

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobců: **a) RNDr. J. N., b) Ing. V. N., DrSc.,** oba zastoupeni JUDr. Petrem Plavcem, Ph.D., advokátem se sídlem Na Zábradlí 1, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury,** se sídlem Maltézské nám. 1, Praha 1, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2014, č. j. MK 63189/2014 OPP, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2018, č. j. 8 A 29/2015 - 43,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 5560 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Petra Plavce, Ph.D., advokáta se sídlem Na Zábradlí 1, Praha 1.

Odůvodnění:

I. Rozsudek městského soudu a jemu předcházející rozhodnutí

[1] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 5. 4. 2018, č. j. 8 A 29/2015 - 43, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 12. 2014, č. j. MK 63189/2014 OPP (dále jen „napadené rozhodnutí“), a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobců a potvrzeno rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy, odboru památkové péče (dále jen „magistrát“), ze dne 26. 8. 2014, č. j. S-MHMP 1007507/2014, jímž bylo vydáno závazné stanovisko ve věci žádosti žalobců o výměnu původních dřevěných špaletových oken za dřevěná eurookna, a to při zachování jejich původní velikosti, členění a barvy. Žalobci jsou většinovými

spoluvlastníky domu na adrese X, který se nachází v památkové zóně „Vinohrady, Žižkov, Vršovice“. Závazným stanoviskem podle § 14 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o památkové péči“), magistrát prohlásil provedení navrhovaných prací na domě žalobců z hlediska zájmů státní památkové péče za nepřípustné.

[2] Napadené rozhodnutí městský soud zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud neshledal napadané rozhodnutí nepřezkoumatelným, neboť z obou rozhodnutí je patrné a seznatelné, proč správní orgány rozhodly předmětným způsobem. Zároveň správní orgány obou stupňů dostatečně reagovaly na argumenty žalobců přednesené ve správním řízení. Stejně tak nepřisvědčil námitce žalobců, že správní orgány nepostupovaly v souladu s § 3, zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a nezjistily stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Dle mínění soudu sice byl dostatečně zjištěn skutkový stav, avšak chybně vyhodnocena přiměřenost daného zásahu do práv žalobců.

[3] Městský soud se nicméně ztotožnil s námitkou žalobců, že napadené rozhodnutí nepřiměřeně zasahuje do jejich vlastnického práva. Podle mínění soudu žalovaný provedl určité úvahy ve smyslu posuzování v kolizi stojících zájmů žalobců na straně jedné a památkové ochrany na straně druhé, tyto ale nebyly dostačující. Následně soud přistoupil k testu proporcionality, v jehož rámci dospěl k tomu, že zákaz výměny oken za ta, jež navrhli žalobci, je vhodným i nezbytným prostředkem k dosažení sledovaného legitimního cíle, tj. památkové ochrany. Soud však neshledal, že by předmětný zákaz splnil i poslední krok testu proporcionality, tedy že by za daných okolností byl přiměřeným zásahem do práv žalobců. Při poměřování zájmů žalobců a památkové ochrany v rámci posledního kroku testu proporcionality vyšel soud z následujících okolností.

[4] Dům žalobců není individuálně chráněn, nachází se na samém vnějším okraji památkové zóny „Vinohrady, Žižkov, Vršovice“ stanovené vyhláškou hl. m. Prahy č. 10/1993, o prohlášení částí území hlavního města Prahy za památkové zóny a o určení podmínek jejich ochrany. V ulici, kde dům stojí, jsou budovy různého architektonického stylu, včetně obdobných bytových domů s různými barvami fasád a odlišnými okny. Sousedící dům je osazen plastovými okny, zatímco ob jeden dům se nachází moderní výšková budova s hliníkovou fasádou. Nejedná se tak o lokalitu s jednotným rázem architektury, kde by i nepatrná změna exteriéru budovy mohla působit rušivě. Co se týče samotného charakteru oken, záměrem žalobců je zachovat materiál, barvu i celkové rozměry oken. Podle žalovaného a magistrátu by se však jednalo o nepřípustný zásah do architektonického pojetí fasády, a to kvůli odlišné šířce skel a absenci druhého křídla okna směrem do interiéru. Z těchto důvodů by při vnějším pohledu mohlo dojít k nežádoucímu zjednodušení a zploštění architektonického výrazu fasády. Ačkoliv odlišná šířka skel má jistý vliv na vizuální vyznění fasády, rozdíl mezi stávajícími a navrhovanými okny městský soud označil za nepatrný a pozorovatelný pouze z velké blízkosti. Vizuální změna fasády proto bude jen malá a dojem z exteriéru zůstane v podstatě zachován.

[5] Oproti zájmu památkové ochrany stojí zájmy žalobců, a to zejména zájmy majetkové. Navrhované řešení je pro ně přijatelným kompromisem, neboť není tolik finančně náročné jako výměna za individuálně řemeslně vyrobená špaletová okna, která

jsou kopiemi původních oken. Zároveň se nejedná o cenově nejvýhodnější plastová okna. Soud vzal v potaz i pohodlí obyvatel domu, které se rovněž může odrazit v majetkových zájmech žalobců.

[6] Městský soud seznal, že navrhovaná výměna oken nepřinese zásadní změnu na exteriéru domu. Sice k určité změně dochází, avšak její dopad na vizuální dojem z fasády nelze označit za značný. Vzhledem k nízké exponovanosti umístění nemovitosti a malým změnám oproti současnému stavu dospěl soud k závěru, že není přiměřené žalobcům zakazovat výměnu oken a trvat na řemeslně vyráběných špaletových oknech.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[7] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal včasnou kasační stížnost, kterou napadl rozsudek městského soudu v celém jeho rozsahu z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[8] Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že se za žádných okolností nemůže ztotožnit se závěrem městského soudu, že z důvodu nízké exponovanosti umístění nemovitosti a malých změn oproti současnému stavu není přiměřené žalobcům zakazovat výměnu oken a trvat na špaletových oknech. Odkázal na Úmluvu o ochraně architektonického dědictví Evropy, jejímž prostřednictvím se Česká republika zavázala přijmout opatření na ochranu architektonického dědictví. Ochrana prostředí památkové zóny je dána zásadami, které je nutné uplatňovat jednotně a celoplošně. Špaletová okna jsou v prostředí památkové zóny prvky, které zásadně vytvářejí exteriér objektu a jsou slohotvorným elementem fasády. Připuštění eurooken do prostředí památkové zóny stěžovatel označil za nežádoucí precedens. Dále poukázal na význam oken jako podstatné součásti architektonického výrazu stavby. Zdůraznil původnost vzhledu a v menší míře i původnost materiálů a technologií, které mají v rámci památkové ochrany zásadní váhu. Uvedené pak platí i na nemovitost, která sama není kulturní památkou, ale nachází se na území památkové rezervace. Nepovolením výměny špaletových oken za eurookna podle stěžovatele nemůže dojít k nepřiměřenému zásahu do majetkových práv vlastníka domu. Za nepřiměřený by šlo považovat snad jen zákaz výměny oken obecně a trvání na zachování oken původních. Závěrem stěžovatel uvedl, že městský soud se v podstatě stal odborným orgánem v oblasti památkové péče a nadřadil svůj názor nad názor Národního památkového ústavu, což stěžovatel považuje za neakceptovatelné. Na základě výše uvedeného proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobci ve vyjádření ke kasační stížnosti podotkli, že stěžovatel pouze kopíruje bezobsažné fráze ze spisu, aniž by dostatečně konkretizoval namítané důvody kasační stížnosti. Jakkoliv žalobci jako vlastníci nemovitosti chráněné památkovou ochranou uznávají důležitost takové ochrany, opakovaně uvádějí, že je zapotřebí rozlišovat mezi památkovou ochranou užšího historického centra města (např. Malé Strany) a lokality, která je architektonicky a urbanisticky kompletně znehodnocena moderní zástavbou, jako je tomu v případě předmětné nemovitosti. Žalobci dále shrnuli zásadní argumenty, jako například absenci individuální ochrany domu a charakter lokality. Rovněž poukázali na to, že současná okna jsou netěsnící a nekvalitní, přičemž z nich nelze usuzovat na dobu

realizace objektu. Vedlejší domy mají buď dřevěná eurookna nebo okna plastová, proto by užitím špaletových oken ani nemohlo dojít ke sjednocení uličních prvků fasády. Navržená dřevěná okna jsou pohledově prakticky totožná, ale podstatně levnější než špaletová okna. Stěžovatel navíc ignoruje mimo vlastnického práva žalobců i požadavky kladené ostatními právními předpisy (např. snižování energetické náročnosti budov). Žalobci, kteří přistoupili k výměně oken v souladu s právními předpisy a pokusili se se správními orgány nalézt kompromisní řešení, které vychází vstříc požadavkům památkové péče při zachování ekonomické rentability a zlepšení komfortu bytů v domě, tak na své jednání paradoxně doplatili. Ve vyjádření dále uvedli, že z památkové zóny by se neměl stát skanzen, v němž nelze nemovitost přizpůsobit požadavkům života v 21. století.

[10] Rovněž poukázali na to, že stěžovatel rozhodnutím ze dne 14. 6. 2018, č. j. MK 42392/2018 OPP, přerušil správní řízení do doby, kdy Nejvyšší správní soud rozhodne o podané kasační stížnosti ve věci. Pro takový postup však dle žalobců neexistuje právní ani faktický podklad.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a stěžovatelem uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda kasační stížností napadený rozsudek městského soudu netrpí vadami, k nimž by měl v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že takovými vadami netrpí.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Z rozsudku je jednoznačně seznatelné, jakými úvahami se městský soud řídil a k jakým závěrům dospěl. Je přezkoumatelný.

[14] Pokud jde o jádro stížní argumentace, stěžovatel se neztotožnil s názorem městského soudu na nízkou exponovanost předmětné nemovitosti ve spojení s nižším architektonickým významem lokality a malý dopad změn oproti současnému stavu, které na celkovém vyznění exteriéru příliš nezmění. Zásah do majetkových práv vlastníků domu nepovažoval za nepřiměřený. Jako nepřiměřený by označil jen úplný zákaz výměny oken a trvání na zachování původních oken.

[15] Při rozhodování na úseku památkové ochrany je správní orgán povinen *„vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace či zóny smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti stojí zcela nepochybně legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst. 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.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015 - 35, č. 3444/2016 Sb. NSS, obdobně městským soudem citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52). Nejvyšší správní soud v oblasti památkové ochrany setrvale odmítá neproporcionální praxi orgánů státní památkové péče, jinak řečeno, správní orgány musí při rozhodování na úseku státní památkové péče vždy pečlivě zvažovat proporcionalitu omezení vlastnického práva ve vztahu k veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty předmětné nemovitosti či lokality, v níž se nachází. Řádně provedený test proporcionality tak může v určitých případech vést k tomu, že zájem na zachování původních prvků kulturní památky bude muset ustoupit jiným zájmům. O takový případ se bude jednat například tehdy, pokud nemovitá kulturní památka nebude s ohledem na současné standardy bydlení, a to včetně zohlednění ekonomických nákladů na stavební úpravy a ekonomické udržitelnosti běžného fungování nemovitosti, provozovatelná (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 7 As 188/2012 - 25, č. 2878/2013 Sb. NSS).

[16] Z napadeného rozhodnutí stěžovatele plyne, že se majetkovými zájmy vlastníků zabýval pouze okrajově, když uvedl, že otázka nákladů sice je pro vlastníky významná, ale o sama o sobě není pro posouzení z hlediska památkové péče směrodatná (viz poslední strana napadeného rozhodnutí). Stěžovatel tudíž nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria a nedostál zcela povinnosti zohlednit konkurující legitimní zájmy vlastníků. Z tohoto důvodu městský soud přikročil k testu proporcionality, v jehož rámci posoudil konkrétní okolnosti daného případu, poměřil v konfliktu stojící práva a dospěl k názoru, že zásah do práv žalobců není přiměřený. K postupu městského soudu nemá Nejvyšší správní soud výhrad, neboť zohledňuje i finanční náklady a ekonomickou udržitelnost užívání předmětné nemovitosti. Naopak, městský soud splnil svou roli soudního orgánu kontroly veřejné správy zcela v souladu se zákonem.
[17] Stěžovatel označil za neakceptovatelnou skutečnost, že soud došel k odlišnému závěru než správní orgány, a nadřadil tak svůj názor nad názor správních orgánů. Městský soud v rámci přezkumu zákonnosti seznal, že skutkový stav byl správními orgány zjištěn dostatečně, za chybné však označil vyhodnocení přiměřenosti zásahu do práv žalobců (bod 44 rozsudku), tedy vyhodnocení, v jaké míře je třeba nastavit poměr mezi zohledněním legitimních ekonomických zájmů vlastníků domu (únosnost nákladů na výměnu oken a další ekonomické dopady spojené s provedením, anebo neprovedením výměny určitým způsobem, např. náklady na vytápění domu) a veřejného zájmu na co možná největší míře zachování původního vzhledu domu.

[18] Je nepochybné, že je zásadně věcí odborného správního orgánu, aby vyhodnotil, jaké dopady do jím chráněných specifických zájmů (zde zájmu na ochraně původního vzhledu domu v památkové zóně) má ten který způsob provedení určitého stavebního zásahu (zde výměna oken několika technicky představitelnými způsoby). To je otázka odborná, v níž má soud zásadně pouze kontrolovat, zda odborný správní orgán zjistil rozhodné okolnosti a vyhodnotil je v souladu s aktuálním stavem poznání v daném oboru. Na druhé straně již není doménou ryzího odborného úsudku odborného správního orgánu poměření zájmů, které si v dané věci konkurují. Není pochyb o tom, že z hlediska co nejvyšší míry dosažení cílů památkové ochrany je nejvhodnějším postupem při údržbě oken zachování původních instalací; dalším, již méně vhodným postupem pak nahrazení

původních oken faktickými replikami (v detailu lze uvažovat i o různém stupni náročnosti metod výroby replik, včetně toho, jaká skla do oken instalovat aj.). Dalším pak nahrazení okny, jež se vizuálně v podstatě shodují (silně podobají) původním instalacím. Každá z těchto variant, jak v dané konkrétní věci byly předestřeny, má své přímé náklady, další ekonomické dopady a technické limity (například zachování původních instalací nemusí být možné, jsou-li opotřebeny v nadkritické míře).

[19] Kritérium dosažení cíle památkové ochrany však není, jak Nejvyšší správní soud setrvale judikuje (viz rozhodnutí, která byla zmíněna shora), jediným kritériem rozhodování v památkových věcech. Zajištění cílů památkové ochrany je při využívání nemovitostí, na něž tato ochrana dopadá, jen jedním z hledisek, byť v řadě případů hlediskem velmi významným. V památkové ochraně často – byť ne nezbytně vždy – platí, že čím „původnější“ metody údržby chráněných objektů jsou zvoleny, tím jsou nákladnější nebo tím více omezují možné způsoby užívání nemovitostí. Při poměřování konkurujících si zájmů je tedy na správním orgánu, aby vzal v úvahu „zisky a ztráty“ různých variant dostupných řešení a důkladně zdůvodnil, že citelně nákladnější varianta je v daném případě nezbytná, jelikož zájem na zachování či jen minimálním dotčení původního vzhledu nemovitosti je v konkrétním případě obzvláště důležitý. Toto zhodnocení se nenachází ve sféře jakéhosi volného uvážení správního orgánu, nýbrž musí být založeno na jasných skutkových závěrech nejen ohledně památkových dopadů, ale i nákladů pro vlastníka dotčené nemovitosti a zohlednění celkového kontextu věci (zde například povahy místa, v němž se výměna oken má uskutečnit, zejména tedy vzhledu a charakteru okolních staveb a architektonického a urbanistického významu dotčené stavby v kontextu jejího okolí).

[20] Městský soud zcela správně poukázal na to, že v projednávaném případě jde podle toho, co ve správním a soudním řízení vyšlo najevo (a co nebylo zpochybněno ani stěžovatelem), o dům, u něhož není patrný důvod k obzvláště vysokému stupni zájmu na zachování jeho původního vzhledu. Naopak, jde o dům „běžný“ a nachází se v lokalitě, kde je pravidlem, že do původního vzhledu budov bylo zasahováno, a kde probíhá i soudobá nová výstavba. V takovém případě trvání stěžovatele na tom, že i přesto je třeba při údržbě oken volit nákladnější způsob (výměnu za repliky), není opřeno o dostatečně důležitý odborně podložený důvod, a tedy jde o závěr porušující požadavek proporcionality mezi významem chráněného zájmu na ochraně a mírou dotčení vlastníka památkově chráněného objektu. K hodnocení městského soudu v podstatě není co dalšího dodat; vše podstatné bylo řečeno již v jím vydaném rozsudku.

[21] Poukaz žalobců na to, že stěžovatel rozhodnutím ze dne 14. 6. 2018, č. j. MK 42392/2018 OPP, přerušil správní řízení do doby, kdy Nejvyšší správní soud rozhodne o podané kasační stížnosti ve věci, je pro účelu posuzování důvodnosti kasační stížnosti irelevantní. V řízení o kasační stížnosti se posuzuje zákonnost rozhodnutí krajského soudu, nikoli postup správního orgánu následující jako reakce na toto rozhodnutí krajského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nedůvodnou kasační stížnost Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s.,
podle kterého, *(n)estanoví-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*. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalobcům vznikly náklady spojené se zastoupením spočívající v jednom úkonu právní služby učiněném společně za dvě osoby (vyjádření ke kasační stížnosti). Náklady tedy činí dvakrát částka 3100 Kč [§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif"), ve spojení s § 35 odst. 2 věta druhá s. ř. s.]. Vzhledem k tomu, že se u žalobců jednalo o společný úkon, náleží jim mimosmluvní odměna snížená o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu), tedy celkem částka 4960 Kč, a náhrada hotových výdajů ve výši 600 Kč spojená s jedním společným úkonem právní služby činěným za dvě osoby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), celkem 5560 Kč.

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

V Brně dne 24. října 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu