

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Z. P.**, advokátem se sídlem Tř. Svobody 2, Olomouc, proti žalovanému: **Krajský úřad Olomouckého kraje, odbor kultury a památkové péče**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, zastoupený JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegerova 12, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2009, č. j. 22 Ca 265/2008 - 28,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 2. 2009, č. j. 22 Ca 265/2008 - 28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Olomouci rozsudkem ze dne 19. 2. 2009, č. j. 22 Ca 265/2008 - 28 zamítl žalobu podanou žalobcem (dále též „stěžovatel“) proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru kultury a památkové péče (dále jen „krajský úřad“) ze dne 16. 7. 2008, č. j. KUOK/68078/2008, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti závaznému stanovisku Magistrátu města Olomouce, odboru koncepce a rozvoje, oddělení památkové péče, ze dne 3. 4. 2008, č. j. SmOl/OKR/20/330/2008/Za, kterým nebyla z hlediska zájmů státní památkové péče připuštěna výměna oken ve 3. a 4. nadzemním podlaží domu v ulici Národních Hrdinů č. p. 447, na stavební parcele č. 355, k. ú. Olomouc-město, obec Olomouc nacházející se na území městské památkové rezervace Olomouc (dále jen „předmětný dům“) za okna s plastovými rámy bílé barvy při zachování stávajících rozměrů a členění. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že krajský úřad nepřekročil ve svém rozhodnutí meze správního uvážení při posuzování otázky, zda stěžovatelem navrhovaná výměna oken není v rozporu se zájmy státní památkové péče ve smyslu ust. § 14 odst. 3 zákona 20/1987 Sb., ve znění pozdějších

předpisů, (dále jen „památkový zákon“). Podle krajského soudu správní orgány obou stupňů řádně zjistily skutkový stav, nevybočily z mezí právních předpisů o památkové ochraně a právněně při svém rozhodování vycházely z metodické publikace pojednávající o problematice údržby a případné výměny oken v památkově hodnotných objektech, neboť taková publikace mohla být podkladem rozhodnutí. Námitky stěžovatele, že technický vývoj natolik pokročil, že nyní lze na místo původně dřevěných oken instalovat v památkově hodnotných objektech i okna plastová, neboť mohou být od dřevěných k nerozeznání, nejsou důvodné. Krajský soud souhlasil s krajským úřadem, že mezi oběma typy oken zůstávají významné vzhledové rozdíly, které oprávněně byly důvodem nepřipuštění výměny dřevěných oken za plastová, neboť okna a jejich prvky významně ovlivňují architektonický výraz předmětného domu a tvoří nápadnou komponentu jeho fasády. Předmětný dům je navíc v dané lokalitě památkové rezervace dominantní stavbou. Krajský soud se rovněž ztotožnil s krajským úřadem, že pro věc není rozhodné, že dřevěná okna vyrobená v období socialismu byla nekvalitní, neboť podstatné z hlediska památkové ochrany nejsou užitné vlastnosti oken, nýbrž jejich vlastnosti vzhledové. Větší finanční náročnost výměny stávajících oken za dřevěná místo plastových je skutečnost z hlediska památkové péče nerozhodná, jakkoli lze chápat snahu stěžovatele minimalizovat nutné náklady na výměnu oken. K argumentaci stěžovatele, že v jiných případech byla v minulosti výměna dřevěných oken za plastová i na území olomoucké památkové rezervace připuštěna, a to i u budov výraznějších a dominantnějších než předmětný dům, krajský soud ve shodě s krajským úřadem uvedl, že benevolence či chybný postup správy v jiných případech v minulosti nemůže odůvodňovat takový postup i v případech současných a že naopak je třeba zjednat nápravu. Takový postup nemůže být v rozporu s § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád“).

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 s. ř. s. Podle názoru stěžovatele je v rozporu s ust. § 2 odst. 4 správního řádu konstatování krajského soudu, že se krajský úřad řádně vypořádal s námitkou, že u jiných oken v dané lokalitě byla obdobná výměna oken povolena, kdy se i ztotožňuje s jeho názorem, že benevolence, popř. chybný postup nemůže odůvodňovat pokračování v něm. Změna dosavadní praxe při povolování výměny dřevěných oken za plastová je podle stěžovatele v rozporu s citovaným ustanovením zejména tehdy, odůvodňují-li ji správní orgány tím, že dalším povolováním takových výměn by památková rezervace byla v důsledku takových stavebních úprav postupně změněna a ztratila by svoji historickou hodnotu. Je nutno mít za to, že pokud byly v minulosti v olomoucké památkové rezervaci výměny dřevěných oken za plastová povolovány a nyní již nikoli, jde o naprosto odlišná rozhodnutí ve skutkově shodných nebo obdobných případech, což je v rozporu také s principem rovnosti (čl. 1 Listiny základních práv a svobod), a tedy protiústavní. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, č. j. 2 Afs 47/2004-83, publikovaném pod č. 398/2004 Sb. NSS a na www.nssoud.cz. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby byl napadený rozsudek zrušen a věc vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení.

Krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že v projednávaném případě se napadené závazné stanovisko opírá o vyjádření Národního památkového ústavu a metodickou publikaci. Tím je zajištěno naplnění, a nikoli, jak se domnívá stěžovatel,

porušení ust. § 2 odst. 4 správního řádu. Stěžovatel pomíjí, že výše uvedené ustanovení přikazuje, aby rozdíly v rozhodování skutkově shodných či podobných případů nebyly bezdůvodné. V projednávaném případě je důvodem pro nynější odlišným postup oproti postupu v případech dřívějších právě skutečnost, že v některých dřívějších případech došlo k chybě. Správní orgány nelze nutit, aby s odkazem na § 2 odst. 4 správního řádu své dřívější chyby opakovaly. Napadený rozsudek je podle jeho názoru správný, a proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud se předně musel zabývat tím, zda v řízení před krajským soudem nebyl dán důvod k odmítnutí žaloby, protože podle ust. § 110 odst. 1 věty první za středníkem s. ř. s. jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody pro zastavení řízení, odmítnutí návrhu nebo postoupení věci, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud, když v daném případě se stěžovatel podanou žalobou domáhal přezkoumání závazného stanoviska vydaného podle ust. § 14 odst. 2 a 3 památkového zákon.

Podle citovaného ustanovení je 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), povinen k zamýšlené stavbě, změně stavby, terénním úpravám, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úpravě dřevin nebo udržovacím pracím na této nemovitosti si předem vyžádat závazné stanovisko obecního úřadu obce s rozšířenou působností, není-li tato jeho povinnost podle tohoto zákona nebo na základě tohoto zákona vyloučena (§ 6a, § 17). V závazném stanovisku se vyjádří, zda práce tam uvedené jsou z hlediska zájmů státní památkové péče přípustné, a stanoví se základní podmínky, za kterých lze tyto práce připravovat a provést. Základní podmínky musí vycházet ze současného stavu poznání kulturně historických hodnot, které je nezbytné zachovat při umožnění realizace zamýšleného záměru.

Nejvyšší správní soud se otázkou přípustnosti soudního přezkumu závazného stanoviska zabýval v usnesení ze dne 28. 4. 2004, č. j. 7 A 90/2001-98, publikovaném pod č. 837/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, v něm dospěl k závěru, že „Závazné stanovisko odboru státní památkové péče vydané podle ust. § 14 odst. 3 zákona č. 20/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů je úkonem správního orgánu, jímž nedošlo k založení, změně, zrušení či závaznému určení povinností. (...) Nelze vyloučit, že i taková podkladová rozhodnutí mohou citelně, byť nepřímo, zasáhnout do práv účastníků. Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. proto umožňuje při splnění zákonem stanovených podmínek přezkoumat i takový úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Z uvedeného ustanovení vyplývá možnost s tomto případě přezkoumat i závazné stanovisko orgánu památkové péče, avšak pouze v rámci přezkoumání stavebního povolení, tzn. rozhodnutí, které je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že vydané stavební povolení nebylo samostatnou žalobou napadeno, nelze přezkoumat ani výše uvedené závazné stanovisko.“

Pozdějším rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ale byl tento právní názor překonán. V usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, rozšířený senát ve vztahu k závazným stanoviskům naopak vyslovil, že „závazné stanovisko, jako je kupříkladu souhlas (či nesouhlas) orgánu ochrany přírody a krajiny k povolení stavby vydaný podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Podléhá samostatnému přezkumu ve správním soudnictví. Rozšířený senát dodal, že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a n. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo.“ Rozšířený senát dále zdůraznil, že kompetenční výluku obsaženou v ust. § 70 písm. a) s. ř. s. je nutno vykládat restriktivně a že žalobu je nutno připustit proti takovému úkonu, který zasahuje do právní sféry jednotlivce. Podle názoru vysloveného rozšířeným senátem v citovaném usnesení „Žalobní legitimace ve správním soudnictví by napříště neměla být svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (nejnověji viz např. též rozsudek ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, www.nssoud.cz). Při aplikaci těchto kritérií nezbývá rozšířenému senátu než konstatovat, že vydání (ne)souhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle § 44 zákona č. 114/1992 Sb. je s to citelně zasáhnout do právní sféry jednotlivce. Závazné stanovisko tohoto typu, které s konečnou platností určí, zda vlastník pozemku může svůj pozemek určitým způsobem využívat, se předně dotýká práva vlastnit a pokojně užívat majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny, případně čl. 1 Prvního dodatkové protokolu Evropské úmluvy).“

Ačkoliv byl právní názor vysloven rozšířeném senátem ve věci závazného stanoviska týkajícího se souhlasu či nesouhlasu k některým činnostem ve zvláště chráněných územích podle ust. § 44 zákona č. 114/1992 Sb., jsou jeho závěry plně použitelné i na závazná stanoviska vydaná podle ust. § 14 odst. 3 památkového zákona, protože oba typy stanovisek mají stejnou povahu – v určitém věcně definovaném oboru působnosti za účelem veřejnoprávní ochrany určitých společensky cenných hodnot (v jednom případě životního prostřední, v druhém pak historického dědictví) závazně určují, jakým způsobem může, či naopak nesmí, jednotlivec nakládat se svým majetkem. V obou případech tedy omezením práva vlastníka nakládat se svým majetkem představují zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek.

Právní názor rozšířeného senátu se však týkal věci, pro níž byl rozhodný zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „správní řád z roku 1967“), zatímco závazné stanovisko v nyní projednávané věci bylo vydáno za účinnosti správního řádu. Je proto nutno zabývat se tím, do jaké míry jsou závěry vyslovené rozšířeným senátem přenositelné i na právní věc řídící se správním řádem. Hned na úvod nutno poznamenat, že obecné zásady o nutnosti restriktivního výkladu kompetenčních výluk podle ust. § 70

písm. a) s. ř. s., jakož i jakýchkoli jiných důvodů pro odepření soudního přezkumu činnosti veřejné správy, a o tom, za jakých okolností může a musí být rozhodovací činnost veřejné správy podrobena soudní kognici (že aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a n. s. ř. s. bude dána, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo), nemohou být změnou právní úpravy správního řízení dotčeny, neboť mají ve svém jádru ústavní povahu a vycházejí z koncepce žaloby podle ust. § 65 s. ř. s., která od nabytí účinnosti s. ř. s. nedoznala jakýchkoli legislativních změn. Správní řád však v ust. § 149 má, na rozdíl od správního řádu z roku 1967, výslovnou úpravu zvláštností správního řízení v případě, že rozhodnutí vydané ve správním řízení je podmíněno závazným stanoviskem. Tuto právní úpravu je nutno v soudním řízení správním aplikovat v kontextu ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s., podle něhož, 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.

Podle ust. § 149 správního řádu 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. Správní orgán usnesením přeruší řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko. Jestliže bylo v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne. 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. Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí. Zrušení nebo změna závazného stanoviska je v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.

Smysl a účel citovaného ustanovení, zejména odstavců 2 a 3, je co možná nejvíce respektovat zásadu ekonomie řízení a minimalizovat možnost, že správní orgán „marně“ povede řízení, jehož výsledek bude tak či onak determinován obsahem závazného stanoviska. Proto zákonodárce přikazuje správnímu orgánu řízení přerušit a vyčkat s jeho pokračováním až do vydání závazného stanoviska, tedy do doby, kdy bude znám jeho obsah a kdy budou zřejmé důsledky, které závazné stanovisko pro další průběh na něm závislého správní řízení bude mít. Stejně tak zákonodárce přikazuje správnímu orgánu v řízení o žádosti, jehož negativní výsledek, tj. nevyhovění žádosti, je obsahem stanoviska předurčen, dále neprovádět další dokazování, neboť by to na výsledku řízení stejně nic

nezměnilo, a žádost „automaticky“ zamítnout. Úprava v ust. § 149 správního řádu se však týká výlučně postupu „uvnitř“ správního řízení a žádným způsobem, a to ani nepřímo, neomezuje rozsah soudního přezkumu závazných stanovisek.

Správní soudnictví totiž upravuje režim přezkumu takových aktů, které byly závazným podkladem rozhodnutí, napadeného žalobou podle ust. § 65 s. ř. s., zcela autonomně, a sice komplexem ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. (v něm pak zejména definicí pojmu „rozhodnutí“ pro účely žaloby proti rozhodnutí správního orgánu), § 70 s. ř. s. (definuje, kdy jsou určité akty, ať již jsou „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., anebo nikoli, vyloučeny ze soudní kognice na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu) a § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. (definuje, kdy má správní soud věnovat pozornost i aktu, který by sám o sobě nemohl být předmětem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, ale který je nezbytné soudnímu přezkumu podrobit, neboť byl právním základem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jež žalobou proti rozhodnutí správního orgánu napadeno bylo a být mohlo). Tato ustanovení tak vytváří následující pravidla přípustnosti soudního přezkumu.

Ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. definicí „rozhodnutí“, které jediné je přípustným předmětem žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, vytváří základní rámec přípustnosti žaloby. Ve smyslu principů vyslovených rozšířeným senátem (jednak povinnost extenzívního výkladu výluk ze soudního přezkumu, jednak pravidlo, že k přípustnosti žaloby postačí existence nikoli nepatrné pravděpodobnosti dotčení právní sféry žalobce úkonem, který žalobou napadá) je patrné, že testem tohoto ustanovení neprojde jen omezený okruh úkonů.

Ust. § 70 s. ř. s. lze obsahově rozdělit na dvě části. Pod písm. a) je ve své podstatě zopakováno to, co již plyne z obsahu definice „rozhodnutí“ v § 65 odst. 1 s. ř. s. pro otázku přípustnosti žaloby – nepřípustná je žaloba proti takovému úkonu, který povahu „rozhodnutí“ ve smyslu citovaného ustanovení nemá. Pod písm. b) až f) se z různých specifických důvodů vylučují ze soudního přezkumu úkony správního orgánu, které podle jejich konkrétní povahy mohou být „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., anebo nemusí. Soudní přezkum těchto aktů je buď zaručen v rámci přezkumu nějakého navazujícího rozhodnutí (u rozhodnutí předběžné povahy; k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 64, publikovaný pod č. 886/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz) nebo je zákonodárcem prohlášen za nikoli nezbytný a vyloučen. Tato ustanovení je ovšem třeba vykládat obzvláště restriktivně, zejména s ohledem na čl. 36 odst. 2 větu druhou Listiny základních práv a svobod, který zákonodárci zakazuje vyloučit ze soudního přezkumu takové akty, které se týkají základních správ a svobod. Míra ingerence do nich, která již zakazuje vyloučení soudního přezkumu, je velmi malá, neboť vyloučit nelze nejen akty, které „zasahují“ do základních práv a svobod, či akty, které se jich „dotýkají“, nýbrž ani akty, které se jich toliko „týkají“.

Ust. § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. doplňuje a rozšiřuje možnosti soudního přezkumu aktů veřejné správy, a není tedy prostředkem k omezení takového přezkumu. Klíčovou nutnou podmínkou „doprovodné“ přezkoumatelnosti závazného podkladu rozhodnutí je, že s. ř. s. (v dikci interpretovaného ustanovení „tento zákon“) neumožňuje (...) žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví“). Umožňuje-li s. ř. s. podat samostatnou žalobu, je ochrana proti závaznému podkladovému

úkonu poskytnuta přímo. Teprve pokud by závazný podkladový úkon neměl povahu „rozhodnutí“ ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. nebo jeho soudní přezkum by byl z jiných důvodů zakotvených v s. ř. s. vyloučen (nikoli však v jiných zákonech, leda by v jiném zákoně existovalo ustanovení, které by jako ustanovení speciální či ustanovení pozdější v tomto ohledu aplikovatelnost uvedeného pravidla vylučovalo - takové ustanovení však v současné době nelze v právních předpisech nalézt), byla by soudní ochrana proti němu poskytnuta „doprovodně“ v rámci přezkumu jiného „rozhodnutí“ ve smyslu ust. § 65 odst. 1 postupem podle § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s.

Tak tomu však v projednávaném případě není. 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 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. Žaloba je proto přípustná, takže není důvodu zákonnost stanoviska posuzovat v režimu ust. § 75 odst. 2 věty druhé s. ř. s. až v rámci případné žaloby proti rozhodnutí o neudělení stavebního povolení opírajícího se o stanovisko jako o závazný podklad.

Nejvyšší správní soud poté, co dospěl k závěru, že žaloba byla krajským soudem zcela správně projednána věcně a že nebylo důvodu ji odmítnout, se zabýval podstatněností stížního důvodu.

Otázkou vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí se Nejvyšší správní soud zabýval již ve vícero svých rozhodnutích, zejména v rozsudcích ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 90, publikovaném pod č. 605/2005 Sb. NSS a na www.nssoud.cz, a ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 - 86, publikovaném na www.nssoud.cz.

Se zřetelem na svou judikaturu se Nejvyšší správní soud zcela shoduje se stěžovatelem v tom, že ze zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, který našel ostatně své legislativní vyjádření i v ust. § 2 odst. 4 in fine správního řádu. Zároveň je ale nutno vzít v úvahu, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. Účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem. To znamená, že účastník řízení se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla

relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale se může domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.

Posuzování, zda zamýšlená stavba, změna stavby, terénní úpravy, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby, úprava dřevin nebo udržovací práce na 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, jsou slučitelné se zájmy památkové ochrany, je proces, v němž má správní orgán nepochybně významný prostor pro správní uvážení. To musí přirozeně být založeno v první řadě na odborné kompetenci příslušného odborně specializovaného správního orgánu, který se zabývá ochranou kulturních památek, a musí tedy vycházet z hledisek, o nichž v odborné památkářské obci panuje obecné přesvědčení, že mají být vzata v úvahu. Takový správní orgán je tedy nepochybně povinen znát nejnovější odborně relevantní trendy v památkové ochraně a dokázat zhodnotit, zda a jak mají být v jeho činnosti aplikovány. Proto musí stále zvažovat, zda jeho dosavadní správní praxe je v souladu s aktuálním stavem vědeckého poznání v daném oboru, a pokud nikoli, je povinen ji novým vědeckým poznatkům přizpůsobit. Patřičná úroveň odbornosti je zákonným znakem jeho rozhodování a může být podrobena soudní kontrole v rámci správního soudnictví. Pokud tedy správní orgán na základě racionálních a přezkoumatelných důvodů dojde k závěru, že jeho dosavadní praxe v některém ohledu neodpovídala odborným hlediskům, je oprávněn ji do budoucna změnit, samozřejmě s tím, že se musí týkat všech případů, jež mají shodnou či obdobnou povahu. Dospěly-li tedy Magistrát města Olomouce a krajský úřad k závěru, že dosavadní praxe, která ve více případech umožnila u domů uvnitř olomoucké památkové rezervace nahradit dřevěná okna okny plastovými, byla z důvodů opřených o relevantní odborná hlediska nesprávná či nežádoucí, byl oprávněn ji pro budoucno, a tedy i ve věci stěžovatele, změnit. Správní orgán byl v takovém případě také povinen ve svém rozhodnutí přezkoumatelným způsobem uvést, z jakých důvodů má za to, že je třeba dosavadní praxi opustit. Této povinnosti správní orgány obou instancí dostály. Z jejich rozhodnutí je zřejmé, že důvodem opuštění dosavadní praxe je obava, že větší podíl plastových oken v domech uvnitř olomoucké památkové rezervace by památkovou hodnotu této lokality znehodnotil, neboť plastová okna nejsou schopna mít shodné pohledové charakteristiky jako okna dřevěná, což ve svém důsledku nežádoucím způsobem mění charakter památkové rezervace. Opíral-li správní orgán své závěry o odborný památkářský materiál (metodickou publikaci), který se mimo jiné zabývá postupy a metodami renovace či výměny oken v objektech, které jsou kulturními památkami či se nacházejí v lokalitách památkově chráněných, nelze v tom spatřovat žádnou nezákonnost. Správní orgán zcela důvodně hledal pro své odborné rozhodnutí odborné argumenty, které je jistě možno čerpat mimo jiné i z odborné literatury či jiných odborných materiálů, jedná-li se o podklady vědecky relevantní a vycházející z aktuálního stavu vědeckého poznání v daném oboru. Skutečnost, že metodická publikace byla podle tvrzení stěžovatele asi 4 roky stará, ještě sama o sobě neznamená, že by se jednalo o publikaci zastaralou. Takový závěr by bylo možno učinit, pokud by vyšly najevo jiné, novější, odborně relevantní podklady, které by vyvracely správnost metod a postupů uvedených v uvedené metodické publikaci.

Potud jsou právní závěry krajského soudu zcela správné. Krajský soud však pochybil, pokud dospěl k závěru, že není na místě věcně zkoumat, zda důvody pro změnu správní praxe, jakkoli z čistě odborných hledisek památkové ochrany jsou racionální, obstojí i z dalších stěžovatelem namítaných hledisek. Důvody pro změnu správní praxe totiž vedle toho, že musí být racionální z hlediska svého účelu, tj. být provedeny za účelem dosažení určitého racionálního cíle (to je v daném případě splněno, neboť změnu správní praxe správní orgány odůvodňují potřebou zajistit dostatečnou míru památkové ochrany), musí splňovat i další podmínky, a sice především to, že nevybočí ze zákonných a ústavních mezí, v nichž je správní orgán povinen se v rámci správního uvážení vždy pohybovat.

Stěžovatel v žalobě uváděl různé technické důvody, na základě nichž je možno považovat plastová okna z památkového hlediska za rovnocenná dřevěným, a dále poukazoval na to, že jen z důvodu dodržení požadavků památkové ochrany po něm jako vlastníku předmětného domu nemůže být spravedlivě požadováno vynaložit výrazně větší částku na renovaci oken, než jakou by vynaložil, kdyby se jeho dům nenacházel na území olomoucké památkové rezervace.

Z hlediska památkové ochrany je klíčové zachování adekvátního vzhledu nemovitosti, která se nachází na území památkové rezervace, tj. vzhledu v širším slova smyslu původního. „Původnost“ může být někdy výrazem postupného vrstvení různých architektonických proměn dotyčné stavby, takže památkově cenný je právě stav památky zrcadlící proces těchto postupných proměn, jindy zas výrazem jejího prvotního architektonického ztvárnění, takže památkově cenná je právě ona prvotní, v užším slova smyslu původní, podoba. Prostředkem k dosažení adekvátního vzhledu je i původnost materiálů či technologií použitých při stavebních zásazích do dotyčné nemovitosti. Původnost vzhledu a v menší míře i původnost materiálů či technologií mají v rámci památkové ochrany zásadní váhu a musí být v rámci rozhodovací činnosti správního orgánu na úseku památkové ochrany zohledněny. Samozřejmě vedle dalších hledisek, neboť v rámci ochrany památek je nutno všechna relevantní hlediska posuzovat v jejich vzájemných souvislostech a celistvosti). Správní orgán však nemůže pominout ani další relevantní souvislosti. Uchování památkově chráněné nemovitosti, včetně nemovitosti, jež sice sama není kulturní památkou, ale nachází se na území památkové rezervace, 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. Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, publikovaném pod č. 240/2005 Sb. a na www.nalus.usoud.cz, v souvislosti se zrušením části § 44 památkového zákona uvedl, že *„Celá koncepce zákona o státní památkové péči, zrcadlící dobové ideologické axiomy, vychází z naprosté prevalence veřejného (státního) zájmu a popření ochrany práv jednotlivce, v dané souvislosti pak ochrany práva vlastnického. Z tohoto přístupu pak resultovalo i kontradiktorní stanovisko, dle něhož prohlášení věcí za kulturní památky, jež je spjato s omezením dispozičních i užívacích oprávnění vlastníka, "se nedotýká konkrétních práv vlastníků", pročež tehdejší zákonodárce nespatřoval důvod k aplikaci správního řádu v předmětném řízení. Dalším argumentem tehdejší koncepce, jež je pak v kontradikci s argumentem prvním, dle něhož omezením dispozičních a užívacích oprávnění vlastníka nemohou být dotčena jeho vlastnická práva, je pak argument jednoznačné dominance "zvláštních zájmů socialistické společnosti", jež "nemohou být podmíněny stanoviskem vlastníků a jejich osobními hledisky". Takto*

koncipovaný účel ustanovení § 44 zákona o státní památkové péči nelze než považovat za rozporný s ústavní ochranou vlastnického práva dle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ústavní soud je si přitom vědom ústavní ochrany kulturního bohatství ve smyslu ochrany veřejného statku (čl. 34 odst. 2 Listiny). V řadě svých rozhodnutí vyslovil přitom názor, dle kterého 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, III. ÚS 256/01). Posouzení této kolize je 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 ním v kolizi se ocitajícího veřejného statku musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.“ 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.

Těmito hledisky však krajský soud rozhodnutí krajského úřadu nepoměřoval, ač byla v žalobě stěžovatele v konkrétních souvislostech namítána. Poukaz krajského soudu na to, že pouhý odkaz stěžovatele v žalobě na důvody odvolání ve správním řízení nečiní ještě z těchto důvodů součást žalobních bodů, totiž není v dané konkrétní věci v některých ohledech správný, jakkoli v obecné rovině jsou krajským soudem aplikované právní závěry vyslovené v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, č. j. 6 A 15/94 - 39, publikovaném např. v právním informačním systému ASPI, použitelné i pro řízení ve správním soudnictví podle s. ř. s. Nejvyšší správní soud totiž v rozsudku ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005 - 79, publikovaném na www.nssoud.cz, vyslovil, že „zpravidla je třeba, aby důvody kasační stížnosti jako jednu z jejích náležitostí (§ 106 odst. 1 věta první s. ř. s.) stěžovatel uvedl přímo v textu kasační stížnosti, neboť v opačném případě by hrozilo, že tyto důvody nebudou uvedeny dostatečně jednoznačně, určitě a srozumitelně (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, zveřejněný pod č. 835/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). Pokud však stěžovatel v kasační stížnosti odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím řízení soudním či správním, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely kasační stížnosti žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění, lze ji zásadně považovat za součást důvodů kasační stížnosti, jak je má na mysli § 106 odst. 1 s. ř. s.“ Uvedené závěry, i když byly vysloveny ve vztahu k důvodům kasační stížnosti, platí obdobně i pro

žalobní body ve smyslu ust. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť v tomto ohledu mají stížní důvody i žalobní body stejnou povahu a funkci – vymezit prostor, v němž se bude pohybovat soud v příslušném řízení.

Takové konkrétní odkazy na argumentaci ze správního řízení učinil stěžovatel v žalobě na dva okruhy problémů. Prvním je otázka, zda mohou současné nejmodernější typy plastových oken být za určitých podmínek ze vzhledových hledisek rovnocennou náhražkou oken kastlových a zda povaha olomoucké památkové rezervace, a konkrétní stěžovatelovy nemovitosti v ní se nacházející, je taková, že za předpokladu, že by plastová okna takovou rovnocennou náhražkou byla, postačovalo by k dosažení cílů památkové ochrany povolení výměny současných oken za takováto okna. Druhým okruhem problémů pak je posouzení, zda za předpokladu, že ani nejmodernější typy plastových oken by nemohly z památkového hlediska být rovnocennou náhražkou oken kastlových, lze po stěžovateli spravedlivé požadovat, aby nesl sám výrazně vyšší finanční náklady spojené s nutností nahradit stávající okna novými okny kastlovými, anebo zda s ohledem na podmínky konkrétní památkové rezervace postačí při poměření všech relevantních konkurujících si zájmů nižší stupeň omezení vlastníka v nakládání s jeho nemovitostí, a tedy povolení plastových oken i za cenu, že z památkářského hlediska půjde o suboptimální stavební zásah.

Krajský soud však nesprávně dospěl k závěru, že při posuzování zákonnosti změny správní praxe orgánů památkové péče se výše uvedenými dvěma okruhy problémů nemá důvodu zabývat. Nesprávně proto v tomto dílčím ohledu posoudil právní otázku, jakkoli jinak zcela správně usoudil, že změna správní praxe je za určitých podmínek přípustná.

Poukázal-li krajský úřad ve vyjádření ke kasační stížnosti krajského soudu, že napadený rozsudek byl doručen neúčinně, neboť byl doručen krajskému úřadu, a nikoli jeho zástupci JUDr. Petru Ritterovi, ačkoli z rozsudku vyplývá, že skutečnost právního zastoupení byla krajskému soudu známa, je tato výtka na místě, nicméně vada v procesním postupu krajského soudu byla následně odstraněna. Krajský soud totiž dodatečně dne 18. 5. 2009 doručil napadený rozsudek JUDr. Petru Ritterovi. Přesto, že kasační stížnost byla podána před tímto datem, nelze na ni pohlížet jako na předčasně podanou. Smyslem odmítnutí návrhu pro předčasnost podle § ust. 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. je ochrana účastníků řízení před tím, aby soud nerozhodoval o návrhu, u něhož není splněna podmínka řízení. Předčasnost tedy nelze vykládat jako prostředek pro procesní formalismus, a to ani ze strany soudů, ani ze strany účastníků řízení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 Azs 421/2004 – 86, usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 148/2004 – 51, ze dne 7. 10. 2004). V daném případě by posouzení kasační stížnosti jako předčasné bylo přepjatým formalismem, když krajskému úřadu nebyla odňata možnost vyjádřit se ke kasační stížnosti a ani v jiném směru nebyla jeho procesní práva dotčena. Vzhledem k tomu, že kasační stížnost směřuje proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, což je jednou z podmínek její přípustnosti ve smyslu ust. § 102 s. ř. s., a s ohledem na výše uvedené argumenty, bylo možné kasační stížnost meritorně projednat.

Z výše uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná, a proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle ust. § 110 odst. 1 věta prvá s. ř. s. zrušil a věc vrátil dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož

rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 13. srpna 2009

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu