

1. Závazná stanoviska jako samostatná rozhodnutí

Kontrolní skupina zjistila, že:

- U rozhodnutí, které bylo vydáno k plánovanému záměru kácení dřevin v parku města XX (park se nachází v městské památkové zóně), postupoval správní orgán v rozporu s ust. § 27 správního řádu a současně také s ust. § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, neboť nedostatečně posoudil podanou žádost a zahájil správní řízení i přes skutečnost, že v řízení byla v žádosti doložena plná moc, která zmocněnce opravňovala k jiným úkonům, než k podání žádosti o závazné stanovisko. Správní orgán měl v souladu s ust. § 45 odst. 2 správního řádu žádost důsledně posoudit a vyzvat žadatele k odstranění shledaných nedostatků, poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, či případně řízení v souladu s ust. § 64 správního řádu řízení přerušit. Důsledné zkoumání aktivní legitimace účastníka řízení je ve správním řízení nezbytným úkonem správního orgánu, neboť v opačném případě může dojít až k vydání nezákonného rozhodnutí.
- Ve výrocích rozhodnutí, které správní orgán vydal k restaurování kamenných prvků fasády kostela v XX, restaurování vitraji kostela YY, restaurování křížů a makovic kostela ZZ, restaurování kříže v obci FF či restaurování sochy sv. Pavla s podstavcem v obci M., stanovil správní orgán podmínky nad rámec zákona o státní památkové péči. Jednalo se o podmínky, že zástupce vlastníka bude svolávat pravidelné kontrolní dny za účasti dodavatele, správního orgánu státní památkové péče a zástupce NPÚ ú. o. p., dále že ukončení prací proběhne v rámci komisionálního předávacího řízení za přítomnosti zástupce vlastníka památky, správního orgánu státní památkové péče a zástupce NPÚ ú. o. p. a dodavatele prací. Dle ust. § 29 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči obecní úřad obce s rozšířenou působností vykonává dozor při obnově kulturních památek. Pokud tedy správní orgán stanovil ve výroku výše uvedené podmínky, učinil tak úkon v rozporu se zákonem, neboť nemohl na žadatele delegovat ty úkony a povinnosti, které jsou na základě zákona o státní památkové péči povinností správního orgánu. Správní orgán tak porušil ust. § 2 a § 68 odst. 2 správního řádu.
- Správní orgán ve výroku rozhodnutí vydaného k restaurování sochy sv. D. ve městě XX užívá pojmy, které podmínky výroku činí nejednoznačnými. Takovým pojmem jsou například „kritické horizontální partie“. Správní orgán tak ve výroku užil nepřesné a nejednoznačné pojmy, což je v rozporu se zákonem s ust. § 68 odst. 2 správního řádu, kde je uvedeno, že výrok rozhodnutí musí být přesný, jasný a určitý, aby mohl být vykonatelný.
- Správní orgán při vydávání rozhodnutí k restaurování Památníku padlým (jedná se o nemovitou kulturní památku) ve městě XX postupoval v rozporu s ust. § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči a ust. § 68 odst. 3 správního řádu, neboť v odůvodnění svého rozhodnutí dostatečně, jasně a srozumitelně neuvedl, které konkrétní části předmětné

nemovitě památky jsou díly výtvarných umění nebo uměleckořemeslnými pracemi a řádně nezdůvodnil, proč k nim má být přistupováno ve smyslu ust. § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči. Správní orgán měl souvislosti s předmětnou kulturní památkou v souladu s výše uvedeným ustanovením správního řádu přesně definovat ty její části, které jsou dílem výtvarného umění nebo uměleckořemeslnými pracemi a řádně se vypořádat s tím, proč má být při jejich obnově postupováno dle ust. § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči.

- Správní orgán v rozhodnutí k restaurování věžice hradu L. postupoval v rozporu s ust. § 37 odst. 2 a 3 a § 30 odst. 4 správního řádu, neboť jak vyplývá ze spisu, zahájil správní řízení na základě žádosti, která nebyla podána statutárním zástupcem vlastníka. Podle ust. § 30 odst. 4 správního řádu činí úkony za samosprávní celek ten, kdo je podle zvláštního zákona oprávněn územní celek navenek zastupovat, jeho zaměstnanec nebo člen zastupitelstva, který byl touto osobou pověřen. Osobou oprávněnou zastupovat územní samosprávní celek navenek je v případě obce starosta. Ze spisové dokumentace nevyplývá, že by byl místostarosta obce k zastupování obce starostou pověřen, proto měl správní orgán tuto okolnost při posuzování náležitostí dle ust. § 37 odst. 2 správního řádu zohlednit a v souladu s ust. § 45 odst. 2 správního řádu žadatele vyzvat k odstranění shledaných nedostatků, poskytnout mu k tomu přiměřenou lhůtu, či případně řízení v souladu s ust. § 64 správního řádu řízení přerušit.
- Správní orgán dal účastníkům řízení v rámci správního řízení k restaurování sochy sv. Pavla s podstavcem v obci M. možnost, aby se před vydáním rozhodnutí seznámili se všemi podklady (dle ust. §36 odst. 3 správního řádu), což učinili písemně. Současně je na témže listu tzv. „Vzdání se práva odvolání“ - v něm je uvedeno vyjádření účastníků řízení, že se vzdávají práva na odvolání, aniž by u tohoto jejich vyjádření bylo uvedeno, kdy jim bylo rozhodnutí oznámeno. Účastník řízení se nemůže vzdát práva na odvolání, pokud mu nebylo rozhodnutí řádně oznámeno. Je nezbytné, aby správní orgán oba úkony (tedy seznámení s podklady pro rozhodnutí a vzdání se práva na odvolání) jednoznačně odlišil. Dosavadní postup je v rozporu s ust. § 2 správního řádu a jeho užitím postupuje správní orgán v rozporu s ust. § 72 odst. 1 správního řádu.
- Správní orgán při řízení k vydání rozhodnutí ve věci restaurování sochy sv. Donáta ve městě XX postupoval v rozporu s ust. § 10 odst. 3 písm. c) prováděcí vyhlášky 66/1988 Sb. ministerstva kultury České socialistické republiky ze dne 26. dubna 1988, již se provádí zákon o státní památkové péči, neboť ve výroku uvedeného rozhodnutí neuvedl povinnost vyhotovení závěrečné restaurátorské zprávy, která bude předána odborné organizaci, i když tato povinnost je stanovena výše uvedenou vyhláškou, která je závazná jak pro správní orgán, tak i pro účastníka řízení.
- V rozhodnutí, kterým bylo ukončené správní řízení vedené ve věci výměny střešní krytiny bytového domu ve městě R., stanovil správní orgán podmínku, že střešní krytina (typ a

barevný odstín) včetně sněhových zachytačů a dalších střešních doplňků bude stejná jako u sousedních bloků. Správní orgán měl však jasně, přesně a srozumitelně stanovit, jaký typ a barvu střešní krytiny měl na mysli, resp. jaká je na uvedených sousedních blocích, stejně tak jaké další střešní doplňky mají být osazeny na domě, o němž je ve správním řízení rozhodováno, tak aby byly jednotlivé prvky při výměně střešní krytiny nezaměnitelné s jinými. Jednoznačnost, určitost a srozumitelnost výroku je důležitá z důvodu následné kontroly správním orgánem, jak byly podmínky, které ve výroku rozhodnutí stanovil, splněny. Z odůvodnění rozhodnutí pak nevyplývá, o jaké konkrétní skutkové závěry se správní orgán opíral, když stanovil předmětnou podmínku ve výroku rozhodnutí. Neurčitost, nejasnost a nepřesnost podmínky a absence jejích zdůvodnění by mohly vést ke zrušení předmětného rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost. Správní orgán měl podmínky výroku stanovit jednoznačně a srozumitelně a důvody svého rozhodnutí pak definovat v odůvodnění rozhodnutí.

- Správní orgán ve výroku rozhodnutí, které bylo vydáno k plánovanému záměru restaurování oltářů, svatostánku, obětního stolu, dveří do sakristie a podlahy kaple ve městě L. uvedl, že výše uvedený plánovaný záměr je dle ust. § 14 odst. 3 zákona o památkové péči, podle předloženého návrhu, který ve výroku cituje, z hlediska zájmů státní památkové péče přípustný a stanovil dále ve výroku v bodech 1. až 4. podmínky k realizaci záměru. V bodě 2. výroku rozhodnutí správní orgán stanovil, že obnova podlahy nebude prováděna. **Správní orgán tedy ve výroku rozhodnutí stanovil, že restaurování částí objektu včetně podlahy je přípustné, avšak dále ve výroku stanovil, že obnova podlahy nebude prováděna. Výrok předmětného rozhodnutí je tak nepřesný a vnitřně rozporný.** V odůvodnění rozhodnutí správní orgán k zamýšlené opravě podlahy uvedl, že v interiéru objektu jsou dva druhy podlahové krytiny – dřevěné parkety a keramické kachle a v případě záměru obnovy podlahy musí být vypracovaný záměr obnovy podlahy, který bude podkladem pro vydání případného nového závazného stanoviska. Pokud tedy měl správní orgán za to, že žádost neobsahovala dostatečné podklady k zamýšlení obnovy podlahy ve smyslu ust. § 37 odst. 2 správního řádu, měl správní orgán postupovat ve smyslu ust. § 45 odst. 2 správního řádu tzn., že měl žadatele vyzvat k doplnění podání a případně řízení v souladu s ust. § 64 správního řádu přerušit.
- V témže rozhodnutí správní orgán v odůvodnění uvedl, že mobiliář kaple ve městě L. je movitou součástí nemovitosti v souladu s ust. § 120 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a památková ochrana se tak vztahuje i na její movité součásti, protože jejich odstraněním by došlo k zásadnímu znehodnocení objektu ve smyslu jeho specifické funkce. Jak bylo kontrolní skupinou Krajského úřadu Zlínského kraje zjištěno, nejsou tyto předmětné movité části objektu kulturními památkami ve smyslu zákona o státní památkové péči. Správní orgán tak nezkoumal důsledně skutkový stav věci. Rozhodl o restaurování předmětných movitých věcí objektu v rozporu s ust. § 2 správního řádu a § 1 zákona o státní památkové péči. Pouze uvedení, že by jejich odstraněním došlo k zásadnímu znehodnocení objektu ve smyslu jeho funkce, není důvodem, aby bylo správním orgánem rozhodováno o jejich obnově restaurováním ne smyslu příslušných ustanovení zákona o státní památkové péči.

- Dále v odůvodnění předmětného rozhodnutí správní orgán uvedl, že vstupní dveře do části objektu, jako stavebně – truhlářský prvek je nedílnou částí objektu. Ten je kulturní památkou ve smyslu zákona o státní památkové péči. Dle výroku předmětného rozhodnutí je zřejmé, že obnova části objektu musí být provedena restaurováním a to, dle bodu 1. výroku, držitelem licence pro restaurování uměleckořemeslných prací ze dřeva. Správní orgán však měl v souvislosti s předmětnou kulturní památkou přesně definovat ty její části, které jsou dílem výtvarného umění nebo uměleckořemeslnými pracemi a řádně se vypořádat s tím, proč má být při jejich obnově postupováno dle ust. § 14 odst. 8 zákona o státní památkové péči.

2. Závazná stanoviska vydaná dle § 149 odst. 1 správního řádu

Kontrolní skupina zjistila, že:

- U závazného stanoviska, které bylo vydáno k plánovanému záměru úpravy bytového domu ve městě XX (dům se nachází v městské památkové zóně), postupoval správní orgán v rozporu s ust. § 27 správního řádu a současně také s ust. § 14 odst. 2 zákona o státní památkové péči, neboť nedostatečně posoudil podanou žádost a zahájil správní řízení i přes skutečnost žádost podal pouze jeden z vlastníků řešeného objektu. Správní orgán tedy nezkoumal důsledně aktivní legitimaci účastníka řízení (respektive účastníků řízení), přičemž toto je ve správním řízení nezbytným úkonem správního orgánu, neboť v opačném případě může dojít až k vydání nezákonného rozhodnutí. Správní orgán měl v souladu se správním řádem vzít dalšího z vlastníků řešeného objektu rovněž jako účastníka řízení a v tam smyslu k němu v řízení přistupovat.
- Správní orgán uvádí v odůvodnění závazného stanoviska vydaného k obnově kaple v obci K. jako jeden z podkladů pro rozhodnutí i obhlídku na místě. Ve spisové dokumentaci je potom doložen protokol z místního šetření. Z tohoto protokolu je však zřejmé, že toto místní šetření provedl správní orgán bez účasti účastníka řízení, což je v rozporu s ust. § 4 odst. 3 správního řádu, kde je uvedeno, že správní orgán s dostatečným předstihem uvedomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Z toho vyplývá, že pokud má účastník reálnou možnost uplatnit ve správním řízení své právo, musí mu to být umožněno a to v dostatečném předstihu. Správní orgán však pochybil, neboť účastníka řízení o provedení místního šetření neinformoval a nedal mu ani žádnou jinou možnost seznámit se se závěry místního šetření.
- V odůvodnění závazného stanoviska vydaného k záměru výměny dlažby schodišťové podesty objektu ve městě XX správní orgán uvedl, že byla provedena obhlídka na místě samém, ovšem toto není ve spisové dokumentaci nijak doloženo. Pokud správní orgán obhlídku na místě samém provedl, tak je zřejmé, že naplnil ust. § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu a musí o provedených zjištěních doložit ve spise prokazatelný doklad, kterým deklaruje, že si pro své rozhodnutí opatřil také jiné podklady, než obligatorní vyjádření NPÚ. Pokud své tvrzení

správní orgán ničím nedokázal, lze mít za to, že při svém rozhodování vycházel pouze z tohoto vyjádření odborné organizace památkové péče, což je ovšem nedostatečné. Správní orgán měl o provedení obhlídky na místě samém vyhotovit protokol (s náležitostmi dle ust. § 18 odst. 2 správního řádu) a ten vložit do spisu.

- Ve správním řízení, které bylo završeno vydáním závazného stanoviska pro koordinované závazné stanovisko k záměru přístavby a stavebních úprav objektu ve městě XX postupoval správní orgán v rozporu s ust. § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, neboť ve výše uvedeném správním řízení vydal podle § 149 odst. 1 správního řádu své závazné stanovisko k bodu č. 7 koordinovaného závazného stanoviska. Dle ust. § 4 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění, je koordinované závazné stanovisko specifickým aktem, jehož účelem je nahradit více závazných stanovisek, které by měl vydat dotčený správní orgán, jediným správním aktem. Do tohoto aktu se mají promítnout všechny veřejné zájmy, které podle jednotlivých zvláštních právních předpisů hájí konkrétní dotčený orgán. Podmínkou přitom je, že tyto veřejné zájmy nejsou ve vzájemném rozporu. Podstatnou a základní vlastností koordinovaného závazného stanoviska je skutečnost, že i přes koordinaci jednotlivých veřejných zájmů, jak to předpokládá § 4 odst. 6 stavebního zákona, zůstává závazným stanoviskem podle § 149 správního řádu. Žádost o koordinované závazné stanovisko obdržel a obdrží správní orgán (obecní, městský či krajský úřad) jako jeden celek a tato žádost je současně žádostí o všechna jednotlivá závazná stanoviska, která je oprávněn správní orgán jako dotčený orgán na základě jednotlivých právních předpisů vydat. Z hlediska přezkoumatelnosti a dostatečného hájení dotčených zájmů pak dále musí být z aktů dotčeného správního orgánu jednoznačně zjištělné, co je v konkrétním případě závazné stanovisko (koordinované závazné stanovisko) a co je jeho obsahem závazným pro výrok rozhodnutí příslušného orgánu. V zájmu přezkoumatelnosti musí být závazné stanovisko i koordinované závazné stanovisko náležitě odůvodněno; koordinované závazné stanovisko musí být odůvodněno ve vztahu ke všem veřejným zájmům, které jsou v něm řešeny. Lze tedy jako zásadně chybnou označit takovou praxi, kdy subjekt hájící dílčí dotčený zájem, vypracuje akt, který označí jako závazné stanovisko pro koordinované závazné stanovisko. První pochybení spočívá v tom, že obsah závazného stanoviska dle § 149 odst. 1 správního řádu je závazný pro výrokovou část rozhodnutí příslušného orgánu, nikoli pro koordinované závazné stanovisko, zpracované koordinátorem, které samo má sloužit jako závazný podklad pro výrok rozhodnutí příslušného orgánu. Tato praxe je pak také nepřijatelná z toho hlediska, že by mělo existovat pouze jedno závazné stanovisko, kde je jednoznačně a nesporně popsán zájem hájený dotčeným orgánem. Souběžná existence závazného stanoviska a koordinovaného závazného stanoviska k téže věci z hlediska ochrany téhož zájmu je velmi matoucí a sporná. Lze tedy konstatovat, že v rámci tvorby koordinovaného závazného stanoviska by hajitelé jednotlivých dotčených zájmů měli vůči koordinátorovi uplatňovat svůj zájem v aktu, který by měl – v návaznosti na vnitřní předpisy správního orgánu – podobu vnitřního sdělení (nikoli však jakéhosi dílčího závazného stanoviska).
- V závazném stanovisku vydaném k záměru výměny a repase oken na budově zámku ve městě L. správní orgán ve výroku stanovil, že plánovaný záměr je přípustný. V podmínce výroku

v bodě 1. správní orgán ale stanovil, že nová okenní křídla budou dřevěná, čtyřkřídlová, otevírací a dále, že bude zachován jejich stávající rozměr i šířka jednotlivých prvků. Z výroku není jednoznačně zřejmé, co měl správní orgán na mysli, když ve výroku uvedl „výměnu a repasi oken“, avšak podmínky pak stanovil k obnově okenních křídel. Z písemného vyjádření NPÚ je zřejmé, že jím bylo také požadováno, aby před zahájením výměny okenních křídel bylo vyrobeno a osazeno jedno referenční okenní křídlo. Správní orgán se však touto podmínkou odborné organizace nezabýval ani nezdůvodnil, proč tuto podmínku nezahrnul do podmínek výroku předmětného závazného stanoviska. Pouze v odůvodnění uvedl, že přesný typ nového okna bude předložen orgánu památkové péče k posouzení. Tento postup správního orgánu byl chybný, neboť autoritativní úpravu práv a povinností účastníků řízení nese pouze výroková část rozhodnutí, nikoli odůvodnění. Pokud správní orgán neshledal důvod cit. podmínku NPÚ stanovit jako povinnost účastníka řízení, měl tyto důvody jednoznačně uvést do odůvodnění a nikoli se s námitkou odborné organizace památkové péče vypořádat právně nevymahatelným vágním konstatováním v odůvodnění rozhodnutí.

Metodická doporučení

- Provádět dle ust. § 29 odst. 2 písm. g) zákona o státní památkové péči dozor při obnově kulturních památek a při stavbě, změně stavby, terénních úpravách, umístění nebo odstranění zařízení, odstranění stavby nebo udržovacích pracích na nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, v památkové zóně nebo v ochranném pásmu (§17) z hlediska státní památkové péče. Provedená zjištění potom prokazatelně doložit.
- Zvýšit důraz na vyhledávací a sankční činnosti v souvislosti s působností dle ust. § 35 odst. 1 a § 39 odst. 1 zákona o státní památkové péči.
- Důsledně dbát na odstranění nedostatků, které kontrolní skupina správnímu orgánu opakovaně vytýká – tedy v rámci správního řízení jednoznačně odlišit úkon seznámení se účastníka řízení s podklady pro rozhodnutí a vzdání se jeho práva na odvolání.
- Správní orgán musí důsledně vycházet z předmětu žádosti a postupovat v souladu s účelem zákon o státní památkové péči. Z kontrolovaných vzorků je zřejmé, že správní orgán provádí zjištění stavu věci, o níž je ve správním řízení rozhodováno na místě samé. Ve výroku i v odůvodnění závazných stanovisek neuvádí, jaké je jeho hodnocení podkladů. Pouze přebírá podklady písemného vyjádření NPÚ, vlastní zjištění nebo podmínky správní orgán tedy ve většině neuvádí.

- V případech, kdy je správnímu orgánu podána žádost o koordinované závazné stanovisko, a jsou splněny všechny podmínky žadatelem pro jeho vydání, musí správní orgán toto koordinované stanovisko vydat.