



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobci:

- a) A. G., nar. X,
bytem X,
- b) Š. G., nar. X,
bytem X,
*oba zastoupeni JUDr. Tomášem Slavíkem, advokátem,
se sídlem Čs. legií 42, 339 01 Klatovy,*

proti

žalovanému:

Krajský úřad Plzeňského kraje,
se sídlem Škroupova 1760/18, 301 00 Plzeň,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2023, č. j. PK-KPP/3974/23,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 7. 12. 2023, č. j. PK-KPP/3974/23, a jemu předcházející rozhodnutí Městského úřadu Domažlice ze dne 29. 6. 2023, č. j. MeDo-43962/2023-Web, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 19 455,20 Kč, a to k rukám zástupce žalobců, JUDr. Tomáše Slavíka, advokáta.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Předmět řízení

1. Žalobci napadají rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2023, č. j. PK-KPP/3974/23 (dále též jen: „*napadené rozhodnutí*“). Jím žalovaný zamítl jejich odvolání a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Domažlice ze dne 29. 6. 2023, č. j. MeDO-43962/2023-Web (dále též jen: „*rozhodnutí správního orgánu I. stupně*“), kterým bylo závazné stanovisko, podle něhož je podle § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále též jen: „*ZSPP*“) nepřipustné provedení umístění jednoho solárního panelu pro ohřev vody (Eurosol K 02-25T o rozměru 2 022 mm x 1 950 mm) na jižní stranu střechy (dle přiloženého zákresu v jihozápadní části střechy) rodinného domu čp. 8 na pozemku st. p. č. X v k. ú. X, ve vesnické památkové zóně (Pocinovice prohlášené vyhláškou Ministerstva kultury ze dne 22. 9. 1995, č. j. 249/95.

Obsah žaloby

2. Žalobci považují napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné a nezákonné, neboť v průběhu řízení byla porušena jejich procesní práva a bylo jím nepřiměřeně zasazeno do vlastnických práv. Žalovaný se při hodnocení veřejného zájmu a zájmů žalobců nezabýval konkrétními podmínkami na místě s ohledem na zachování určité míry proporcionality mezi těmito zájmy.
3. Odkaz žalovaného na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2023, č. j. 55 A 23/2022, je nepřipadný, neboť se věc netýká kolize veřejného zájmu na ochraně životního prostředí s veřejným zájmem na ochraně památkové zóny.
4. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, z čeho žalovaný usuzuje významnou pohledovou exponovanost, jedná se pouze o subjektivní názor žalovaného. Nejenže tento závěr není prokázán odkazem na jakýkoli důkaz, ale je i zcela chybný s ohledem na místní podmínky. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zcela chybně popisuje podmínky v místě, přestože z dokumentace zakládané žalobci je zřejmé, že solární panel je viditelný z veřejných komunikací pouze v omezené míře a výlučně z bočního pohledu. Část střechy domu, na němž je uvažována instalace pouze jednoho solárního panelu o rozloze méně než 4m², je orientována nikoliv ve směru na komunikace, nýbrž ve směru k sousední nemovitosti. Průhledy z komunikace od západu od potoku Andělice by tak případnou instalací byly narušeny v minimální míře a to ještě v omezeném úseku odpovídajícím vzdálenosti mezi domy č. p. X a č. p. X.
5. Žalovaný rovněž nevzal do úvahy stav památkové zóny v daném místě. Její homogenita v místě je zcela zásadně narušena tím, že po obou stranách říčního toku Andělice bylo dle názoru žalobců zbudováno zcela nevzhledné a ráz památkové zóny narušující kovové oplocení dosahující výšky 1,20 m, které svou konstrukcí, materiálem a rovněž i barvou povrchové úpravy narušuje ráz místa. Nezvážením této okolnosti žalovaný porušil § 3 správního řádu.
6. K druhému průhledu z komunikace na východní straně se vyjádřil Národní památkový ústav (dále též jen: „*NPÚ*“), který uzavřel, že při dodržení jím stanovené podmínky umístění solárního panelu, bude jeho umístění v souladu se zájmem ochrany kulturněhistorické hodnoty vesnické památkové zóny.
7. Žalobci poukázali na skutečnost, že v dané lokalitě došlo k demolici domu č. p. X, který se nacházel v památkové zóně, pouze na základě povolení stavebního úřadu. K odstranění

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

stavby bylo přitom nutné závazné stanovisko správního orgánu památkové péče. Demolicí objektu v památkové zóně, byla-li řádně povolena, je vážným zásahem do památkové zóny.

8. Napadené rozhodnutí je také nezákonné proto, že žalobcům nebyla dána možnost seznámit se a vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaný takový postup připouští, neboť je ve veřejném zájmu dodržet lhůty dle nařízení Rady (EU) č. 2022/2577 ze dne 22. 12. 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů (dále též jen: „nařízení Rady (EU) č. 2022/2577“). Žalobci uvedli, že postup uvedený žalovaným není použitelný na toto řízení, neboť výstupem činnosti správního orgánu památkové péče je správní rozhodnutí, nikoli závazné stanovisko. Lhůta uváděná nařízením Rady (EU) č. 2022/2577 se uplatní v jiné situaci, kdy orgán památkové péče nerozhoduje správním rozhodnutím, nýbrž vydává závazné stanovisko dle § 14 odst. 8 ZSPV v případech, navazuje-li na jeho postup rozhodnutí stavebního úřadu dle stavebního zákona.
9. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný řádně nezdůvodnil, proč byl veřejný zájem upřednostněn před zájmem vlastníka nemovitosti užívat svoji nemovitost podle svých potřeb a představ. Napadené rozhodnutí se také vůbec nevypořádává s otázkou proporcionality, vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti v užším smyslu. Napadené rozhodnutí nezohledňuje při střetu veřejného zájmu se zájmy žalobců místní podmínky a nezohledňuje omezenou viditelnost uvažovaného umístění zařízení možným částečným zakrytím zařízení z komunikace z východního směru. V daném místě se nacházejí novodobé prvky v podobě liniové stavby železného zábradlí podél obou břehů potoka Andělice a satelitní antény sousedních nemovitostí.
10. Společně s žalobou žalobci předložili fotodokumentaci, kterou nemohli předložit dříve, neboť jim nebyla dána možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a založit, případně navrhnout k provedení další důkazy. Uvedli, že se ve věci nabízel důkaz šetřením na místě a vyžádání stanoviska orgánu památkové péče ke stavbě oplocení podél říčky Andělice, které bylo kolaudováno v průběhu roku 2022.
11. Napadené rozhodnutí je v rozporu s judikaturou ve věci umístění fotovoltaických zařízení v zónách spadajících pod ochranu památkové péče. Žalobci odkázali na judikaturu správních soudů, podle níž je v rámci řešení otázky proporcionality zásahu památkové péče potřebné individuální posouzení, dále je třeba řešit otázku vhodnosti takového zásahu s ohledem na stav zjištěný na místě a v neposlední řadě je nutné posuzovat i potřebnost takového zásahu do soukromých práv.

Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný polemizoval s východisky žalobních námitek. Podotkl, že některé argumenty se opírají o nesprávnou právní úpravu. Správní orgán I. stupně vedl správně řízení a vydal rozhodnutí na základě § 44a odst. 3 ZSPV.
13. Nařízení Rady (EU) č. 2022/2577 v čl. 4 odst. 3 určuje, že v případě povoloovacího postupu týkajícího se instalace solárních energetických zařízení, o výkonu 50 kW nebo nižším se povolení považuje za udělené v případě, že příslušné orgány nebo subjekty neodpověděly do jednoho měsíce od podání žádosti, a to za předpokladu, že výkon solárního energetického zařízení nepřekračuje stávající kapacitu připojení k distribuční soustavě.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

14. Ze žaloby není patrné, na základě čeho se žalobci domnívají, že lhůta dle nařízení Rady (EU) č. 2022/2577 se uplatní jen za situace, navazuje-li na postup orgánu státní památkové péče rozhodnutí stavebního úřadu, neboť z ní nic takového nevyplývá. Vydávání závazného stanoviska formou rozhodnutí v souladu s § 44a odst. 3 ZSPS představuje povolovací postup dle čl. 2 odst. 1 nařízení Rady (EU) č. 2022/2577.
15. K námitce nesplnění povinnosti správního orgánu vyplývající z § 36 odst. 3 správního řádu žalovaný uvedl, že z jednoznačného požadavku na urychlení povolovacího postupu pro instalaci solárních energetických zařízení obsaženém v čl. 4 nařízení Rady (EU) č. 2022/2577, vyplývá, že časové hledisko zavedené nařízením Rady (EU) č. 2022/2577 má přednost, a nelze tak v tomto případě procesní krok dle § 36 odst. 3 správního řádu upřednostnit před povinností dotčeného orgánu chránit veřejný zájem. Vzhledem k obligatornímu vyžádání písemného vyjádření NPÚ, který má na jeho vypracování až 20 dnů, je v případě doručování výzvy k seznámení se s podklady rozhodnutí velmi problematické až nemožné dodržet lhůtu jednoho měsíce od podání žádosti. Má-li správní orgán volit mezi naplněním procesního práva žalobců a povinností chránit veřejný zájem na ochraně architektonického dědictví Evropy, je postaven před výběr, kdy dojde buď k porušení správního řádu, nebo povinností orgánu státní památkové péče.
16. Vážením soukromého zájmu žalobců a veřejného zájmu na ochraně architektonického dědictví a dopadem na chráněné kulturně historické hodnoty se žalovaný zabýval v napadeném rozhodnutí. Žalovaný považuje převážení veřejného zájmu nad soukromým zájmem žalobců za dostatečně odůvodněné stejně jako věcný závěr rozhodnutí správního orgánu I. stupně.
17. Stran zjištění skutkového stavu žalovaný uvedl, že vzhledem k časovému omezení a přehledné situaci na předmětném místě nevyžadovala situace zvláštní dokazování, že střešní rovina žalobců je viditelná z obou stran. Tento stav je patrný nejen z fotografií založených ve spise.
18. V případě argumentace ocelovým zábradlím podél vodního toku Andělice, které bylo instalováno v souvislosti s rekonstrukcí a úpravami na vodním toku Andělice, nedisponoval žalovaný žádnými podklady, které by osvětlovaly úvahy a pohled památkové péče při jeho povolování. Žalovaný si od Městského úřadu Domažlice vyžádal koordinované závazné stanovisko, podle něhož měla být výsledná podoba zábradlí upravená podle podmínky č. 1. Z jejího znění lze dovodit, že tato podmínka nebyla zřejmě respektována a dochází k negativnímu působení zábradlí. Ocelové zábradlí bylo podél Andělice umístěno již před rekonstrukcí, i když v jiné podobě. S ohledem na veřejný zájem na ochraně života a zdraví si lze obtížně představit, že by mohla památková péče legitimně požadovat absenci zábradlí, jakkoliv jeho podoba by mohla být přívětivější z hlediska památkové péče.
19. Žalovaný je toho názoru, že práva a legitimní zájmy žalobců byly omezeny s respektem k platným právním předpisům a přijaté a žalovaným potvrzené řešení odpovídá okolnostem případu v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu. Záměr žalobců není v souladu s památkovými hodnotami vesnické památkové zóny Pocinovice.

Posouzení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

20. Soud ve věci rozhodl bez jednání v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., protože s tím všichni účastníci výslovně souhlasili a sám neshledal potřebu provádět ve věci dokazování.
21. V žalobě byly uplatněny dva žalobní body, a sice nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a jeho nezákonnosti, která je spatřována jak v aplikaci hmotného práva správními orgány, tak v jejich procesním postupu.
22. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobci požádali dne 1. 6. 2023 o vydání závazného stanoviska ve smyslu § 14 odst. 2 ZSPV ve znění účinném do 31. 12. 2023 k umístění jednoho solárního panelu pro ohřev vody (Eurosol K 02-25T o rozměru 2 022 mm x 1 950 mm) na jižní stranu střechy (dle přiloženého zákresu v jihozápadní části střechy) rodinného domu čp. 8 na pozemku st. p. č. X v k. ú. X, ve vesnické památkové zóně Pocinovice prohlášené vyhláškou Ministerstva kultury ze dne 22. 9. 1995, č. j. 249/95.
23. Správní orgán I. stupně v intencích § 14 odst. 6 ZSPV požádal dne 2. 6. 2023 o písemné vyjádření k této žádosti NPÚ. Ten následně vyjádřením ze dne 7. 6. 2023 doručeným správnímu orgánu I. stupně dne 12. 6. 2023 uvedl, že daný záměr bude v souladu se zájmem ochrany kulturněhistorických hodnot chráněných ve vesnické památkové zóně Pocinovice, a to za podmínky, že panel bude umístěn cca 1,5 m od pultové střechy předsíně cca 0,3 m od okapní hrany střechy. NPÚ uvedl, že při dodržení této podmínky nebudou dotčeny kulturněhistorické hodnoty vesnické památkové zóny, jelikož solární panel se nebude pohledově uplatňovat ve veřejných interiérech posuzované oblasti vesnické památkové zóny.
24. Rozhodnutím ze dne 29. 6. 2023, č. j. MeDO-4362/2023-Web, vydal správní orgán I. stupně závazné stanovisko, podle něhož je daný záměr považuje podle § 14 odst. 3 ZSPV nepřipustný. Uvedl přitom, že rodinný dům čp. X nacházející se na území vesnické památkové zóny Pocinovice sice není sám kulturní památkou, je však objektem hmotově tradičním dotvářejícím charakter památkové zóny. Jedná se o přízemní dům na obdélném půdorysu se sedlovou střechou překrytou taškami Bramac hnědočervené barvy, přičemž k výměně krytiny došlo bez příslušného povolení orgánu památkové péče stejně jako k výměně oken. I přes tyto nepovolené úpravy, které by si měl vlastník nechat dodatečně povolit, se jedná o hmotově tradiční objekt hodnotný pro vesnickou památkovou zónu. Obě strany sedlové střechy rodinného domu jsou celé pohledově exponované z veřejně přístupných komunikací. Předmětná jižní strana sedlové střechy o sklonu cca 40 stupňů je viditelná jak z místní komunikace vedoucí kolem domu z východní strany, tak i od komunikace vedoucí při řece Andělci na straně západní. Obě strany střechy domu a celková hmota domu se tak výrazněji podílejí nejen na střešní krajině vesnické památkové zóny, ale i na památkových hodnotách historického prostředí jádra vesnické památkové zóny u vodního toku Andělce, kde mimo tohoto hmotově charakteristického domu čp. X se i v okolí nachází řada dalších obdobných hodnotných domů určujících charakter této památkové zóny, jejíž hodnoty netkví jen v tradičních domech samotných, ale i v charakteristických průhledech kolem říčky Andělce, kde právě tyto domy a jejich hmoty a střešní roviny se na těchto průhledech podílejí. Objekt je významně pohledově exponován, obě střešní roviny se z veřejných ploch pohledově projevují a mají tedy vliv na toto historické prostředí, a tedy i památkové hodnoty vesnické památkové zóny. Navržená instalace jednoho panelu sice nezaujímá celou plochu střechy, jen její malou část, ale i přes to se na střeše domu bude projevovat i v barevném kontrastu, neboť střecha je hnědočervená a trubice jsou černé a nosná konstrukce je šedo-stříbrná. Střecha posuzovaného objektu č. p. X je extrémně pohledově exponovaná v prostředí vesnické

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

památkové zóny ve veřejných interiérech dotčené oblasti vesnické památkové zóny. Solární panel by se pohledově exponoval hned z několika směrů ve veřejných interiérech vesnické památkové zóny, a to jak z komunikace od východu, tak i z komunikace od západu od potoku Andělice, neboť plocha střechy je z obou směrů celá viditelná.

25. Ke kladnému vyjádření NPÚ pak správní orgán I. stupně uvedl, že je jiného názoru. Panel by se možná částečně za pultovou střechu zádveří předsíně (mimořádně zrealizované bez povolení orgánu památkové péče) možná z menší části schoval, ale z opačného směru – tedy od západu od komunikace vedoucí kolem potoku Andělice, kde jsou významné a charakteristické průhledy zónou, by byl viditelný úplně celý.
26. Správní orgán I. stupně uzavřel, že umístěním ryze účelového solárního panelu by byl do veřejných interiérů posuzované vesnické památkové zóny vnesen cizorodý novodobý prvek, který by měl negativní dopad na jejich kulturněhistorické hodnoty spočívající v kvalitách charakteristických pohledů na historické jádro vesnické památkové zóny, na střešní krajinu a na malebné průhledy kolem říčky Andělice, kde se nacházejí hodnotné domy určující charakter této památkové zóny. Proto se neztotožňuje s názorem NPÚ a přiklání se k metodickým doporučením NPÚ – ústředního pracoviště, a to neumísťovat solární panely na pohledově exponovaných stranách střech domů ve vesnické památkové zóně, které by mohly narušit kulturně historické hodnoty, pro které je území chráněno, a to včetně významných celkových pohledů. Podle názoru správního orgánu I. stupně je nutné jakékoli novodobé prvky na střechách na památkově chráněném území eliminovat a je možné je umísťovat jen výjimečně na pohledově neexponovaných stranách střech.
27. Dne 10. 7. 2023 proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně brojili žalobci odvoláním. Odkázali přitom na to, že mají v úmyslu snížit své náklady na energie a solární panel plánují pořídit coby starobní důchodci z dotací.
28. Napadeným rozhodnutím ze dne 7. 12. 2023, č. j. PK-KPP/3974/23, žalovaný odvolání žalobců zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Rekapituloval přitom průběh správního řízení, a následně konstatoval, že správní orgán I. stupně dostatečně odůvodnil nepřipustnost záměru žalobců, přičemž žalovaný s tímto závěrem souhlasí, stejně jako souzní s odůvodněním tohoto rozhodnutí. Žalobcům nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, protože nařízení Rady (EU) 2022/2577 v čl. 4 odst. 3 uvedlo, že povolení týkající se instalace solárních energetických zařízení se považuje za udělené, pokud příslušné orgány subjektu neodpověděly do jednoho měsíce od podání žádosti. Je tak zjevné, že z požadavku na urychlení povolovacího postupu pro instalaci solárních energetických zařízení má časové hledisko přednost před procesním právem účastníků dle § 36 odst. 3 s. ř. s. S ohledem na nutnost vyžádat písemné vyjádření NPÚ dle § 14 odst. 6 ZSPP, je případné doručování výzvy k seznámení se s podklady rozhodnutí velmi problematické až nemožné. Ačkoliv pak žalovaný vnímá legitimní snahu žalobců získat dotaci z programu NZÚ Light a ušetřit náklady za energie, patří vesnické památková zóna Pocinovice mezi chráněné architektonické soubory a vzhledem k významnému pohledovému uplatnění případné instalace solárního panelu převažuje veřejný zájem na ochraně architektonického dědictví nad soukromým zájmem žalobců.
29. Podle § 14 odst. 2 ZSPP ve znění účinném do 31. 12. 2023: „*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).“

30. Dle § 14 odst. 6 ZSPPP ve znění účinném do 31. 12. 2023: „*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. Písemné vyjádření předloží odborná organizace státní památkové péče příslušnému orgánu státní památkové péče nejpozději ve lhůtě 20 dnů ode dne doručení žádosti o jeho vypracování, nestanoví-li orgán státní památkové péče ve zvlášť složitých případech lhůtu delší, která nesmí být delší než 30 dnů. Pokud ve lhůtě 20 dnů nebo v prodloužené lhůtě příslušný orgán státní památkové péče písemné vyjádření neobdrží, vydá závazné stanovisko bez tohoto vyjádření.*“
31. Judikatura správní justice se problematikou rozhodování správních orgánů na úseku památkové ochrany zabývá opakovaně. Jedná se o prostor, v němž proti sobě stojí ústavně chráněné hodnoty (vlastnické právo dle čl. 11 Listiny a ochrana kulturního bohatství ve smyslu ochrany veřejného statku dle čl. 34 odst. 2 Listiny), což pravidelně vyvolává konflikty; v této souvislosti lze jen připomenout, že Ústavní soud v řadě svých rozhodnutí vyslovil názor, dle něhož ke kolizi v rovině ústavněprávní dochází nejen mezi základními právy a svobodami navzájem, nýbrž i mezi základními právy a svobodami a jinými ústavně chráněnými hodnotami – veřejnými statky [sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (Sbírka rozhodnutí, svazek 6, nález č. 99; vyhlášen pod č. 280/1996 Sb.), sp. zn. III. ÚS 256/01 (Sbírka rozhodnutí, svazek 25, nález č. 37)]. Východiska přístupu správních soudů k praxi správních orgánů týkající se rekonstrukcí objektů v památkových rezervacích shrnuje rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52. V něm NSS konstatoval: „*Správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany 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. 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.*“ Navazuje tak na závěry Ústavního soudu, který dospěl k závěru, podle něhož posouzení kolize mezi vlastnickým právem a ochranou kulturního dědictví na úseku památkové péče musí být „*výsledkem aplikace zásady proporcionality, jejímž nutným komponentem je i maxima plynoucí z čl. 4 odst. 4 Listiny, dle níž i v případě omezení základních práv a svobod plynoucího z priority s nimi v kolizi se ocitajícího veřejného statku musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.*“ K tomu srovnej např. nález ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, publikovaný pod č. 240/2005 Sb. Tato judikatorní linie je zachovávána a rozvíjena v řadě dalších rozhodnutí správních soudů, které není na tomto místě nutno blíže rekapitulovat (z poslední doby např. rozsudky Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 1. 2023, č. j. 30 A 60/2022-27, Krajského soudu v Praze ze dne 13. 10. 2023, č. j. 55 A 47/2022-32, či Krajského soudu v Brně ze dne 28. 3. 2023, č. j. 55 A 23/2022-103).

32. V konkrétní rovině z této judikatorní linie vyplývá, že správní orgány rozhodující na úseku památkové péče o žádostech vlastníků o vydání závazného stanoviska dle § 14 odst. 2 ZSPJ jsou povinny ve vzájemné kolizi stojící zájmy a práva poměřovat. Toto poměření má nutně podobu testu proporcionality a jeho provedení a výsledek musí být v odůvodnění rozhodnutí přezkoumatelně zachyceno (§ 68 odst. 3 správního řádu). Jde-li o podobu tohoto testu proporcionality, shoduje se Krajský soud v Plzni se závěrem Krajského soudu v Brně (viz jeho rozsudek ze dne 28. 3. 2023, č. j. 55 A 23/2022-103), že nemá jít o žádné teoretické vědecké pojednání, ale alespoň o zachycení základních úvahových kroků, které jednak zajistí, aby správní orgán vůbec takový test proporcionality provedl (a tedy skutečně zvažil v kolizi stojící práva a zájmy), jednak jeho úvahu učiní přezkoumatelnou pro nadřízený správní orgán a případně pro soud. „Zvážení“ v kolizi stojících práv a zájmů je přitom třeba rozumět fakt, že oběma bude v dané úvaze přidělena hodnota, tj. správní orgán bude reflektovat i zájmy a práva vlastníků nemovitostí. Správní orgán je povinen k testu proporcionality přistupovat s „čistou myslí“, tedy akceptovat, že řádně provedený test proporcionality může v konkrétním případě znamenat, že zájem na zachování kulturního dědictví bude muset ustoupit jiným zájmům (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012-25, č. 2878/2013 Sb. NSS). Správní orgán tedy nesmí průběh tohoto testu úmyslně modulovat tak, aby vyústil ve výsledek, který bude za každých okolností favorizovat zájmy památkové péče.
33. Za téměř nadbytečné pak soud považuje konstatování, že provedení testu proporcionality musí vycházet z řádně zjištěného skutkového stavu, tj. takového, který má oporu ve správním spisu, protože jinak by bylo výsledné rozhodnutí nepřezkoumatelné (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.).
34. V projednávané věci však správní orgány žádný test proporcionality neprovedly. Nedosti na tom, nezjistily totiž ani řádně skutkový stav věci, přestože závažným porušily procesní práva žalobců. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů vycházejí fakticky z názoru, že nad památkovou ochranu nic není. Cokoli by stálo v kolizi se zájmem na památkové ochraně, musí být do důsledku eliminováno, protože způsoby, jak skloubit zájem vlastníka nemovitosti nacházející se v památkové zóně a zájem na památkové ochraně, se vyčerpávají rezignací vlastníka na jakýkoli rozvoj své nemovitosti, který není se zásadami památkové ochrany plně slučitelný.
35. Takový přístup je však nejen nesprávný, ale zcela nezákonný.
36. Nejprve pokud jde o otázku náležitého zjištění skutkového stavu.
37. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí hovoří o tom, že střecha domu čp. 8 patřícího žalobcům je „*extrémně pohledově exponovaná*“, „*solární panel (...) by se uplatňoval hned z několika směrů ve veřejných interiérech VPZ*“, resp. že od západu od komunikace vedoucí kolem potoku Andělice, kde jsou významné a charakteristické průhledy zónou, by byl solární panel viditelný úplně celý. Činí tak přesto, že do správního spisu nezahrnul ani jediný podklad či důkaz, o který by tyto své závěry snad mohl opřít. Obsah správního spisu podporu těmto závěrům správního orgánu I. stupně nedává: ve spise je založena jen žádost žalobců včetně příloh (mezi nimi i několik fotografií – správní orgán I. stupně na ně však nijak neodkazuje, navíc jde o fotografie z různých dob a z různých směrů a úhlů pohledu) a vyjádření NPÚ, které je navíc oproti závěru správního orgánu I. stupně opačné, totiž konstatuje přijatelnost záměru žalobců. Ačkoliv přitom není pochyb, že vyjádření

NPÚ je jen právně nezávazným podkladem pro vydání rozhodnutí, tak zvláště v situaci, kdy se rozhodující správní orgán od jeho závěrů odklání, musí sám své úvahy formulovat o to precizněji, a to i ve vztahu k důkazům a dalším podkladům, o něž své odlišné stanovisko opírá.

38. Nadto je třeba upozornit, že sám správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvádí, že vycházel mj. i ze znalosti místa, instrukce ministerstva kultury č. j. 3084/97, metodické odborné publikace „Péče o střechy historických budov“ z roku 2003 a z metodického vyjádření NPÚ k posuzování záměrů na osazování fotovoltaických a jiných solárních zařízení na kulturních památkách, v památkově chráněných územích a v ochranných pásmech kulturních památek a památkově chráněných území z prosince 2022. Žádné z těchto podkladů ovšem také nejsou zahrnuty do správního spisu, což je závažná vada procesního postupu, která by sama o sobě musela vyústit ve zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost.
39. Soud pak neupírá správnímu orgánu I. stupně jeho „místní znalost“, odkázat na ni v takto obecné formě jako na podklad pro vydání rozhodnutí, aniž by ten byl jakkoli zkonkretizován, je však nepřijatelné. Podkladem pro vydání rozhodnutí může být podle § 50 odst. 1 správního řádu mj. jak skutečnost známá správnímu orgánu z úřední činnosti, tak skutečnost obecně známá (notorieta). Rozdíl mezi nimi tkví v tom, že notorieta je známá úplně každému nebo alespoň dostatečně širokému okruhu osob v daném místě a čase. Jde-li o takovou skutečnost, není správní orgán povinen odkazovat na zdroj této informace; musí však připustit důkaz opaku. Pokud však má jít o skutečnost známou správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, je nutné specifikovat, z jaké konkrétní úřední činnosti jeho znalost těchto informací pochází. Více k těmto otázkám např. v rozsudku NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58. Je tedy nutné, aby v každém případě správní orgán I. stupně specifikoval, co má na mysli „místní znalostí“ a co z ní vyplývá, tj. jednoznačně uvedl ono zjištění, ke kterému přihlíží. Jde-li totiž o skutečnost obecně známou, její nedostatečnou identifikaci upírá správní orgán účastníkům řízení podat důkaz jejího opaku a vůbec se vyjádřit k příslušným závěrům, které z ní jsou vyvozovány (a správnímu soudu neumožňuje řádný přezkum svých závěrů). Má-li tato „místní znalost“ mít naopak povahu skutečnosti známé mu z úřední činnosti, je třeba specifikovat, při jaké úřední činnosti se správní orgán tuto skutečnost dozvěděl.
40. Protože v rámci odvolacího řízení nebyl správní spis doplňován, trpí totožnou vadou i procesní postup žalovaného, a tedy i napadené rozhodnutí. V něm ostatně žalovaný fakticky toliko aproboval závěry správního orgánu I. stupně jako správné. Určitý ironický nádech tak pouze získává poměrně kategorické tvrzení žalovaného, podle něhož je písemné vyjádření NPÚ „zjevně založeno na nedostatečném skutkovém zjištění“, když ze správního spisu není vůbec zřejmé, odkud svá skutková zjištění čerpal žalovaný.
41. Správní orgány se tedy v dalším průběhu řízení nevyhnou doplnění správního spisu, a to jak o ty podklady, které samy jmenují, tak i o další podklady nezbytné k získání skutkových zjištění, která jim teprve umožní provést test proporcionality. Jako vhodné se v tuto chvíli jeví provedení ohledání při místním šetření a formální zachycení příslušných zjištění.
42. Pokud jde o test proporcionality, soud již shora uvedl, jakým způsobem je třeba k jeho realizaci přistupovat. Proto již – kromě toho, že jej v dalším průběhu řízení budou správní orgány povinny náležitě provést a odůvodnit – zbývá jen zdůraznit, že není přijatelné

k němu přistupovat z pozice, že zájem na ochraně kulturního dědictví má absolutní přednost a jakákoli modernizace, oprava, rekonstrukce apod., která je v určitém rozporu s požadavky památkové péče, je *prima facie* neakceptovatelná (v této poloze je vedeno odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Požadavky náležitého přístupu však nesplňuje ani konstatování žalovaného, který údajně sice „*vnímá legitimní snahu odvolatelů získat dotaci z programu NZÚ Light*“, ale veřejný zájem na ochraně architektonického dědictví nad soukromým zájmem odvolatelů na úspoře energií zkrátka převažuje. Není totiž vůbec zřejmé, jak se ono tvrzení, podle něhož žalovaný legitimní snahu žalobců vnímá, v jeho úvaze vlastně projevilo. Jeho závěr o „*významném pohledovém uplatnění*“ solárního panelu je pak, jak už bylo shora řečeno, nepodložený.

43. Konečně soud dává zapravdu žalobcům i v tom, že v průběhu řízení byla závažným způsobem porušena jejich procesní práva.
44. Podle § 36 odst. 3 věta první správního řádu: „*Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*“
45. Ve správním řízení, které vyústilo ve vydání napadeného rozhodnutí, správní orgány neumožnily žalobcům se s podklady pro vydání rozhodnutí seznámit a vyjádřit. To je samo o sobě vážnou vadou jejich postupu, která může mít vliv na zákonnost či správnost napadeného rozhodnutí a postačuje ke zrušení napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. To dovedl ve vztahu k již předchozí úpravě obsažené v § 33 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu (která je ale obdobná právní úpravě obsažené v § 36 odst. 3 správního řádu, a proto je tato judikatura plně použitelná i nyní) již jak Ústavní soud (nález ze dne 3. 3. 2005, sp. zn. II. ÚS 329/04), tak NSS (rozsudek ze dne 12. 6. 2003, č. j. 7 A 130/2002-28) a tato judikатурní linie je nadále potvrzována v četných rozhodnutích správních soudů.
46. Neakceptovatelné je však i zdůvodnění, kterým správní orgány toto porušení procesních práv žalobců obhajují. Žalovaný uvedl, že z nařízení Rady (EU) č. 2022/2577 (konkrétně jeho čl. 4 odst. 3, podle nějž: „*V případě povolovacího postupu týkajícího se instalace solárních energetických zařízení, včetně samospotřebitelů energie z obnovitelných zdrojů, o výkonu 50 kW nebo nižším se povolení považuje za udělené v případě, že příslušné orgány nebo subjekty neodpověděly do jednoho měsíce od podání žádosti, a to za předpokladu, že výkon solárního energetického zařízení nepřekračuje stávající kapacitu připojení k distribuční soustavě.*“) plyne přednost časového hlediska rozhodování před postupem dle § 36 odst. 3 správního řádu.
47. S tímto závěrem soud nesouhlasí.
48. Především, i správní řád obecně počítá s tím, že rozhodnutí ve správním řízení bude vydáno zásadně do 30 dnů, nelze-li je vydat bezodkladně, viz § 71 odst. 3 správního řádu. I před nabytím platnosti citovaného nařízení měly správní orgány povinnost rozhodnout ve věci žádosti o vydání závazného stanoviska dle § 14 odst. 2 ZSPP bezodkladně, nejpozději do 30 dnů od zahájení řízení, a to bez ohledu na to, že si byly povinny obstarat vyjádření NPÚ dle § 14 odst. 6 ZSPP ve znění účinném do 31. 12. 2023. Staví-li nyní žalovaný odůvodnění porušení procesních práv žalobců na tom, že je třeba předejít nastoupení fikce vydání vyhovujícího rozhodnutí dle čl. 4 odst. 3 citovaného nařízení, vyznívá to, jako by to byla právě až tato fikce, která jej skutečně „nutí“ respektovat již

předtím zákonem stanovené lhůty k vydání rozhodnutí, které dosud za zase až tak závazné nepovažoval.

49. Přitom i za stávajícího právního stavu mají správní orgány procesní prostor splnit i povinnost uloženou jim § 36 odst. 3 správního řádu. Je zcela nepřijatelné, aby správní orgány pojímaly hájení veřejného zájmu takovým způsobem, který zjevně a otevřeně porušuje práva účastníků správních řízení. Správní orgány přitom i nyní mohou účastníky včas vyzvat k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí ještě předtím, než obdrží vyjádření NPÚ tak, že datum seznámení stanoví do budoucna na dobu, kdy již budou všemi podklady velmi pravděpodobně disponovat. V konkrétní situaci pak není ani vyloučeno vyzvat účastníky k seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí např. telefonicky (soudu neuniklo, že v nyní projednávané věci žalobci v žádosti na sebe zanechali i telefonický kontakt): i to je lepší způsob, než povinnost stanovenou § 36 odst. 3 správního řádu zcela pominout. V řešené věci navíc obdržel správní orgán I. stupně vyjádření NPÚ plných 12 dní před tím, než vydal závazné stanovisko – a časový prostor pro naplnění ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu tak nepochybně měl.
50. Ještě méně případně pak působí vyjádření žalovaného o nezbytnosti rychlého rozhodování při zohlednění faktu, že sám o odvolání žalobců rozhodl až téměř 5 měsíců po jeho podání (žalobci podali odvolání dne 12. 7. 2023, napadené rozhodnutí bylo vydáno 7. 12. 2023). Žalovaný sám tedy s vydáním napadeného rozhodnutí rozhodně nijak nespěchal, zvláště když správní spis nedoplnil o jediný podklad (a ani se nepokusil napravit pochybení správního orgánu I. stupně a žalobcům přeci jen prostor k vyjádření vytvořit alespoň v odvolacím řízení). Správní orgány tedy potřebu rychlosti rozhodování evidentně spojují jen s obavou, že nastoupí fikce vydání vyhovujícího rozhodnutí; jakmile byla tato jejich „obava“ vydáním negativního závazného stanoviska, byť za cenu porušení procesních práv žalobců, zažehnána, veškerá snaha o rychlé rozhodnutí věci pominula. I z toho je patrná „slepá“ preference veřejného zájmu nad legitimními zájmy žalobců, která je rovněž zcela nepřipadná. Veřejný zájem může v konkrétním případě jistě převážet nad zájmy žalobců; musí se tak však stát po řádně provedeném dokazování a testu proporcionality, tedy nikoli „slepě“.

Závěr a náklady řízení

51. Soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., protože správní orgány řádně nezdůvodnily svůj závěr, podle něhož je záměr žalobců instalovat na střešu svého domu čp. 8 nacházejícího se ve vesnické památkové zóně Pocinovice nepřipustný. Správní orgány jsou nejprve povinny provést řádný test proporcionality, teprve na jeho základě mohou dospět k přezkoumatelným závěrům.
52. Současně soud shledal, že ve správním spisu chybí podklady, kterých se samy správní orgány dovolávaly při tvorbě svých skutkových závěrů. Napadené rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné i podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tyto podklady je nutno do spisu doplnit.
53. Stejně tak je třeba obohatit správní spis i o další podklady, z nichž teprve budou moci správní orgány čerpat své skutkové závěry o případné expozici části střechy domu žalobců v prostoru památkové zóny a o případných dopadech instalace solárního panelu na

památkově chráněné hodnoty. Jako možné se nabízí provedení ohledání při místním šetření. Předem soud správní orgány upozorňuje, že případný pouhý odkaz na mapové aplikace na internetu není dostatečný: ty nelze považovat za obecně známé skutečnosti (viz rozsudek NSS ze dne 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011-58). Pokud správní orgán vychází z podkladů získaných na internetu, je třeba zachytit stav internetových stránek, z nichž hodlá ve svém rozhodnutí vycházet (viz např. rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2018, č. j. 5 As 345/2017-25).

54. Vadami, které soud shledal, je stiženo jak napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně. S ohledem na charakter těchto vad, které nemůže odstranit jen žalovaný v odvolacím řízení, rozhodl soud výrokem I. tohoto rozsudku o zrušení nejen napadeného rozhodnutí, ale i rozhodnutí správního orgánu I. stupně (§ 78 odst. 1, 3 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. V něm budou správní orgány postupovat v intencích právního závěru soudu dle § 78 odst. 5 s. ř. s., neboť jím jsou vázány. Budou také dbát na zachování procesních práv žalobců.
55. Výrokem II. tohoto rozsudku pak soud rozhodl o náhradě nákladů řízení. Při rozhodování o nákladech řízení se soud vyšel z § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož: *„Nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.“* Účastníky, kteří měli ve věci plný procesní úspěch, jsou žalobci, neboť napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla soudem zrušena.
56. Přiznaná náhrada nákladů řízení je představována uhrazeným soudním poplatkem za podanou žalobu ve výši 3 000 Kč, který uhradil každý z žalobců, celkem 6 000 Kč a dále odměnou za právní zastoupení žalobce za 2 úkony právní služby. Soud sazbu mimosmluvní odměny ve výši 3 100 Kč určené v souladu s § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 4 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále jen „advokátní tarif“), v souladu s § 12 odst. 4 advokátního tarifu ponížil o 20 %, mimosmluvní odměna za 1 úkon právní služby za 1 žalobce tak činí 2 480 Kč. Soud žalobcům přiznal náhradu nákladů řízení za následující úkony právní služby: příprava a převzetí právního zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu a sepis a podání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, celková náhrada nákladů za úkony právní služby tak činí 9 920 Kč (4*2 480). Soud ke každému úkonu právní služby přičetl náhradu hotových výdajů, která dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu činí 300 Kč, celkem 1 200 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, byla odměna zástupce za poskytnuté úkony právní služby a náhrada hotových výdajů navýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, tedy o 2 335,20 Kč. Celková výše náhrady nákladů řízení tak činí 19 455,20 Kč.
57. Soud žalobcům nepřiznal náhradu nákladů za studium správního spisu žalovaného společně s náhradou za cestovní výdaje a promeškaný čas zástupce žalobců. Jde o právní službu, která je zahrnuta do přípravy a převzetí zastoupení.
58. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena přiměřená lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalované tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Plzeň 9. září 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.