalobců a veřejným zájmem na památkové ochraně.
11. Nesouhlasil s názorem žalobců, že neprovedl individuální hodnocení jejich případu; v odůvodnění jeho rozhodnutí jsou nejprve uvedeny obecné teze a závěry, které pak jsou aplikovány na předmětný objekt, a to i s ohledem na jeho historii a současnou pohledovou exponovanost.
12. Pokud žalobci upozorňují na to, že v praxi jsou na střechy domů v památkově chráněných oblastech běžně umisťovány např. antény a satelity a že rovněž tyto prvky působí rušivě, pak tento argument jenom potvrzuje tvrzení žalovaného, že v praxi dochází v rámci kompromisu mezi památkovou péčí a faktickou uživatelností nemovitostí k umisťování méně exponovaných prvků, které přesto mohou působit rušivě. Umisťování zřetelně rušivějších prvků tedy nemůže být přípustné a tolerované.
13. U té části rozhodnutí, v níž se žalovaný vypořádával s odvolací námitkou žalobců odkazující na jiná historická města České republiky, došlo dle jeho názoru ze strany žalobců k nepochopení. Byli to totiž v průběhu správního řízení oni, kdo na základě svého subjektivního názoru o „líbivosti“ města Chotěboř mu upírali památkovou ochranu. Tento přístup však žalovaný v napadeném rozhodnutí označil za nepřipustný.
14. Dle žalovaného je z odůvodnění jeho rozhodnutí jednoznačně zřejmé, že žalovaný neomezuje žalobce nad rámec stanovený zákonem, dokonce nabídl vhodnou alternativu umístění FVE tak, aby při maximálním možném zachování veřejného zájmu na ochraně památkových hodnot mohly být naplněny jejich individuální zájmy a minimalizovány zásahy do jejich vlastnického práva a práva na užívání.
15. Proto žalovaný navrhl žalobu jako nedůvodnou zamítnout.

IV. Skutkové a právní závěry krajského soudu

16. Krajský soud poté soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Učinil tak bez nařízení jednání, protože s takovým postupem souhlasil žalovaný výslovně, žalobci pak postupem dle § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. O věci usoudil následovně.
17. Krajský soud předesílá, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 – 47).
18. Dle § 14 odst. 2 zákona o památkové péči 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 (§ 17), je povinen k zamýšlené stavbě,

prodejnímu stánku, konstrukci a zařízení pro slavnostní výzdobu a osvětlení budov, jejichž umístění nepřesáhne 30 po sobě jdoucích dnů, 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).

19. Dle § 14 odst. 3 tohoto zákona v závazném stanovisku podle odstavců 1 a 2 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.
20. Dle § 14 odst. 6 věty první zákona o památkové péči orgán státní památkové péče příslušný podle odstavců 1 a 2 vydá závazné stanovisko po předchozím písemném vyjádření odborné organizace státní památkové péče, se kterou projedná na její žádost před ukončením řízení návrh tohoto závazného stanoviska.
21. Na úvod krajský soud konstatuje, že přestože shora citovaná zákonná ustanovení hovoří o tom, že příslušný orgán státní památkové péče vydá k žádosti stavebníka závazné stanovisko, má tento akt povahu rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.
22. Tento závěr zastává konstantě judikatura správních soudů. V souvislosti s tím poukazuje krajský soud např. na závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, dle nichž: *„Závazné stanovisko podle ust. § 14 odst. 3 památkového zákona je nepochybně „rozhodnutím“ podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., a to ze stejných důvodů, pro něž za „rozhodnutí“ označil rozšířený senát (usnesení RS NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 AS 47/2005-86) souhlas, či nesouhlas, orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle ust. § 44 zákona č. 114/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Ze stejných důvodů, jaké platí pro akt vydaný podle citovaného zákona (viz body 46 až 50 a zejména pak 48 a 49 usnesení rozšířeného senátu), nelze závazné stanovisko podle ust. § 14 odst. 3 památkového zákona považovat za rozhodnutí předběžné povahy. V úvahu nepřipadá ani žádný jiný důvod, pro který by měl být uvedený akt vyloučen ze soudního přezkumu na základě žaloby podle ust. § 65 s. ř. s.“* Stejně tak v rozsudku ze dne 29. 1. 2018, č. j. 8 As 241/2017-33, Nejvyšší správní soud konstatoval, že: *„... závazná stanoviska dle § 14 zákona o státní památkové péči mohou mít dvojí povahu. Jednak se může jednat o samostatné rozhodnutí vydávané ve správním řízení, jednak o závazné stanovisko dle § 149 spr. ř., které není samostatným rozhodnutím ve správním řízení. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 236/2016-35). Rozdělení vyplývá z § 44a odst. 3 zákona o státní památkové péči: „je-li [stanovisko] 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.“ Všechna stanoviska jsou samostatnými rozhodnutími s výjimkou těch, která jsou vydána ve věci, o které rozhoduje stavební úřad.“*
23. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného (včetně jemu předcházejícího rozhodnutí orgánu státní památkové péče I. stupně) jsou tak přezkoumatelná správními soudy v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s.

24. Dále považuje krajský soud za vhodné vyjádřit se k povaze onoho ustanovením § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči předvídaného písemného vyjádření odborné organizace státní památkové péče, které je orgán státní památkové péče povinen si před vydáním závazného stanoviska dle 14 odst. 2 a 3 téhož zákona vyžádat. V daném případě se jednalo o vyjádření Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v Telči, ze dne 8. 3. 2022, č. j. NPU-372/18343/2022 (dále také jen „Vyjádření odborné organizace“)
25. K této problematice se vyjádřil veřejný ochránce práv ve své Závěrečné zprávě o výsledku šetření veřejného ochránce práv ze dne 28. 11. 2011, sp. zn.: 3891/2011/VOP/MH, v níž konstatoval, že toto vyjádření má povahu toliko právně nezávazného podkladu (důkazu) v řízení vedeném orgánem státní památkové péče. V rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 9/2007-132, pak Nejvyšší správní soud k nakládání s takovým podkladem dodal: „... jsou-li v průběhu správního řízení rozhodujícím správním orgánem získávány zvláštními právními předpisy předvídané podklady pro vydání rozhodnutí, je povinností rozhodujícího správního orgánu tyto podklady ve svém nejen označit a uvést, ale rovněž sdělit jejich obsah. Povinnost správních orgánů vyjadřovat se k podkladům stihá podle § 32 odst. 2 správního řádu nejen vyjadřování se k podáním, návrhům, vyjádřením, důkazům, ale právě též k podkladům, které jsou zvláštními právními předpisy stanoveny jako obligatorní podklady, které je povinen si rozhodující správní orgán opatřit. Ztotožní-li se rozhodující správní orgán s těmito podklady, měl by uvést důvody, proč tomu tak učinil.“
26. V posuzované věci podali žalobce dne 9. 2. 2022 u Městského úřadu Chotěboř coby orgánu státní památkové péče I. stupně žádost o vydání závazného stanoviska k realizaci Stavebního záměru (viz shora). Prvoinstanční správní orgán si v souladu s citovaným ustanovením § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči následně vyžádal předložení písemného vyjádření Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v Telči (dále také jen „Národní památkový ústav“ nebo „NPÚ“), kterému přísluší v daném případě postavení odborné organizace státní památkové péče. Jak už uvedl krajský soud shora, ten této své povinnosti dostal ve Vyjádření odborné organizace.
27. Přestože je jeho obsah účastníkům řízení dobře znám, považuje krajský soud za vhodné konstatovat podstatu závěrů Vyjádření odborné organizace a důvody, které k těmto závěrům vedly.
28. Národní památkový ústav nejprve podrobně popsal předmětný objekt, na němž by měl být Stavební záměr realizován, tedy dům čp. XA není nemovitou kulturní památkou, stejně jako následně lokalitu, v níž se tento dům nachází.
29. Není sporu o tom, že dům čp. XA se nachází v MPZ Chotěboř (která byla prohlášena vyhláškou Ministerstva kultury ze dne 1. 4. 2003 pod č. 108/2003 Sb.), a to v části B – dotvářející charakter. Dům není kulturní památkou. Je součástí řadové zástavby komunikačně nejfrekventovanější části města, a to i z historického pohledu, neboť severojižní dálková komunikace představuje stěžejní urbanistický faktor historického městského půdorysu Chotěboře. Dům je patrový, vytváří nároží seskupení dvou domů s uličkami mezi zástavbou, je završený sedlovou střechou. Střešní krytinu směrem do Palackého ulice tvoří skládaná maloformátová taška, do Palackého ulice je střešní plášť prolomen pouze výlezovým otvorem. Do veřejného prostoru se dům obrací zdobnou historizující fasádou a hladkou plochou střešního pláště tvořeného skládanou drážkovou krytinou, která se podílí na harmonické podobě střešní krajiny předmětné části města (v Palackého ulici narušené pouze novodobými vikýři několika domů).

30. NPÚ se v další části Vyjádření odborné organizace věnoval v obecné rovině problematice vlivu panelů FVE, coby v historickém prostředí vizuálně rušivého a tedy nežádoucího prvku, na historické stavby a historické prostředí. V návaznosti na to konstatoval, že jejich umístění je možno v těchto lokalitách povolit pouze výjimečně a stanovil kritéria, kdy to nevádí - pokud nedochází k přímému pohledovému uplatnění v panoramatu lokality a v pohledech z městského interiéru, tedy je vyloučen negativní dopad a poškození výrazu staveb i prostředí. Umístění panelů FVE do veřejného prostoru by obecně znamenalo vznik nežádoucího precedentu při posuzování obdobných záměrů a popřelo by dřívější rozhodnutí v analogických případech.
31. NPÚ zdůraznil, že v posuzované věci je v mapě MPZ Chotěboř linie Palackého ulice navíc zanesena jako linie určující charakter PZ, tedy s nepochybnou kulturně historickou kvalitou v rámci organismu města. Zdůraznil, že dle návrhu Stavebního záměru by panely FVE vytvářely lesklou černou plochu v často červeně zbarveném poli střešní roviny, když v rámci střechy domu obrácené do ulice Palackého se jedná o zhruba 1/3 pláště, který by byl panely FVE zakryt. Panely FVE na střeše domu čp. XA dle návrhu Stavebního záměru by byly patrné z veřejného prostoru jak z pozice chodce, tak by narušovaly bezprostředně vzhled veřejné uliční fronty i z dálkových pohledů. NPÚ se dále věnoval ozřejmění pojmu „střešní krajina“ – ta je v Palackého ulici dosud dochovaná v relativně cenném charakteru, bez nadměry střešních oken či panelů FVE. Připomněl, že nejde pouze o soubor střešních ploch daného objektu, ale i o souhrnnou charakteristiku urbanistického celku. V případě umísťování panelů FVE jde o takové zásahy, které sice historickým konstrukcím a hmotné podstatě objektu prakticky neublíží, ale nejde o věrohodnou prezentaci v celistvosti památkově plošně chráněného sídla.
32. NPÚ dále upozornil na ustálenou rozhodovací praxi orgánů státní památkové péče v dané lokalitě, která neakceptuje osazování panelů FVE směrem do veřejných prostranství města Chotěboře. Dle odborné organizace platí zásada, že panely FVE jsou vyloučeny na střechách architektonicky cenných budov i na střechách orientovaných do veřejných prostranství, byť by dané objekty nebyly architektonicky cenné. Dům čp. XA ale navíc architektonicky cenný ze shora uvedených důvodů je. Nelze tedy panely FVE zakrýt 1/3 střešní roviny tohoto domu do Palackého ulice, neboť takový rozsah vytvoří na ploše střechy pohledově výrazný rušivý prvek vzhledem k odlišnosti materiálu (černá reflexní plocha) a jeho rozloze. Proto uzavřel, že Stavební záměr není v souladu se zájmem ochrany ve Vyjádření odborné organizace popsaných kulturně historických hodnot. V závěru uvedeného vyjádření ale NPÚ připustil, že by bylo z jeho pohledu možné a přípustné umístit panely FVE na dvorní část střešní roviny domu čp. XA.
33. V podrobnostech odkazuje krajský soud na obsah Vyjádření odborné organizace, který je ostatně účastníkům řízení dobře znám.
34. Správní orgán I. stupně ve výroku svého rozhodnutí konstatoval, že realizace Stavebního záměru je z hlediska zájmů památkové péče nepřípustná. Z obsahu odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně je zřejmé, že důvody vedoucí k tomuto verdiktu respektují závěry NPÚ obsažené ve Vyjádření odborné organizace.
35. V úvodu odůvodnění se prvoinstanční správní orgán rovněž věnoval podrobnému popisu objektu domu čp. XA, stejně jako lokalitě, v níž se nachází, a popsal rovněž (ve shodě s NPÚ) jejich kulturně historické kvality.

36. Dále se podrobně věnoval navrhované podobě Stavebního záměru, poukázal mimo jiné na to, že dle projektové dokumentace by panely FVE mohly být na střeše domu čp. XA umístěny ve třech variantách; vždy však do Palackého ulice. Rovněž on poté rozvedl obecné úvahy nad instalací FVE panelů v památkově chráněném prostředí. Dále konstatoval obsah Vyjádření odborné organizace, jakož i námitky žalobců k němu, které koncipovali tak, že je přímo vpisovali do textu tohoto vyjádření. Na str. 5 a 6 svého rozhodnutí pak prvoinstanční správní orgán reagoval na tyto námitky. Z obsahu této části odůvodnění je zřejmé, že správní orgán I. stupně se ztotožnil s obsahem Vyjádření odborné organizace, na jeho závěry odkázal, navázal na ně a dále je (i s přihlédnutím k judikatuře Nejvyššího správního soudu) rozvinul. Znovu totiž zdůraznil problematiku tzv. střešní krajiny, kdy by v dálkových pohledech a na pohledově významných místech MPZ Chotěboř v důsledku instalace FVE panelů vzniklo nežádoucí zrcadlení nově vzniklé plochy (prvek rušící celistvost střešních krajin domů v jednotlivých uličních frontách). Střechy objektů v uliční frontě ulice Palackého, na tomto pohledově významném místě, jsou nenahraditelnou hodnotou z hlediska zachování krásy mimo sídla v krajině, ale i v sídlech. Orgány památkové péče proto mají zájem na uchování sklonu střech, tak i na jejich vzhledu s ohledem na materiálovou skladbu, v konečné řadě případně i na zachování barevnosti, struktury a textury krytiny. Podstatné tak je zkoumat, zda je umístění toho kterého objektu na střechu rovnoběžné se sklonem střechy, zda je dotčená část střechy zakryta okolní zástavbou nebo je otevřena do veřejného prostranství. V případě domu čp. XA chtějí žalobci umístit FVE panely do veřejného prostranství – správní orgán dále popsal, jak by tato skutečnost negativně ovlivnila nejen vzhled domu čp. XA, ale rovněž vzhled Palackého ulice. Na str. 7 svého rozhodnutí pak prvoinstanční správní orgán reagoval ještě na otázky položené žalobci v rámci svých námitek vůči Vyjádření odborné organizace. Závěrem pak uvedl, že při svém zamítavém stanovisku pro umístění Stavebního záměru vycházel nejenom z tohoto vyjádření, ale i z vlastních zjištění.
37. K odvolání žalobců se žalovaný v rámci odvolacího řízení nejprve dne 17. 6. 2022 seznámil se situací na místě.
38. Ve svém rozhodnutí nejprve citoval ty pasáže z Vyjádření odborné organizace, které považoval za relevantní, námitky žalobců k němu a obsah jejich odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V další části svého rozhodnutí na str. 4 znovu podrobně popsal předmětný dům čp. XA a širší lokalitu, v níž se nachází. Uvedl, že v blízkém okolí domu potažmo na celém území MPZ Chotěboř se FVE panely orientované do veřejných prostor nevyskytují. Znovu zdůraznil, že panely FVE jsou navrhovány osadit ve střešní ploše otevřené do veřejného prostoru v rámci MPZ Chotěboř. Tato část střechy se z veřejného prostoru uplatňuje. Přiklonil se proto k závěru prvoinstančního správního orgánu.
39. V reakci na odvolací námitky uvedl, že panely FVE nelze přirovnávat k anténám, satelitům či dalším technickým zařízením, stejně jako k autobusovým zastávkám nebo veřejnému osvětlení, jde o odlišné případy, uplatňování fotovoltiky nelze komparovat s odlišnými prvky. Dodal, že skutečnost, že jiné obce jsou vnímány jako historicky, kulturně a památkově zajímavější, nesmí upírat památkovou ochranu i jiným městům, jako je např. Chotěboř, byť by názor žalobců na historické a kulturní hodnoty tohoto města byl odlišný. Stejně tak existence jiných realizovaných prací v MPZ není důvodem

k rezignaci na ochranu veřejného zájmu, tedy památkové ochrany ze strany orgánů státní památkové péče.

40. Závěrem pak ve shodě s Vyjádřením odborné organizace zmínil konsenzus, který by umístění FVE panelů na střeše domu čp. XA z pohledu orgánů státní památkové péče umožnil, a to kdyby panely FVE byly umístěny ve dvorní (západní) části jeho střechy, kde by se z veřejného prostoru v rámci MPZ Chotěboř pohledově neuplatňovaly.
41. V návaznosti na popis obsahu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů krajský soud na tomto místě považuje za vhodné poukázat na zásadu jednotnosti správního řízení. Tato zásada (mimo jiné) znamená, že řízení až do vydání rozhodnutí o řádném opravném prostředku představuje jeden celek, tedy totéž řízení zahrnuje jak řízení před správním orgánem prvního stupně, tak i odvolací řízení. Tato řízení se pojímají dohromady ve svém komplexu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, čj. 6 Ads 134/2012-47, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 15. 11. 2022, čj. 2 As 257/2021-37).
42. Podstatou a smyslem rozhodování správních orgánů na úseku památkové péče se v minulosti judikatura správních soudů zabývala opakovaně. Za shrnující a zobecňující tyto jednotlivé úvahy a za velmi přiléhavé považuje krajský soud závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, které reflektovaly i obsah nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, publikovaného pod č. 240/2005 Sb. Z nich vyjímá krajský soud následující: *„To tedy znamená, 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 smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Zájem na památkové ochraně je totiž jen jedním z více zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají, a tedy si vzájemně konkurují, v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst, v nichž se památková rezervace nachází, z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.“*
43. Rovněž v posuzované věci dochází ke střetu základních práv a svobod s jinými ústavně chráněnými hodnotami - veřejnými statky. Na jedné straně stojí soukromé právo, konkrétně vlastnické právo žalobců k domu čp. XA (čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě) a z něj plynoucí právo tento dům užívat dle svých představ a potřeb. Na druhé straně stojí ústavní ochrana kulturního bohatství ve smyslu ochrany veřejného statku (čl. 34 odst. 2 Listiny). Posouzení této kolize je výsledkem aplikace zásady proportionality, jejímž nutným komponentem je i maxima plynoucí z čl. 4 odst. 4 Listiny, dle níž i v případě omezení základních práv a svobod plynoucích z priority s nimi v kolizi se ocitajícího veřejného statku musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.

44. Dle názoru krajského soudu shora uvedeným požadavkům nastíněným Nejvyšším správním soudem orgány státní památkové péče v posuzované věci dostaly. Ač tak výslovně neuvedly, z obsahu odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vyplývá, že každý z nich onen potřebný test proporcionality mezi vlastnickým právem žalobců a veřejným zájmem na zachování památkové hodnoty dané lokality povedl a výsledky tohoto posouzení se pak promítly do jejich shodně zamítavého postoje k realizaci žalobci zamýšleného Stavebního záměru. Tyto závěry pak dle krajského soudu odůvodnily způsobem přezkoumatelným, srozumitelným, podrobným a přesvědčivým; v souladu s nároky vymezenými v § 68 odst. 3 správního řádu.
45. Předně nutno konstatovat, že závazné stanovisko dle § 14 zákona o státní památkové péči představuje prostředek (opatření), který umožňuje dosažení sledovaného cíle, v daném případě památkové ochrany dané lokality, tedy nejenom ulice Palackého, ale potažmo MPZ Chotěboř. Právě rozhodnutí, kterým byl posuzovaný Stavební záměr označen z pohledu státní památkové péče za nepřipustný, je způsobilé tomuto záměru zabránit a chráněné hodnoty uchovat (kritérium vhodnosti). Krajskému soudu není znám jiný prostředek k ochraně veřejného zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality, s takovým tvrzením ostatně nepřicházejí ani žalobci (kritérium potřeby).
46. Třetí kritérium porovnání pak určuje závažnost v kolizi stojících práv. Z obsahu rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je zřejmé, že si byly vědomy toho, že zvláště v současné době stoupá poptávka majitelů domů po instalaci fotovoltaických elektráren coby i státem podporované ekologické formy výroby elektrické energie, s čímž samozřejmě souvisí i instalace FVE panelů na střechy domů. Je to zřejmé zejména z těch pasáží, v nichž se této otázce věnovaly v obecné rovině a popisovaly, jaká úskalí z hlediska památkově chráněných objektů a lokalit tato činnost přináší. Je rovněž zřejmé, že se s touto problematikou v praxi setkávají, že případ žalobců není zdaleka prvním a to ani v rámci MPZ Chotěboř. Podrobně popsaly, jak by byl veřejný zájem na zachování památkové hodnoty dané lokality narušen v případě instalace FVE panelů na tu část střechy domu čp. XA, jak bylo obsahem Stavebního záměru. V tomto směru odkazuje krajský soud plně na obsah odůvodnění prvoinstančního správního rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného, které spolu, jak už uvedl shora, tvoří jeden celek. Nutno dále zdůraznit, že součástí odůvodnění správního rozhodnutí I. stupně byl i obsah Vyjádření odborné organizace, se kterým se správní orgány obou stupňů ztotožnily a uvedly také z jakých důvodů.
47. Jasně také prezentovaly, (ve shodě se stanoviskem NPÚ) jaká kritéria pro souhlas s instalací FVE panelů v MPZ Chotěboř stanovily, tedy pokud by nedošlo k přímému pohledovému uplatnění v panoramatu lokality a v pohledech z městského interiéru, čímž by byl vyloučen negativní dopad a poškození výrazu staveb i prostředí. V dané poloze domu čp. XA to v praxi znamená, že nemohou připustit instalaci FVE panelů na tu část jeho střechy, která směřuje do veřejného prostranství, tedy do ulice Palackého a FVE panely by se tak zcela zřetelně vizuálně uplatňovaly vůči osobám jdoucím po této ulici kolem tohoto domu.
48. Správní orgány také zřetelně deklarovaly, že stejná kritéria platila pro všechny dosavadní a budou platit i pro všechny budoucí zájemce o umístění FVE panelů na střechy objektů v MPZ Chotěboř. Stanovení takových kritérií a jejich dodržování považuje krajský soud ze strany orgánů státní památkové péče za postup logický, z pohledu veřejného zájmu na

zachování památkové hodnoty dané lokality za postup řádným způsobem odborně odůvodněný a v neposlední řadě za postup transparentní.

49. Nutno rovněž zdůraznit, že se správní orgány snažily šetřit vlastnické právo žalobců a z něj plynoucí právo užívat dům čp. XA podle svých představ a potřeb, neboť uvedly, že by souhlasily s umístěním FVE panelů na tu část jeho střechy, která nesměruje do veřejného prostranství, protože tím by byl jejich rušivý vliv na podobu uliční fronty v ulici Palackého potlačen. Žalobci tedy mají možnost si fotovoltaickou elektrárnu pořídit, neboť pokud by FVE panely byly umístěny na, jak plyne z obsahu správního spisu, západní stranu střechy, jistě by to instalaci a provoz FVE při současných technických parametrech těchto panelů neznemožnilo, byť by zřejmě s ohledem na efektivitu této elektrárny bylo výhodnější umístit FVE panely dle Stavebního záměru. To je však dle krajského soudu přiměřené omezení, s nímž musí majitelé nemovitostí v památkově chráněných lokalitách počítat, neboť (v obecné rovině) uchování památkově chráněné nemovitosti, včetně nemovitosti, jež sice sama není kulturní památkou, ale nachází se např. na území památkové rezervace či zóny, ve stavu z hledisek památkové ochrany žádoucím, nepochybně v řadě případů znamená zvýšené náklady pro jejího vlastníka oproti nákladům, které by musel vynaložit, pokud by dotyčná nemovitost památkově chráněna nebyla.
50. Krajský soud tak rozhodně nemůže přisvědčit žalobní námitce spočívající v tvrzení žalobců, že se žalovaný ve svém rozhodnutí nevyjádřil ke všem odvolacím námitkám, konkrétně že zcela absentuje úvaha o posouzení tzv. veřejného zájmu na ochraně MPZ a individuálního zájmu žalobců na instalaci fotovoltaických panelů. S ohledem na shora uvedený popis je zřejmé, že významnou část odůvodnění správních rozhodnutí obou stupňů tvoří právě porovnání závažnosti v kolizi stojících práv. Výsledky těchto úvah a svůj názor na ně předestřel soud shora.
51. Dodává ještě, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznámá, že správní orgán (jakož i správní soud) je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, neboť jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Anebo jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013, který lze aplikovat nejen na odůvodnění rozsudku soudu, ale analogicky a logicky i na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů: „...*přestože je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí, nemůže být tato povinnost chápána dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek.*“
52. Ze shora uvedeného obsahu Vyjádření odborné organizace, jakož i z obsahu prvostupňového a žalovaného rozhodnutí je dle soudu rovněž naprosto zřejmé, že orgány státní památkové péče hodnotily žádost žalobců nejenom v obecné rovině, ale i s přihlédnutím ke konkrétní podobě domu čp. XA, jakož i s přihlédnutím k podobě a současnému stavu lokality, v níž se nachází. Krajský soud nemá pochyb o tom, že podoba dotčeného místa, jakož i celé MPZ Chotěboř je odborným pracovníkům Městského úřadu Chotěboř velmi dobře známa z jejich každodenní pracovní praxe. Nutno ale kvitovat, že šetření na místě provedli i pracovníci žalovaného, aby se také s lokalitou

dobře seznámili. A rovněž oni po jejím zhlédnutí souhlasili se závěry prvoinstančního správního orgánu, když mimo jiné uvedli, že na žádných jiných objektech v dané lokalitě (Palackého ulici) se na střechách směřujících do veřejných prostranství FVE panely nenacházejí.

53. Ve shodě se závěry orgánů státní památkové péče považuje krajský soud za zcela irrelevantní námitky žalobců, že panely FVE lze přirovnat např. k anténám, satelitům a dalším zařízením, která se na střechách domů i v památkově chráněných zónách vyskytují. Krajský soud v tomto směru plně odkazuje na ty části rozhodnutí, v nichž se správní orgány dané problematice věnovaly (viz např. otázky střešní krajiny, zrcadlení ploch, pohledových záležitostí - kdy navíc byla ve správním řízení prokázána nepravdivost tvrzení žalobců, že by panely FVE dle Stavebního záměru nezasahovaly do pohledového prostoru). Již s ohledem na zcela odlišnou vizuální podobu a rozsah těchto zařízení (která zpravidla nepokrývají značnou část střechy) srovnání žalobců s podobou panelů FVE naprosto pokulhává. A ještě více je to patrné u žalobci namítaného srovnání s autobusovými zastávkami či osvětlením, u nichž strana žalující argumentuje v podstatě jen tím, že jsou rovněž ze skla, jako panely FVE.
54. Zcela bezvýznamná pro posouzení přípustnosti Stavebního záměru byla i žalobci vyvolaná polemika ohledně srovnávání významu památkově chráněných hodnot u měst jako Praha, Kutná Hora nebo Český Krumlov v porovnání s MPZ Chotěboř. Vypořádání se s touto odvolací námitkou provedl žalovaný závěrem svého rozhodnutí na jeho str. 5 a to způsobem, na který krajský soud toliko odkazuje, neboť jej považuje za zcela dostačující. Pokud snad chtěli žalobci naznačit (neboť zcela výslovně to v jejich odvolání nezaznělo), že v těchto městech postupují orgány státní památkové péče při posuzování instalace FVE panelů odlišně (benevolentněji) oproti postupu v případě města Chotěboř, pak tento „náznak“ zůstal ve zcela obecné rovině, bez jakékoliv bližší relevantní konkretizace.
55. Krajský soud proto uzavírá, že správní orgány obou stupňů dostatečným způsobem a v úplnosti zjistily skutkový stav věci a na jeho základě dospěly i ke správným a zákonným právním závěrům. Ani správní řízení předcházející vydání těchto rozhodnutí, ani rozhodnutí samotná, tak vadou nezákonnosti nezatížily.
56. Krajský soud proto žádné ze žalobních námitek nepřisvědčil, neshledal tedy žalobu důvodnou a nezbylo mu, než ji zamítnout v souladu s ustanovením § 78 odst. 7 s. ř. s.

V. Náklady řízení

57. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobci neměli ve věci úspěch, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný náhradu nákladů nenárokoval a z obsahu správního spisu nevyplývá, že by mu v průběhu řízení před krajským soudem nějaké náklady nad běžnou úřední činnost vznikly.

Poučení:

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

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Hradec Králové 18. ledna 2023

JUDr. Jan Rutsch v. r.
předseda senátu