

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv

ve věci záměru demolice nároží Václavského nám. a Opletalovy ul. v Praze

A – Obsah podnětu

Dne 3. 11. 2011 se na veřejného ochránce práv obrátila jménem Klubu Za starou Prahu, se sídlem Mostecká 1, Praha 1, jeho předsedkyně PhDr. Kateřina Bečková (dále také „stěžovatel“ nebo „Klub“) se žádostí o posouzení postupu orgánů státní památkové péče ve věci záměru demolice nároží Václavského nám. a Opletalovy ul. v Praze. Na místě odstraněného nároží by měla být realizována novostavba několikapodlažního polyfunkčního objektu.

Demolice nároží zahrnuje dům č. p. 1601/II – Neorenesanční dům „U Turků“, Václavské nám. 47, dvorní část č. p. 818/II Hotelu Jalta, Václavské nám. 45, a objekt č. p. 920/II, bývalá Akciová tiskárna, Opletalova ul. 3, vše v k. ú. Praha 1 (dále „demolice nároží“).¹ Záměr demolice nároží a umístění novostavby komerčního charakteru je uvnitř prostoru Pražské památkové rezervace², památky UNESCO.³ Objekt Hotelu Jalta je navíc nemovitou kulturní památkou, r. č. 41524/2159.

Výhrady Klubu směřují především k odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy (dále „MHMP“), který dne 24. 6. 2010 vydal podmíněně souhlasné závazné stanovisko k demolicí nároží přes negativní odborné vyjádření Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v hlavním městě Praze (dále „NPÚ Praha“). Klub taktéž rozporuje postup bývalého ministra kultury MUDr. Jiřího Bessera, který zastavil přezkumné řízení ve věci podmíněného závazného stanoviska MHMP. V závěru podnětu stěžovatel žádá ochránce o vyslovení stanoviska, zda příslušný stavební úřad může povolit odstranění stavby, která je nemovitou kulturní památkou, aniž by předtím bylo rozhodnuto o zrušení prohlášení této nemovitosti za kulturní památku.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejného ochránce práv JUDr. Pavla Varvařovského ujala já, neboť veřejný ochránce práv využil své možnosti dané mu ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv⁴ delegovat na mě některé oblasti své činnosti, do níž patří, mimo jiné, i oblast státní památkové péče a stavebního řádu.

¹ Záměr zahrnuje: demolicí celého stávajícího nárožního objektu č. p. 1601/II, dvorní části objektu č. p. 818/II, demolicí stávajícího torza objektu č. p. 920/II se zachováním stávajícího torza uliční fasády tohoto objektu a umístění novostavby komerčně administrativního centra na místě demolovaných objektů s devíti nadzemními a třemi podzemními podlažními, které bude tvořit celoprosklené jednotné nároží Václavského nám. a Opletalovy ul.

² Nařízení vlády č. 66/1971 Sb., o památkové rezervaci v hlavním městě Praze.

³ V r. 1992 bylo historické jádro Prahy Památkové rezervace v hlavním městě Praze zařazeno do Seznamu světového kulturního a přírodního dědictví UNESCO.

⁴ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

B – Skutková zjištění

Ve věci podnětu Klubu jsem v souladu s ustanovením § 14 zákona o veřejném ochránci práv zahájila šetření. V průběhu šetření jsem požádala o součinnost Mgr. Alenu Hanákovou, ministryni kultury, Ing. Martina Trnku, ředitele MHMP, a Ing. Oldřicha Lomeckého, starostu Městské části Praha 1, o součinnost a poskytnutí informací včetně souvisejících podkladů týkajících se věci. Dne 26. 6. 2012 jsem o této záležitosti osobně jednala s Ing. arch. Naděždou Goryczkovou, generální ředitelkou Národního památkového ústavu, a PhDr. Michaelem Zachařem, ředitelem NPÚ Praha.

Dne 1. 2. 2010 pod č. j. NPÚ-311/13128/2009 NPÚ Praha shledal návrh demolice nároží a umístění novostavby polyfunkčního objektu z hlediska zájmů památkové péče za vyloučený. NPÚ Praha dospěl k závěru, že demolice nároží a umístění novostavby není v souladu s režimem památkové ochrany objektů nacházejících se v Pražské památkové rezervaci. Stěžejními důvody, které NPÚ Praha k tomuto závěru vedly, je zachovalost objektů navržených k demolici a hmotová nevhodnost navržené novostavby. NPÚ Praha uvedl, že objekty č. p. 818/II a 160/II jsou plně funkční a navíc po provedené generální rekonstrukci. V případě objektu č. p. 920/II jsou dochované části průčelí včetně parteru a je možné je bez ztráty památkového fondu plně začlenit do novostavby.

Dne 24. 6. 2010 pod sp. zn.: MHMP 851826/2009 MHMP vydal podmíněně přípustné závazné stanovisko k demolici nároží a umístění novostavby komerčně administrativního centra. MHMP při formulování svého závěru vycházel z vyjádření investora (jehož obsah podrobně citoval v odůvodnění), z názorů Sboru expertů a Výboru pro památkovou péči a cestovní ruch MHMP. MHMP v odůvodnění konstatoval, že předpokládaná novostavba nahradí stávající objekty kvalitní architekturou a přinese oživení horní části Václavského nám. i ve večerních hodinách tím, že polyfunkční objekt bude výrazně osvětlen. Dle názoru MHMP by se v dálkových pohledech novostavba neměla nijak výrazně uplatňovat, neboť její navržená absolutní výška nekonkuruje ostatním prostorovým dominantám. MHMP taktéž „odsouhlasil“ jednorázové odstranění objektů nároží s tím, že zachované kvalitní detaily staveb by měly být užity v rámci novostavby. Odůvodnění MHMP uzavřel konstatováním, že předložený návrh dbá architektonických vztahů ke kulturním památkám a jejich souborům na Václavském náměstí, prokazatelně svým výškovým a i hmotovým řešením navazuje na jejich objemovou a prostorovou skladbu i prostředí a dotváří sourodý urbanistický celek Václavského náměstí.

Dne 5. 1. 2011 pod č. j. MK-S 14702/2010 PI ve znění opravného rozhodnutí ze dne 21. 3. 2011, č. j. MK-S 3368/2011 PI, odbor památkové péče Ministerstva kultury (dále „ministerstvo“) ve zkráceném přezkumném řízení zrušil s účinky ke dni právní moci tohoto rozhodnutí závazné stanovisko MHMP ze dne 24. 6. 2010 a věc mu vrátil. Důvody, které vedly ministerstvo ke zrušení závazného stanoviska ve zkráceném přezkumném řízení, je možné shrnout takto. MHMP se nevypořádal s argumenty NPÚ Praha, vydal závazné stanovisko na podkladě projektové dokumentace, která nebyla předmětem posouzení NPÚ Praha, MHMP nepřihlédl ke skutečnosti, že Hotel Jalta, jehož dvorní část by měla být odstraněna, je nemovitou kulturní památkou. V neposlední řadě ministerstvo MHMP vytklo, že mylně označuje

Výbor pro památkovou péči a cestovní ruch za poradní orgán MHMP, přičemž jde o poradní orgán samosprávy Zastupitelstva hl. m. Prahy, a nikoliv o orgán státní památkové péče vykonávající státní správu na tomto úseku.

Dne 23. 5. 2011 pod sp. zn.: MK 27601/2011 OLP tehdejší ministr kultury MUDr. Jiří Besser na základě návrhu rozkladové komise rozhodnutí ministerstva ze dne 5. 1. 2011 zrušil a přezkumné řízení zastavil. Dle názoru tehdejšího ministra jím podřízený odbor neuváženě zvolil formu zkráceného přezkumného řízení, neboť tak byl sám nucen při hodnocení otázky práv nabytých v dobré víře vycházet pouze z ničím nepodložených domněnek a spekulací, a nikoliv z řádně obstaraných důkazů, kterými disponují především účastníci řízení. Výrok svého rozhodnutí tehdejší ministr kultury opřel též o argumentaci, že ze strany účastníka řízení (investora) jde o velmi rozsáhlý investiční záměr a jeho zmařením v důsledku rozhodnutí ministerstva ze dne 5. 1. 2011 by pro stát vyplynula závažná rizika v souvislosti s možným uplatněním nároků účastníků dle zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.⁵ K zastavení přezkumného řízení tehdejší ministr kultury přistoupil, jak uvedl v závěru odůvodnění rozhodnutí, z toho důvodu, že řádné přezkumné řízení nebylo zahájeno a rozkladem napadené rozhodnutí ministerstva ve zkráceném přezkumném řízení bylo jediným úkonem, a bez jeho existence tak nelze mít za to, že přezkumné řízení je zahájené.

Dne 15. 7. 2011 třináct vysokoškolských profesorů z oborů architektury, historie, dějiny umění a estetiky adresovalo tehdejšímu ministru kultury podnět k obnově řízení ve věci jím vydaného rozhodnutí ze dne 23. 5. 2011. MUDr. Besser podnětu nevyhověl a odložil jej sdělením sp. zn.: MK 48466/2011 OLP.

Dne 19. 2. 2011 pod sp. zn.: III. ÚS 3551/11 Ústavní soud odmítl ústavní stížnost podanou panem Františkem Neuwirthem (člen Klubu) proti rozhodnutí bývalého ministra kultury MUDr. Bessera ze dne 23. 5. 2011. Ústavní soud shledal podanou stížnost návrhem nepřipustným, podaným osobou zjevně neoprávněnou a po zákonem stanovené lhůtě.

C – Právní hodnocení

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí v tomto zákoně uvedených, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Při hodnocení předkládané záležitosti vycházím z právní úpravy obsažené v zákoně o státní památkové péči⁶ a právních předpisů prováděcích a souvisejících, dále z právní úpravy správního řádu.⁷

⁵ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Smyslem následující právní argumentace je vyslovit názor na daný případ z hlediska zákonnosti správního procesu a principů dobré správy, a to v rozsahu námitek stěžovatele. Účelem není vyslovovat se k odborným otázkám, zda zamýšlený investiční záměr v historickém prostředí hlavního města je přípustný, či nikoliv. Posouzením této otázky je nadán především NPÚ Praha jako místně příslušná odborná organizace státní památkové péče, která vydává odborné vyjádření, jež je podkladem pro závazné stanovisko příslušného prvostupňového orgánu státní památkové péče, kterým v konkrétním případě je MHMP.⁸

Předně je třeba uvést, že závazné stanovisko MHMP z 24. 6. 2010 o přípustnosti demolice nároží a umístění polyfunkční novostavby (komerčně obchodního centra) je platné a účinné. Nicméně samo o sobě nezakládá stavebníkovi oprávnění demolici provést. Toto oprávnění stavebníkovi vznikne okamžikem právní moci rozhodnutí obecného stavebního úřadu o povolení odstranění staveb tvořících nároží. Dle mně dostupných informací řízení o povolení odstranění nároží nebylo zahájeno, neboť investor u obecného stavebního úřadu nepodal žádost o povolení odstranění staveb nároží.

Nežli přistoupím k vlastnímu hodnocení aktů vydaných orgány státní památkové péče, musím si položit otázku, zda na konkrétní případ demolice nároží a umístění novostavby dopadá ustanovení § 14 zákona o státní památkové péči. Jinými slovy, zda je možné daný záměr subsumovat pod ustanovení § 14 zákona o státní památkové péči, které se týká obnovy kulturních památek a obnovy nemovitostí v památkově chráněných územích. Při odpovědi na danou otázku jsem vycházela z následujících úvah.

Právo vlastnit majetek je právem ústavně garantovaným ve smyslu čl. 11 LZPS,⁹ přesto není právem bezbřehým a podléhá řadě omezení v tom směru, že zákon může obecně stanovit meze vlastnického práva, aniž by takovéto omezení bylo spojeno s právem na náhradu. Nucené omezení vlastnického práva, jakož i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4 LZPS je tak třeba vztáhnout pouze na určité kvalifikované případy omezení.¹⁰

Je nezadatelným právem vlastníka stavby požádat o její odstranění, avšak v případě demolice stavby nacházející se v památkově chráněném území, či dokonce stavby, která má status kulturní památky, je právo vlastníka omezeno obecným zájmem na ochraně historických hodnot území (ochraně kulturních památek). Zde mohu odkázat na náleží Ústavního soudu¹¹ o prohlášení věci za kulturní památku z hlediska ústavního práva. V něm konstatoval, že ačkoliv je vlastník kulturní památky omezen ve svém dispozičním právu k této věci, není toto omezení pojato jako jednostranné bez náhrady, neboť zákon o státní památkové péči¹² toto omezení kompenzuje řadou ustanovení, která za ně poskytují náhradu (bezplatná odborná pomoc úřadů a institucí, podklady a informace, možnost poskytnutí příspěvku na zvýšené náklady spojené s údržbou či uchováním kulturní památky).

⁸ Více informací také na www.ochrance.cz, sekce „Stížnosti na úřady – Případy a stanoviska – Památková péče“.

⁹ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR, v platném znění.

¹⁰ Srov. Stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn.: Pl. ÚS 27/09, ze dne 28. 4. 2009.

¹¹ Nález Ústavního soudu sp. zn.: I.ÚS 35/94, ze dne 23. 6. 1994.

¹² Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

K investičním záměrům, které se dotýkají zájmů památkové ochrany, je nezbytný souhlas orgánu státní památkové péče v podobě závazného stanoviska. Zákon o státní památkové péči v ustanovení § 14 odst. 2 výslovně řeší případy odstranění staveb v památkově chráněných územích (mimo jiné i v památkových rezervacích), když stanoví, dále cituji: „*Vlastník (správce, uživatel) nemovitosti, která není kulturní památkou, ale je v památkové rezervaci, ... je povinen k ... odstranění stavby... si předem vyžádat závazné stanovisko...*“. Naproti tomu na případy záměrů odstranění staveb, které jsou kulturními památkami (nikoliv z důvodů stavebních závad), zákon o státní památkové péči nepamatuje. Přikláním se proto k názoru, že na tyto případy s přihlédnutím k „*analogii legis*“ (analogii zákona) dopadá ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči, aniž by bylo nutné předtím rozhodnout o zrušení prohlášení nemovitosti za kulturní památku (tzv. odpamátnění). K uvedenému názoru se přiklám s vědomím toho, že citované ustanovení zákona o státní památkové péči vymezuje činnosti, pro které daný zákon legislativní zkratku „obnova kulturních památek“ zavedl.¹³ Nicméně je nutné dodat, že povolení odstranění stavby požívající památkové ochrany ve smyslu zákona o státní památkové péči je nezbytné vnímat jako situaci zcela mimořádnou a orgány státní památkové péče při rozhodování o přípustnosti demolice kulturní památky či povolení odstranění nemovitosti v památkově chráněném území (nikoliv z důvodů stavebních závad) musí vždy poměřovat důvodnost její demolice ve vztahu k zájmu na zachování kulturně-historických hodnot nemovitosti a území. Uvedená úvaha by měla vždy najít odraz v odůvodnění závazného stanoviska orgánu státní památkové péče k záměru demolice kulturní památky.

V posuzované věci není sporné, že ochrana kulturní památky a památkových hodnot v území je veřejným zájmem a odborné útvary (NPÚ Praha či Sbor expertů MHMP¹⁴) i orgány státní památkové péče (MHMP, Ministerstvo kultury, ministr kultury) mají za cíl jeho dosažení. Jmenované subjekty se však lišily v odborném pohledu, zda zamýšlený investiční záměr zahrnující demolici nároží a umístění několikapodlažního komerčně obchodního centra je z hlediska zachování kulturně historických hodnot území akceptovatelný. Samotný odlišný názor těchto subjektů na přípustnost záměru nezpůsobuje protiprávnost (nezákonnost) jejich rozhodnutí či vyjádření, pokud je kvalitně věcně vyargumentován. Jestliže správní orgán (zde MHMP) posuzuje na základě podkladů shromážděných v řízení, zda má konkrétní investiční záměr z hlediska zájmů státní péče připustit, či nikoliv, jde o volné hodnocení důkazů, jež tomuto správnímu orgánu obecně náleží. Jedinými mantinely takového volného hodnocení důkazů je, aby správní orgán hodnotil důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti, a dále aby v odůvodnění svého závazného stanoviska uvedl, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů (ustanovení § 50 odst. 4 ve spojení s ustanoveními hlavy II správního řádu a ustanoveními § 149 a § 154 odst. 1 správního řádu). V případě, že příslušný orgán státní památkové péče přesvědčivě odůvodní odchýlení se od vyjádření příslušné odborné organizace státní památkové péče, není z tohoto důvodu možné rozporovat pro nezákonnost závazné stanovisko orgánu státní památkové péče o přípustnosti předpokládané stavební činnosti a stanovení podmínek, pokud její realizace vychází ze současného stavu poznání kulturně

¹³ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 11/2009-64, ze dne 29. 7. 2009, www.nssoud.cz.

¹⁴ Sbor expertů MHMP byl ustaven pokynem ředitele MHMP č. 8/2004 jako nezávislý poradní orgán odboru památkové péče MHMP.

historických hodnot, které je nezbytné při realizaci záměru zachovat (ustanovení § 14 odst. 3 zákona o státní památkové péči).¹⁵

V případě demolice nároží jsem toho názoru, že výše uvedené atributy nebyly při vydání závazného stanoviska MHMP ze dne 24. 6. 2010 naplněny. Ve shodě s názorem Ministerstva kultury prezentovaným v jeho rozhodnutí ze dne 5. 1. 2011 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 21. 3. 2011 považuji předmětné závazné stanovisko za nepřezkoumatelné z důvodu absence přesvědčivého odůvodnění svého závěru, že záměr demolice a umístění komerčního centra je z hlediska zájmů státní památkové péče přípustný. MHMP se v odůvodnění nevypořádal s odbornými argumenty NPÚ Praha, respektive vůbec jeho argumentaci v odůvodnění neuvedl. Naopak v odůvodnění citoval několikastránkové vyjádření žadatele o vydání závazného stanoviska. Odůvodnění závazného stanoviska postrádá konkrétní skutková zjištění a na základě nich učiněné správní uvážení, které by reagovalo na závěr odborného vyjádření NPÚ Praha o zachovalosti památkového fondu a funkčnosti objektů tvořících nároží, především objektů č. p. 818/II a č. p. 1601/II, které nedávno prošly generální rekonstrukcí, pominu-li konstatování MHMP, že cílem záměru je nahradit stávající objekty nároží novou kvalitní architekturou přinášející oživení horní části Václavského náměstí i ve večerních hodinách tím, že budova bude výrazně osvětlena.

Skutečnost, že MHMP vydal podmíněně závazné stanovisko k záměru na podkladě projektové dokumentace, která nebyla předtím posouzena odbornou organizací státní památkové péče (NPÚ Praha), porušil tím jedno ze základních pravidel procesu vydání závazného stanoviska dle ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči. Uvedené ustanovení správní orgán zavazuje vydat závazné stanovisko až po předchozím písemném vyjádření příslušné odborné organizace státní památkové péče. MHMP takto postupoval přesto, že měl k dispozici odborné vyjádření NPÚ Praha ze dne 1. 2. 2010 obsahující požadavek této odborné organizace, že dosavadní projektovou dokumentaci je nutné upravit a následně opět předložit NPÚ Praha ke konzultaci a posouzení.

Bez povšimnutí nemohu ponechat obdobně jako ministerstvo, že MHMP opomněl, že dvorní část Hotelu Jalta má status nemovité kulturní památky jako součásti Hotelu Jalta, který pro své mimořádné hodnoty je nemovitou kulturní památkou. Uvedené nenašlo odraz ve „výroku“ v podobě odkazu na ustanovení § 14 odst. 1 zákona o státní památkové péči týkající se obnovy kulturní památky.

Ke zkrácenému přezkumnému řízení vedenému ministerstvem ve vztahu k rozhodnutí tehdejšího ministra kultury MUDr. Bessera ze dne 23. 5. 2011, kterým jej zastavil, připojuji následující komentář. Smyslem přezkumného řízení jako opravného prostředku dozorčího charakteru je náprava nezákonností. Zákonodárce v zájmu procesní ekonomie zakotvuje v ustanovení § 98 správního řádu institut zkráceného přezkumného řízení.¹⁶ Za splnění zákonem stanovených podmínek je příslušný správní orgán v zásadě vázán provést zkrácené přezkumné řízení.

¹⁵ Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 36/2009-162, ze dne 21. 1. 2010, www.nssoud.cz.

¹⁶ Ustanovení § 98 správního řádu:

„Jestliže je porušení právního předpisu zjevné ze spisového materiálu, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení. Dokazování se neprovádí. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle ustanovení § 97 odst. 3.“

Příslušný správní orgán tak je povinen učinit správní úvahu a v rámci ní zhodnotit, zda jsou, či nejsou splněny podmínky pro vydání rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, tzn. zejména, zda je, či není porušení právního předpisu zjevné již ze spisového materiálu, respektive zda je, či není zapotřebí vysvětlení účastníka řízení, respektive správního orgánu.¹⁷ To vše při respektování ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, které správní orgán zavazuje dbát na to, aby řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu. Tato obecná zásada správního procesu je v přezkumném řízení modifikována ustanovením § 94 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán přezkumné řízení zastaví, jestliže po jeho zahájení dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva rozhodnutím v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu.

Ze zjištění, která jsem dosud v šetření učinila, dovozují, že odůvodnění rozhodnutí ministerstva ze dne 5. 1. 2011 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 21. 3. 2011 dalo tomuto rozhodnutí přesvědčivost. Ministerstvo se vypořádalo se zákonnými důvody ustanovení § 98 správního řádu, pro které přistoupilo k zrušení závazného stanoviska MHMP ze dne 24. 6. 2010 ve zkráceném přezkumném řízení. Mám za to, že výkonem správní činnosti není možné zpochybňovat či porušovat zákonem stanovená základní procesní pravidla. Z hlediska procesních pravidel dle zákona o státní památkové péči, pokud stát zřídil národní památkové ústavy jako odborné organizace zajišťující kvalifikovanou pomoc pro orgány státní památkové péče a pověřil je vydáváním odborných vyjádření k stavební činnosti na kulturních památkách a v památkově chráněných územích, bylo zjevným porušením ustanovení § 14 odst. 6 zákona o státní památkové péči, pokud MHMP akceptoval z hlediska zájmů státní památkové péče stavební činnost (investiční záměr) na kulturní památce a v exponovaném památkově chráněném území, aniž by tento záměr byl předtím podroben posouzení (předložen k vyjádření) NPÚ Praha, který si navíc v minulosti jeho posouzení vymínil. Taktéž skutečnost, že MHMP nesdělil v odůvodnění obsah odborného vyjádření NPÚ Praha ze dne 1. 2. 2010 a důvody, proč se neztotožnil s jeho argumentací k záměru demolice nároží a umístění polyfunkčního objektu, zatěžuje předmětné závazné stanovisko vadou řízení, a to nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů jeho závěru.

Jak jsem již výše uvedla, účelem přezkumného řízení je zrušení nezákonného rozhodnutí. Nicméně za zákonem splněných předpokladů je možné ponechat nezákonné rozhodnutí v platnosti. Vždy je však na příslušném správním orgánu, aby v přezkumném řízení pečlivě vážil tak, aby nové rozhodnutí v přezkumném řízení (rozhodnutí o zrušení pravomocného rozhodnutí v přezkumném řízení) nevyvolalo větší poruchy správy ani větší újmu účastníkům, než způsobilo původní protiprávní rozhodnutí. Je tudíž vždy třeba dbát na zachování proporcionality mezi právy účastníka nabytými v dobré víře a právní jistotu na straně jedné, a požadavkem na zákonnost a ochranu veřejného zájmu na straně druhé.¹⁸

S výrokem ministra kultury o zastavení zkráceného přezkumného řízení a s právní argumentací, kterou se vypořádal s posouzením proporcionality obou

¹⁷ Srov. Vedral J., Správní řád komentář, Bova Polygon, Praha 2006, 2012.

¹⁸ Viz Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 36/2011-79, ze dne 19. 5. 2011, a č. j. 6 As 36/2009-12, ze dne 21. 2. 2010, www.nssoud.cz.

zájmů (zákonnosti a dobré víry), se nemohu ztotožnit. Potvrzením rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 5. 1. 2011 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 21. 3. 2011 o zrušení závazného stanoviska MHMP ze dne 24. 6. 2010 nelze vyloučit, že by investorovi vznikla újma představovaná především náklady na zadání a vypracování projektové dokumentace vyššího stupně pro povolení odstranění staveb nároží a umístění novostavby polyfunkčního objektu. Nicméně jsem toho názoru, že pochybení, ke kterým stran MHMP při vydání závazného stanoviska došlo (vycházím-li z odůvodnění rozhodnutí ministerstva ze dne 5. 1. 2011), jsou závažného charakteru, jenž způsobuje jeho nezákonnost. Odůvodnění ministra kultury postrádá argumentaci k stěžejní námitce NPÚ Praha a Ministerstva kultury vycházející ze základního poslání právní úpravy zákona o státní památkové péči chránit kulturní dědictví a kulturní hodnoty, že předloženým záměrem dojde k odstranění funkčních a památkově hodnotných staveb (s výjimkou dvorního traktu Hotelu Jalta) tvořících nároží. Možnou majetkovou újmu, která by stavebníkovi vznikla zrušením nezákonného závazného stanoviska, by pak bylo namíste uplatňovat postupem ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Za nesprávnou považuji argumentaci tehdejšího ministra kultury k otázce nemožnosti zrušení rozhodnutí Ministerstva kultury a vrácení věci k novému projednání s odůvodněním, že žádné přezkumné řízení nebylo zahájeno a napadené rozhodnutí Ministerstva kultury bylo jediným úkonem a bez jeho existence nelze mít za to, že přezkumné řízení je zahájené. Zkrácené přezkumné řízení je specifickým druhem správního řízení (ostatně i v jeho názvu je obsažen pojem řízení). Jeho specifičnost spočívá v tom, že okamžik zahájení a ukončení je soustředěn v jednom procesním úkonu, kterým je vydání rozhodnutí v přezkumném řízení podle ustanovení § 97 odst. 3 správního řádu, tj. rozhodnutí o zrušení, změně přezkoumávaného rozhodnutí, anebo rozhodnutí o zrušení přezkoumávaného rozhodnutí a vrácení věci odvolacímu správnímu orgánu nebo správnímu orgánu prvního stupně. Za předpokladu, že tehdejší ministr kultury měl pochybnosti o zákonosti přezkoumávaného rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 5. 1. 2011 ve znění opravného rozhodnutí ze dne 21. 3. 2011, a s přihlédnutím k požadavku na transparentnost a čistotu správního procesu, měl napadené rozhodnutí Ministerstva kultury zrušit a věc mu vrátit k novému projednání a současně jej svým právním názorem zavázat k novému posouzení a rozhodnutí ve věci. Rozhodnutí bývalého ministra kultury je z tohoto důvodu proto možné vnímat jako „násilné“ ukončení správního procesu, jehož cílem bylo napravit jeho nezákonnosti. Je tomu tak proto, že již uplynuly zákonné lhůty, ve kterých bylo možné uведенé akty přezkoumat a následně změnit či zrušit.¹⁹

D – Závěr

Šetření ve věci podnětu Klubu Za starou Prahu uzavírám touto zprávou o šetření, která shrnuje mé dosavadní poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro závěrečné stanovisko.

¹⁹ Viz ustanovení § 96 odst. 1, ustanovení § 97 odst. 2, ustanovení § 100 odst. 2 a odst. 3, ustanovení § 101 správního řádu.

Se zřetelem k právní argumentaci obsažené v části C této zprávy již nemohu požadovat provedení opatření k nápravě ve věci rozhodnutí bývalého ministra kultury MUDr. Bessera ze dne 23. 5. 2011, sp. zn.: MK 27601/2011 OLP, a potažmo ani ve věci závazného stanoviska odboru památkové péče Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 24. 6. 2010, sp. zn.: MHMP 851826/2009. Přesto dotčené správní úřady vyzývám, aby se se zprávou o šetření seznámily a ve lhůtě 30 dnů se k ní vyjádřily. Ačkoliv u odboru výstavby Úřadu městské části Praha 1, dle mně dostupných informací, nebylo zahájeno řízení o povolení demolice nároží, vyhrazuji si případ nadále sledovat. Za tím účelem si vyhrazuji právo požadovat poskytnutí informací o stavu stavebně-správního řízení o povolení odstranění staveb nároží.

Zprávu o šetření zasílám Mgr. Aleně Hanákové, ministryni kultury, Ing. Martinu Trnkovi, řediteli Magistrátu hlavního města Prahy, Ing. Oldřichu Lomeckému, starostovi Městské části Praha 1, s tím, aby se k jejímu obsahu v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv vyjádřili ve lhůtě 30 dnů ode dne jejího obdržení.

Zprávu o šetření zasílám na vědomí také Ing. arch. Naděždě Goryczkové, generální ředitelce Národního památkového ústavu, a PhDr. Michaelu Zachařovi, řediteli Národního památkového ústavu, územního odborného pracoviště v Praze, PhDr. Kateřině Bečkové, předsedkyni Klubu Za starou Prahu.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)