



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně:

Quintero a.s., IČ 02324989

sídlem náměstí Jiřího z Poděbrad 1561/9, 130 00 Praha 3

zastoupen advokátem Mgr. Stanislavem Němcem,

sídlem Vinohradská 1215/32, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému:

Magistrát hlavního města Prahy

sídlem Mariánské nám. 2/2, 110 01 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2019, č. j. MHMP 1530974/2018, sp. zn. S-MHMP 802935/2018/STR,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 1. 2019, č. j. MHMP 1530974/2018, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám právního zástupce žalobkyně Mgr. Stanislavu Němcovi.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jí podané odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 3 (dále též „stavební úřad“ či „prvostupňový správní orgán“) ze dne 27. 3. 2018, č. j. UMCP3031048/2018, sp. zn. OV/533/18/Kva (dále též „prvostupňové správní rozhodnutí“ či „rozhodnutí stavebního úřadu“), jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně a paní M. M. o dodatečné povolení stavební úpravy domu č. p. 1659, v k. ú. Vinohrady, ul. Laubova 2, Praha Vinohrady, na pozemku parc. č. 2459 v katastrálním území Vinohrady (dále též „stavba“ či „přestavba“).
2. Žalobou napadené rozhodnutí žalovaný odůvodnil tak, že stavební úřad zjistil, že na stavbě byly provedeny stavební úpravy bez rozhodnutí nebo opatření stavebního úřadu. Stavební úřad proto zahájil řízení o odstranění stavby, v rámci něhož byla žalobkyně poučena o možnosti podat žádost o dodatečné povolení stavby, a rovněž tak byla poučena o rozsahu podkladů, které by měly tvořit přílohu podané žádosti; mezi tyto podklady náleželo i závazné stanovisko k dodatečnému povolení uvedené stavební úpravy od příslušného orgánu na úseku státní památkové péče, kterým je odbor památkové péče Magistrátu hl. m. Prahy (dále též „OPP MHMP“). Žalobce žádost o dodatečné povolení stavby podal, avšak OPP MHMP ve svém závazném stanovisku ze dne 30. 1. 2018, č. j. S-MHMP 1874576/2017 Bíba (dále též „závazné stanovisko OPP MHMP“), dospěl k závěru, že provedené práce na stavbě jsou neakceptovatelné. Stavební úřad proto postupoval v souladu s ustanovením § 149 odst. 3 správního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2017 a s ohledem na negativní závazné stanovisko žádost žalobkyně zamítl.
3. Žalovaný v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí konstatoval, že žalobkyně svými odvolacími námitkami směřovala proti závaznému stanovisku OPP MHMP, když zásadně nesouhlasila s tím, že OPP MHMP vycházel z velmi obecného předpokladu, že se dům nachází na značně exponovaném místě, neodůvodnil však co pod tímto pojmem rozumí; nesouhlasila ani s požadavkem zachování původních špaletových oken, protože takovouto přísnou ochranu otvorových prvků žádný právní předpis podle žalobkyně nestanoví; vytkla ryze subjektivní hodnocení pojmů „celková architektura domu“ a „celková kompozice fasády domu“; a v otázce symetrie domu byly v dané věci kladeny na stavebníka nepřiměřené požadavky. Žalovaný si v rámci vypořádání námitek v souladu s ustanovením § 149 odst. 4 správního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2017 vyžádal od Ministerstva kultury, jakožto nadřízeného správního orgánu OPP MHMP, potvrzení nebo změnu napadeného závazného stanoviska, načež Ministerstvo kultury napadené závazné stanovisko potvrdilo svým závazným stanoviskem ze dne 31. 8. 2018 č. j. MK 48747/2018/OPP (dále též „závazné stanovisko Ministerstva kultury“). Podle stanoviska Ministerstva kultury postupoval OPP MHMP v souladu s příslušnými předpisy a objektivně posoudil získané podklady. Ministerstvo kultury tak dospělo k závěru, že závazné stanovisko bylo vydáno v souladu se zjištěným skutkovým stavem, a že správní orgán vycházel ze zdůvodněných závěrů odborné organizace, držel se zásad stanovených předpisy platnými na úseku státní památkové péče a nelze mu vytknout ani pochybení procesní.

4. Žalovaný konstatoval, že žalobkyně se na základě výzvy žalovaného vyjádřila k doplnění spisu o závazné stanovisko Ministerstva kultury a vznesla proti tomuto stanovisku řadu námitek. Žalovaný vysvětlil, že správní řád neupravuje další postup, resp. povinnost odvolacího správního orgánu v případě, kdy odvolatel nesouhlasí s výsledkem přezkumu závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem. Uzavřel, že žalobkyně nesplnila podmínku ustanovení § 129 odst. 3 písm. c) stavebního zákona a prvostupňové správní rozhodnutí proto potvrdil. Nad rámec uvedeného poukázal na to, že stavebník si musel být vědom toho, že porušuje zákon a stavbu provádí v rozporu s vydaným závazným stanoviskem z roku 2016, když byl výslovně upozorněn na to, že nové vstupní portály mohou být pouze čtyři, přesto si upravil dokumentaci a stavbu provedl odlišně.

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného

5. Žalobkyně v žalobě nejprve shrnula skutkový stav věci a konstatovala, že přestože si žalovaný s ohledem na námitky žalobkyně vyžádal u Ministerstva kultury přezkum závazného stanoviska OPP MHMP, Ministerstvo kultury svým stanoviskem napadené stanovisko potvrdilo, aniž by se konkrétně vypořádalo s námitkami, které žalobkyně uplatnila ve svém odvolání proti němu. Žalovaný následně přes zjevné nedostatky závazného stanoviska Ministerstva kultury odvolání žalobkyně proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí zamítl, jelikož podle něj žalobkyně nedoložila, že stavba není v rozporu s obecnými požadavky na stavbu. Žalobkyně vytkla žalovanému, že se vůbec nezabýval jejími námitkami uplatněnými proti obsahu závazného stanoviska Ministerstva kultury a pouze uvedl, že správní řád neupravuje postup odvolacího správního orgánu v případě, kdy odvolatel nesouhlasí s výsledkem přezkumu závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem. Napadené rozhodnutí proto označila za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jelikož rozhodnutí žalovaného neobsahuje jiné důvody pro potvrzení rozhodnutí stavebního úřadu o nepovolení stavebních úprav předmětného prostoru, než negativní závazné stanovisko Ministerstva kultury, napadá žalobce touto žalobou i závazné stanovisko Ministerstva kultury, kterým bylo potvrzeno závazné stanovisko OPP MHMP.
6. Žalobkyně poté shrnula své námitky proti závaznému stanovisku OPP MHMP. Poukázala zejména na to, že veškeré stavební práce na předmětném domě byly provedeny s maximálním respektem k celkové architektuře domu i jeho fasádě. Zásadně nesouhlasila s požadavkem správních orgánů na zachování absolutní symetrie fasády domu, jelikož zde není žádný důvod pro aplikování přísnějších kritérií památkové ochrany na stavbu s ohledem na umístění domu v dané lokalitě. Zdůraznila, že OPP MHMP považuje za atypické a nepřípustné žalobkyní provedené stavební úpravy, ačkoliv obdobné stavební řešení je v případě jiných domů v památkové rezervaci či v památkové zóně běžné, což žalobkyně doložila řadou konkrétních příkladů stavebních úprav provedených na jiných domech v dané lokalitě. Podle žalobkyně se Ministerstvo kultury s jejími námitkami vůbec nevypořádalo a pouze obsáhle zrekapitulovalo průběh řízení, vyjmenovalo listiny, které jsou obsahem spisu, a na poslední straně závazného stanoviska uvedlo, že před vydáním posuzovaného stanoviska nebyl porušen žádný právní předpis. Podle žalobkyně je nepřijatelné, aby Ministerstvo kultury dospělo k závěru o souladu závazného stanoviska OPP MHMP s právními předpisy, aniž by uvedlo konkrétní odůvodnění či nevypořádalo odvolací námitky vznesené žalobkyní proti závaznému stanovisku. Žalobkyně dále uvedla,

že vyjádření Národního památkového ústavu podle § 32 odst. 2 písm. f) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále též „ZSPM“), není závazným stanoviskem pro následné vydání závazného stanoviska orgánem státní památkové péče, ani toto závazné stanovisko nenahrazuje, a orgán státní památkové péče tak není povinen bez dalšího závěry uvedené ve vyjádření Národního památkového ústavu převzít. Žalobkyně tedy shrnula, že závazné stanovisko Ministerstva kultury je zjevně nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť se Ministerstvo kultury nevypořádalo s odvolacími námitkami žalobkyně proti závaznému stanovisku OPP MHMP a neodůvodnilo jej v souladu s ustanovením § 68 odst. 3 správního řádu.

7. Žalobkyně dále namítala, že žalovaný, resp. závazné stanovisko Ministerstva kultury, zjevně porušil ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, neboť nedbal na to, aby při rozhodování skutkově stejných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Podle žalobkyně na ni žalovaný, resp. orgán památkové péče, kladl zcela nepřiměřené požadavky na zachování absolutní symetrie fasády, přestože v jiných případech u sousedních domů lze vysledovat asymetrie v důsledku stavebních úprav, přičemž správní orgán tyto úpravy nepovažoval za rušivé či neakceptovatelné, naopak tyto úpravy povolil. Podle žalobkyně je v kontextu fasád a parterů na budovách v blízkém okolí předmětného domu zjevné, že vybudování nového (pátého) vstupu (do provozovny) nelze považovat za nepřiměřené, rušivé či poškozující dům svým výrazem. Připomněla, že se jedná v dané věci o rohový dům (roh ulice Laubova a náměstí Jiřího z Poděbrad), tudíž každá jeho fasáda má odlišnou kompozici, byť vychází z jednotného kompozičního principu. Fasády domu tak svírají tupý úhel, tudíž se při pohledu na dům z centrálního prostoru náměstí posuzuje jako celek. Přičemž v kontextu sousedních domů je zásadní a přirozená rozmanitost prvků parteru a jejich odlišnost od prvků v ostatních nadzemních podlažích (poukázala na konkrétní domy v sousedství, u nichž jsou rovněž patrné odchylky od symetrie na jejich fasádách). Dále je nutno ve věci zohlednit i tu skutečnost, že funkce parteru se za posledních 100 let změnila, když původní bytová funkce prvního nadzemního podlaží ustoupila nebytovým potřebám. Žalobkyně byla přesvědčena, že není předmětem ochrany památkové péče fasáda a exteriér budovy, nýbrž z hlediska exteriéru domu je chráněn toliko charakter a architektura objektu, které však provedenými stavebními úpravami zůstaly nedotčeny. Shora uvedené námitky vznášela žalobkyně v řízení opakovaně, svá tvrzení i řádně doložila, přesto se žalovaný, ani Ministerstvo kultury, s těmito námitkami nikterak nevypořádali.
8. Žalobkyně navrhla soudu, aby zrušil žalobou napadené rozhodnutí.
9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 9. 5. 2019 k první žalobní námitce ohledně nevypořádání se s odvolacími námitkami uvedl, že OPP MHMP ve svém stanovisku vycházel z vyjádření Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v Praze ze dne 19. 9. 2016, č. j. 311/69942/2016 (dále též „vyjádření NPÚ“), a povolil vybudování čtyř vstupních portálů vždy na místě špaletových oken pod balkony, žalobkyně však vybuvovala pátý vstupní portál, čímž porušila pravidla, za nichž jí bylo uděleno povolení provádět stavební úpravy závazným stanoviskem OPP MHMP. Přestavba je přitom součástí městské památkové zóny Vinohrady, Žižkov, Vršovice, jak stanoví vyhláška hl. m. Prahy, č. 10/1993 Sb., HMP o prohlášení částí území hlavního města Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany (dále též „vyhláška“). Žalovaný nepovažoval za účelné a vhodné se žalobkyní polemizovat o přiměřenosti nepovolených stavebních úprav a ve svém rozhodnutí se odkázal na Závazné stanovisko

Ministerstva kultury, kterým je při svém rozhodování vázán, a jehož odborníci na památkovou péči dokáží lépe posoudit dopad nepovolených stavebních úprav na vzhled a stav fasády z hlediska ochrany památek a zkontrolovat správnost závazného stanoviska vydaného podřízeným orgánem.

10. Ke druhé žalobní námitce ohledně nedostatečného odůvodnění odvolacích námitek Ministerstvem kultury žalovaný uvedl, že se Ministerstvo kultury námitkami žalobkyně zabývalo v bodech II. a IV. stanoviska, kde konstatovalo, že podstatou odvolání žalobkyně je odlišné hodnocení vhodnosti a účelu zásahů provedených na daném objektu. Žalovaný shledal toto vyjádření dostatečným a nepovažoval za nutné dodatečně požádat ministerstvo o podrobné vypořádání námitek žalobkyně a odůvodnění za situace, kdy byly dodatečné stavební úpravy označeny za neakceptovatelné již ve vyjádření NPÚ, v závazném stanovisku OPP MHMP ze dne 18. 11. 2016, č. j. 1743217/2016, a poté znovu v řízení o dodatečném povolení stavebních úprav v závazném stanovisku OPP MHMP ze dne 31. 8. 2018, č. j. MHMP 174599/2018. Žalovaný měl za to, že nejvyšší orgán péče státu o kulturní památky v daném případě dostatečně prostudoval a potvrdil závazné stanovisko OPP MHMP a nebyl důvod pro to, aby počtvrté podrobně vysvětloval nemožnost povolení stavebních úprav v rozporu se zájmy chráněnými státem v památkové zóně, jak to již učinili jeho podřízené orgány.
11. K žalobní námitce týkající se domnělé přísnější aplikace památkové ochrany na předmětnou stavbu, než je v případě domů v jejím okolí a zbytečnosti požadavku na zachování absolutní symetrie fasády domu žalovaný uvedl, že předmětem posuzování stavebních úprav v nynějším případě nebyly úpravy ostatních domů a žalovaný se k nim proto nemůže vyjadřovat. Stejně tak žalovaný nemůže hodnotit, zda v případě jiných staveb v dané lokalitě částečná asymetrie fasády byla či nebyla důvodem pro vydání nesouhlasného závazného stanoviska.
12. K poslední žalobní námitce, že dle vyhlášky není předmětem ochrany památkové péče fasáda a exteriér budovy včetně řemeslných a uměleckořemeslných detailů památkové ochrany, nýbrž z hlediska exteriéru stavby je chráněn toliko charakter a architektura objektu, které však provedenými stavebními úpravami zůstaly nedotčeny, žalovaný uvedl, že čl. 3 odst. 3 vyhlášky stanoví, že předmětem ochrany v památkových zónách je charakter objektů a pozemků, architektura objektů a jejich exteriéry, veřejné interiéry včetně řemeslných a uměleckořemeslných prvků. Žalovaný měl za to, že z této definice jednoznačně vyplývá, že vyhláškou jsou chráněny i fasády domů v památkové zóně.
13. Žalovaný navrhl nedůvodnou žalobu zamítnout.

III.

Posouzení žaloby

14. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [dle § 75 s. ř. s.].
15. Žaloba je důvodná.
16. Soud se nejprve zabýval námitkou žalobkyně, že se žalovaný řádně nevypořádal s jejími odvolacími námitkami vůči obsahu závazného stanoviska Ministerstva kultury a toliko odkázal na správní řád s tím, že v něm není upraven postup odvolacího správního orgánu v

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

případě, kdy odvolatel nesouhlasí s výsledkem přezkumu závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem.

17. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
18. Podle § 145 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění účinném do 30. 1. 2020 (dále též „správní řád“) *„závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.“*
19. Podle § 145 odst. 5 správního řádu *„jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.“*
20. Podle § 4 odst. 9 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavebního zákona), ve znění účinném do 31. 12. 2020, *„nezákonné závazné stanovisko dotčeného orgánu, vydané pro účely řízení podle tohoto zákona, lze zrušit nebo změnit správním orgánem nadřízeným dotčenému orgánu pouze v rámci odvolacího řízení proti rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, postupem podle § 149 odst. 4 správního řádu. Na postup nadřízeného správního orgánu se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu, včetně lhůt podle § 96, s tím, že lhůta jednoho roku se počítá ode dne vydání závazného stanoviska dotčeného orgánu.“*
21. Soud předně konstatuje, že k problematice přezkoumatelnosti závazného stanoviska se opakovaně vyjadřoval Nejvyšší správní soud, kdy například v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 - 163, zaujal následující stanovisko: *„v pravomoci stavebního úřadu není přezkoumávat stanoviska (podkladové správní úkony) dotčených orgánů státní správy. Dotčené orgány státní správy se v nich vyjadřují ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit stavební úřad sám. Stavební úřad je jejich vyjádřeními vázán a do značné míry při jejich pořizování plní roli koordinátora a jeho úlohou je zajistit mezi jednotlivými stanovisky soulad. (...) Finální závěr, zda posuzovaná stavba je či není v souladu se všemi chráněnými zájmy, je plně v kompetenci stavebního úřadu“* (podobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008 - 126).
22. Konkrétně k vypořádání námitek směřujících proti takovému stanovisku Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2017, čj. 2 As 230/2016-65, konstatoval, že: *„k tomu je třeba dodat, že závazné stanovisko dle § 149 správního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2015, čj. 10 As 97/2014-127, či též rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, čj. 2 As 75/2009-113) a ve správním soudnictví je proto lze přezkoumat postupem dle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. jakožto subsumovaný správní akt. Je tudíž zřejmé, že odvolací správní orgán je povinen vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska právě v důsledku uplatnění takových námitek, které směřují proti závěrům závazného stanoviska. Je-li tedy závazné stanovisko potvrzeno závazným stanoviskem nadřízeného orgánu, pak dle Nejvyššího správního soudu obvykle postačí ty odvolací námitky, pro něž bylo další závazné stanovisko vyžádáno, vypořádat v rámci rozhodnutí o odvolání odkazem na (v nynější věci potvrzující) závazné*

stanovisko, doplněné případně citací příslušné jeho části. Naopak není úkolem odvolacího správního orgánu potvrzující závazné stanovisko pro odvolatele blíže interpretovat a posuzovat jeho zákonnost, přezkoumatelnost, věcnou správnost či další obdobné otázky. Takový přezkum původního závazného stanoviska měl být proveden v rámci vydání potvrzujícího (či měnícího) závazného stanoviska, přičemž pokud je v tomto ohledu navazující závazné stanovisko nedostačující, lze se jeho přezkumu domáhat až v případném soudním řízení správním o žalobě proti finálnímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu.“

23. Shora citované judikaturní závěry jsou plně aplikovatelné i v dané věci a soud nemá důvod se od nich jakkoliv odchýlit. Soud ze správního spisu ověřil, že si žalovaný v souladu s ustanovením § 145 odst. 5 správního řádu vyžádal od Ministerstva kultury, jakožto nadřízeného správního orgánu OPP MHMP, potvrzení nebo změnu závazného stanoviska OPP MHMP a následně z takto vydaného stanoviska vycházel při rozhodování o odvolání. Soud dále zjistil, že žalovaný na str. 4 žalobou napadeného rozhodnutí citoval závěry závazného stanoviska Ministerstva kultury a na odvolací námitky žalobkyně proti tomuto závaznému stanovisku reagoval tak, že uvedl, že správní řád neupravuje postup odvolacího správního orgánu v případě, kdy odvolatel nesouhlasí s výsledkem přezkumu závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem. Namítala-li žalobkyně v toliko obecné rovině, že se žalovaný vůbec nezabýval odvolacími námitkami namířenými proti závaznému stanovisku Ministerstva kultury, pak k tomu soud předně s ohledem na výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu konstatuje, že nebylo v pravomoci žalovaného po věcné stránce přezkoumávat či více rozvíjet odborné názory závazného stanoviska Ministerstva kultury, neboť to je naopak odborným podkladem pro vydání rozhodnutí a Ministerstvo kultury se v něm jakožto dotčený orgán státní správy vyjadřoval ke specializovaným otázkám, které si z důvodu nedostatku odbornosti nemůže posoudit sám žalovaný. Na druhé straně žalovaný měl pro své rozhodnutí posoudit úplnost, určitost a srozumitelnost (odborných) závěrů obsažených v závazném stanovisku, jakož i to, zda se dotčený orgán při vydání stanoviska nedopustil zjevného skutkového nebo právního pochybení (srov. s rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 A 188/2017- 139). Nicméně žalovaný se v žalobou napadeném rozhodnutí neopomněl vypořádat s žalobkyní uplatněnými odvolacími námitky vůči závaznému stanovisku Ministerstva kultury, když tak učinil právě odkazem na to, že správní řád neupravuje postup odvolacího správního orgánu v případě, kdy odvolatel nesouhlasí s výsledkem přezkumu závazného stanoviska nadřízeným správním orgánem.
24. Soud uzavírá, že shledává první žalobní námitku nedůvodnou.
25. Soud se dále zabýval žalobní námitkou žalobkyně, že Ministerstvo kultury svým závazným stanoviskem odvoláním napadené závazné stanovisko OPP MHMP potvrdilo, aniž by se však v něm konkrétně vypořádalo s odvolacími námitkami uplatněnými žalobkyní proti němu.
26. Soud na tomto místě pokládá za potřebné zopakovat, že závazné stanovisko je úkonem učiněným správním orgánem na základě zákona, přičemž se nejedná o samostatné rozhodnutí ve správním řízení, ale jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Podle správního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2020 platilo, že pokud odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá si odvolací správní orgán jeho potvrzení nebo změnu od příslušného nadřízeného správnímu orgánu. Úkon, kterým příslušný nadřízený orgán v rámci odvolacího řízení potvrdí nebo změní závazné stanovisko dotčeného orgánu, je z hlediska obsahu i formy opět závazným stanoviskem.

Soud dodává, že závazné stanovisko vydané dle § 149 správního řádu, jenž je závazným podkladem konečného rozhodnutí, je v rámci přezkumu konečného rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s přezkoumatelné soudem (viz např. rozsudek NSS ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014–30, č. 3214/2015 Sb. NSS).

27. Podle § 75 odst. 2 s. ř. s., „soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví“.
28. Soud při přezkoumávání závazného stanoviska vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, kde Nejvyšší správní soud k náležitostem obsahu závazného stanoviska uvedl, že „[s] ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Obsah závazného stanoviska, a to zejména v případě negativního závazného stanoviska, by tedy měl alespoň v základní rovině odpovídat požadavkům kladeným na odůvodnění správního rozhodnutí. Jedině tak bude možné přezkoumat ve správním soudnictví zákonnost závazného stanoviska jakožto úkonu správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí ve smyslu ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.“
29. Nejvyšší správní soud se v již shora citovaném rozhodnutí ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, vyjádřil i k náležitostem odůvodnění revizního závazného stanoviska, když uzavřel, že: „rovněž s ohledem na výše podaný právní názor Nejvyššího správního soudu, dle kterého je právě nadřízený dotčený orgán státní správy primárně povolán k věcnému vypořádání odvolacích námitek směřujících proti závaznému stanovisku, přičemž odvolacímu správnímu orgánu pak v zásadě postačí pro účely procesního vypořádání takových odvolacích námitek v rozhodnutí o odvolání odkázat na závěry potvrzujícího (případně měnícího) závazného stanoviska, je tedy třeba, aby revizní závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 (nyní jde o § 149 odst. 5, pozn. soudu) správního řádu obsahovalo vylíčení odvolacích námitek vztahujících se k revidovanému závaznému stanovisku, dále též hodnocení důvodnosti těchto námitek a konečně i přdestření úvah, které nadřízený dotčený orgán k takovému hodnocení důvodnosti vedly. Neobsahuje-li revizní stanovisko takové náležitosti, lze konstatovat, že je nezákonné.“
30. V návaznosti na výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu přistoupil zdejší soud k přezkoumání závazného stanoviska Ministerstva kultury.
31. Soud ze správního spisu zjistil, že Ministerstvo kultury k žádosti žalovaného závazné stanovisko OPP MHMP potvrdilo. V odůvodnění Ministerstvo kultury pod bodem I. uvedlo, že postupovalo podle ustanovení § 149 odst. 4 správního řádu ve znění před novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb., neboť žádost žalovaného o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska OPP MHMP byla Ministerstvu kultury doručena 8. 6. 2018. Pod bodem II. odůvodnění Ministerstvo kultury uvedlo, že se účastník správního řízení,

resp. žalobkyně dožadovala změny prvostupňového správního rozhodnutí tak, že se návrhu na dodatečné povolení stavebních úprav stavby vyhová a zřízení nového vstupu do provozovny povolí, přičemž tento návrh odůvodnila na stranách 2 až 5 svého podání zn. 04018 ze dne 16. 5. 2018, a to z důvodu: (a) nesouhlasu ze závěrem OPP MHMP vycházejícím z vyjádření odborné organizace památkové péče, podle kterého má být zachován autentický vzhled domu co do jeho celkové architektury, kompozice pateru a fasády, spočívající v zachování symetrie okenních os a osazení vstupních dveří s tím, že i za situace, kdy došlo po provedeném zásahu k porušení symetrie fasády, podle žalobkyně *„nejde o v kontextu okolních budov o rušivý či nepřiměřený doplněk architektonického rozvržení fasády...“*; (b) podle žalobkyně není důvod pro použití přísnějších kritérií na posouzení úprav dotčené nemovitosti v porovnání s úpravami provedenými na stavbách v dané lokalitě, *„na stavebníka jsou kladeny zcela nepřiměřené požadavky na zachování absolutní symetrie fasád...“*; (c) žalobkyně považovala požadavek na zachování otvorových prvků v obou uličních partech za nepřiměřený, jelikož původní špaletová okna byla zlikvidována, což znemožňuje jejich zpětné osazení; (d) rozporovala zdůvodnění nepřípustnosti oprav odkazem na vyhlášku, neboť podle jejího výkladu do předmětu ochrany architektury objektu a jeho exteriéru nelze zahrnout řemeslné a uměleckořemeslné detaily v podobě výplňových prvků a fasády, a výklad orgánu památkové péče je podle stavebníka příliš extenzivní a *„zcela subjektivní“*. Ministerstvo kultury následně pod bodem III. závazného stanoviska shrnulo, že po prostudování správního spisu vedeného prvostupňovým správním orgánem, po prostudování listin předaných do spisu a po provedení revize předcházejícího řízení dospělo k názoru, že OPP MHMP postupoval při řešení věci v souladu se zákonem. A že pro vyřízení žádosti o potvrzení nebo změnu závazného stanoviska OPP MHMP byly kromě samotného stanoviska uznány dále uvedené listiny: usnesení prvostupňové ho správního orgánu ze dne 19. 12. 2017, č. j. ÚMCP3 122990/2017, o přerušení o dodatečném povolení stavby; žádost žalobkyně o vydání závazného stanoviska ze dne 28. 11. 2017 ve věci nového vstupu do provozovny B v 1. NP bytového domu Laubova 1659/2, Praha 3 – Vinohrady; žádost OPP MHMP o vyjádření NPÚ ze dne 7. 12. 2017; vyjádření NPÚ ze dne 21. 12. 2017, č. j. NPÚ-311/96777/2017; plná moc ze dne 9. 12. 2016 pro M. H. k zastupování pí M.; závazné stanovisko č. j. MHMP 174599/2018; závazné stanovisko OPP MHMP; rozhodnutí odboru výstavby prvostupňového správního orgánu ze dne 27. 3. 2018, č. j. UMCP3 031048/12018, sp. zn. S UMCP3 108787/2017, o zamítnutí žádosti o vydání dodatečného povolení k provedení stavebních úprav stavby; odvolání advokáta vlastníka nemovitosti zn. 04018 proti rozhodnutí ze dne 27. 3. 2018, č. j. UMPC3 031048/12018; předklad odvolání ze dne 22. 5. 2018 žalovanému; žádosti žalovaného o změnu nebo potvrzení závazného stanoviska OPP MHMP; výpis z katastru nemovitostí k předmětné nemovitosti (stavbě); výzva pro OPP MHMP ze dne 14. 6. 2018 k předání spisu; přípis č. j. MHMP 1048030/2018 – doručení spisového materiálu Ministerstvu kultury dne 12. 7. 2018; projektová dokumentace vypracovaná v 10/2017 autorem projektu „Hradečný Architekti s.r.o.“; projektová dokumentace. Vyjmenovanými dokumenty bylo podle Ministerstva kultury doloženo, že před vydáním posuzovaného stanoviska nebyly porušeny relevantní předpisy, a že OPP MHMP postupoval v souladu se zásadami stanovenými památkovým zákonem i správním řádem. Ministerstvo kultury konstatovalo, že se v průběhu řízení zabývalo hodnocením všech podstatných okolností vyplývajících z předložených listin a uzavřelo, že zásah provedený na předmětné nemovitosti v rozporu se závazným stanoviskem, tedy osazení dalších vstupních dveří do provozovny nad rámec

správním orgánem památkové péče odsouhlasených stavebních úprav, je nepřípustný. Ministerstvo kultury se pod bodem IV. odůvodnění vyjádřilo k námitkám žalobkyně tak, že podstatou odvolání žalobkyně je odlišné hodnocení vhodnosti a účelu zásahů provedených na daném objektu. Z podrobně prověřených shromážděných podkladů je však patrné, že OPP MHMP postupoval v souladu s příslušnými předpisy, dospěl ke správnému věcnému závěru a vycházel přitom z vyjádření odborné organizace, nelze mu vytknout ani pochybení procesního charakteru. Podle Ministerstva kultury není z pohledu památkové péče prostor pro jiné posouzení, než že byl záměr vlastníka zpracovaný v dokumentaci pro řízení před stavebním úřadem posouzen jako nepřípustný a spisový materiál neodůvodňuje případnou změnu závazného stanoviska. Jednoznačnost závěrů přijatých OPP MHMP na základě doporučení odborné organizace (NPÚ), jenž si vyžádal dle ustanovení § 14 odst. 6 památkového zákona, byly proto Ministerstvem kultury ve smyslu § 149 správního řádu potvrzeny.

32. Takto formulovaný obsah závazného stanoviska podle názoru soudu nemůže vyhovět výše predestinovaným zákonným ani judikturním požadavkům kladeným na jeho obsah, neboť tento byl formulován natolik obecně, že *de facto* v něm zcela absentuje konkrétní vypořádání žalobkyní uplatněných odvolacích námitek. Samo Ministerstvo kultury ve svém závazném stanovisku neopomnělo vymezit odvolací námitky žalobkyně [viz předchozí odstavec rozsudku body (a) až (d)]. Přesto se Ministerstvo kultury ani s jednou z uplatněných námitek dále ve svém stanovisku nevypořádalo, když na závěr odůvodnění pod bodem IV. pouze stroze poukázalo na výčet shromážděných podkladů, z čehož bez dalšího dovodilo, že OPP MHMP postupoval v souladu s příslušnými předpisy, dospěl ke správnému věcnému závěru a vycházel přitom z vyjádření odborné organizace. Podle soudu je takovéto vypořádání námitek zcela nedostatečné.
33. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 7. 2017, č. j. 4 As 49/2017-32, uvedl: *„[d]otčené orgány zaujímají ve správním řízení specifické postavení, jejich úkolem je poskytování odborné pomoci správnímu orgánu, který vede řízení, a to v otázkách, v nichž disponují dostatečnými znalostmi a kompetencemi. Tato odborná pomoc má formu vydávání vyjádření, stanovisek, závazných stanovisek atd., jimiž se dotčené orgány vyjadřují k odborným otázkám, které se týkají předmětu správního řízení. V případě posouzení závazného stanoviska dotčeného orgánu v rámci odvolacího řízení hraje obdobnou roli též nadřízený orgán dotčeného orgánu, u kterého si odvolací orgán vyžádal potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Dotčené orgány mají povinnost poskytnout správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona (§ 136 odst. 3 správního řádu). Nelze po správních orgánech rozumně požadovat, aby do textu svých stanovisek popisovaly posouzení všech v úvahu přicházejících aspektů, které by mohly vyvolat zásah do některého ze zákonem chráněných zájmů. Pokud je však narušení určitých hodnot účastníkem řízení namítáno, mají dotčené orgány, resp. jim nadřízené správní orgány, povinnost se těmito námitkami zabývat a vydat k nim odborné stanovisko, které se stane podkladem pro rozhodnutí správního orgánu, jenž řízení vede. (...)“*.
34. Soud odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2022, č. j. 10 As 533/2021 – 140, kde v bodě [22] je uvedeno následující: *„[z] judikatury NSS též plyne, že i závazné stanovisko musí být odůvodněno natolik, aby z něj bylo patrné, jakými úvahami byl příslušný orgán při jeho vydání veden, z jakých podkladů vycházel a jaké skutečnosti posuzoval, obdobně jako v případě požadavků kladených na formu a náležitosti správního rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2020, č. j. 8 As 135/2018–23, věc Spolek – Ochránci Českého lesa,*

bod 31, ze dne 10. 1. 2019, čj. 1 As 375/2018–26, bod 17, a ze dne 22. 10. 2009, čj. 9 As 21/2009 – 150). Rolí soudu přitom není hodnotit věcnou správnost závazného stanoviska, resp. vyjadřovat svůj názor na odbornou skutkovou otázku, pokud ji považuje za dostatečně vyřešenou v samotném závazném stanovisku. Správní soudy tedy mohou hodnotit jen zákonnost, nikoliv věcnou správnost (např. rozsudky NSS ze dne 17. 3. 2017, čj. 2 As 230/2016–65, bod 40, nebo ze dne 11. 5. 2021, čj. 1 As 32/2021–64, věc Rezidence U sv. Michala, bod 45).“

35. Soud zdůrazňuje, že v daném řízení bylo Ministerstvu kultury podle § 149 odst. 4 správního řádu, jakožto nadřízenému dotčenému orgánu OPP MHMP, předloženo žalovaným odvolání žalobkyně, jež směřovalo výhradně proti závaznému stanovisku vydanému OPP MHMP v řízení v prvním stupni; Ministerstvo kultury tak mělo ve věci zejména posoudit, přezkoumat a vypořádat právě námitky žalobkyně směřující proti obsahu závazného stanoviska OPP MHMP. Soud dává za pravdu žalobkyni, že je nepřípustné, aby Ministerstvo kultury jakožto dotčený orgán pouze zrekapitulovalo průběh řízení, vyjmenovalo listiny, které jsou obsahem spisu, a na poslední straně závazného stanoviska toliko konstatovalo, že se ze strany žalobkyně jedná „pouze“ o odlišné hodnocení vhodnosti a účelu zásahů provedených na daném objektu, a bez jakéhokoli bližšího zdůvodnění uzavřelo, že neshledalo porušení žádného právního předpisu. V textu závazného stanoviska Ministerstva kultury tedy zcela absentují úvahy ministerstva, z nichž by bylo lze zjistit, na základě jakých konkrétních skutečností a myšlenkových pochodů ministerstvo zaujalo shodný právní závěr jako OPP MHMP, taktéž z něj nelze seznat, proč jednotlivé a konkrétně uplatněné námitky žalobkyně ministerstvo neshledalo důvodnými.
36. Tedy závazné stanovisko Ministerstva kultury soud shledal nepřezkoumatelným, když v něm nedošlo k věcnému vypořádání odvolacích námitek žalobkyně. Žalovaný, který měl povinnost námitkami napadené závazné stanovisko Ministerstva kultury podrobit shora předestřenému přezkumu, takto neučinil, nýbrž nekriticky přejal obecné závěry v něm obsažené. Jak již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 9. 2009, č. j. 4 As 25/2009 – 163, zdůraznil, není při posuzování odborných stanovisek role správních orgánů vyčerpána tím, že shromáždí a reprodukuji odborné podklady, nýbrž je k námitkám hodnotí a z jejich hodnocení vycházejí v meritorním rozhodnutí. Výrok závazného stanoviska Ministerstva kultury byl dle § 149 správního řádu pro žalovaného závazný, tudíž i rozhodnutí žalovaného je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti.
37. K ostatním námitkám žalobkyně týkajících se porušení ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu, kladení na žalobkyni zcela nepřiměřených požadavků na zachování absolutní symetrie fasády atp., soud uvádí, že tyto musí být předně řádně posouzeny správními orgány, aby pak následně mohly být předmětem přezkumné činnosti soudní. Věcné posouzení těchto námitek má totiž smysl až v situaci, kdy bude ve věci vydáno přezkoumatelné závazné stanovisko podle § 149 odst. 4 správního řádu.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

38. Na základě shora uvedených skutečností městský soud bez nařízení ústního jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

39. Výrok o nákladech řízení je dán § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč a náklady právního zastoupení, k němuž došlo v průběhu řízení po podání žaloby. Ty tvoří odměna zástupci žalobkyně za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby), neboť po podání žaloby nedošlo ze strany zástupce žalobkyně k podání nebo návrhu ve věci samé. Za 1 úkon právní služby náleží náhrada po 3.100,- Kč (tj za 2 úkony - $2 \times 3\,100 = 6\,200$ Kč) a paušál 300,- Kč (tj. za 2 paušály $2 \times 300 = 600$ Kč) dle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a § 13 odst. 3 cit. vyhlášky s připočtením částky DPH ve výši 1 428 Kč. Celková výše nákladů, které žalobkyni v řízení vznikly, činí tedy 11 228 Kč a bude vyplacena k rukám jejího právního zástupce.

Poučení:

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 18. ledna 2023

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem provedla: S. K.